



PROJET DE LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Commission des lois

Rapport n° 570 (2018-2019) de Mme Catherine Di Folco (Les Républicains – Rhône) et M. Loïc Hervé (Union Centriste – Haute-Savoie),
déposé le 12 juin 2019

Réunie le mercredi 12 juin 2019, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Catherine Di Folco et M. Loïc Hervé**, rapporteurs, et établi son texte sur le **projet de loi de transformation de la fonction publique (N° 532,2018-2019)**, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

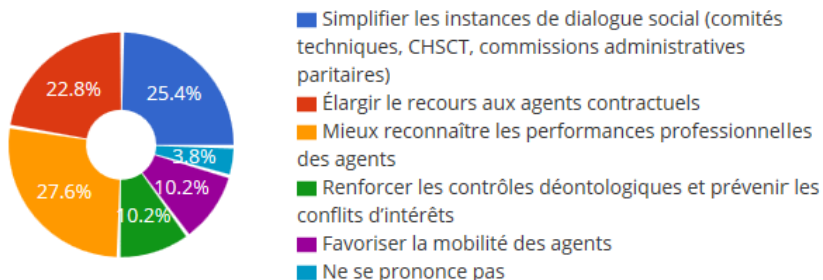
La fonction publique : un bien commun de la Nation à préserver

La fonction publique compte **5,5 millions d'agents**, répartis entre l'État (**44 % des agents**), les **collectivités territoriales (35 %)** et les **hôpitaux (21 %)**. Chaque versant présente ses propres spécificités, en particulier la **fonction publique territoriale qui comprend 50 000 employeurs, dont 30 000 comptent moins de dix agents**.

Loin du *fonctionnaire bashing*, vos rapporteurs saluent le travail de ces femmes et de ces hommes, qui œuvrent au quotidien pour la bonne organisation des services publics. La fonction publique constitue, en effet, notre **bien commun**, qu'il convient de préserver tout en modernisant son organisation.

Une évolution nécessaire, dans le respect des principes fondamentaux

La force de la fonction publique « à la française » est de s'appuyer sur **des principes fondamentaux clairs, affirmés par le statut général constitué entre 1983 et 1986, mais dont l'application a cependant su évoluer avec le temps**. La consultation en ligne menée par le Sénat auprès des employeurs territoriaux traduit une attente forte appelant à poursuivre ce changement, au travers d'axes prioritaires :



Le projet de loi, une « boîte à outils » pour réformer la gestion des ressources humaines

À défaut d'une vraie révolution, le projet de loi apporte plusieurs nouveaux outils tendant à réformer la gestion des ressources humaines dans le secteur public.

- **La réorganisation du dialogue social dans la fonction publique**

Par souci de simplification, le comité technique (CT) et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) seraient fusionnés dans une nouvelle instance, le comité social (article 3).

Les commissions administratives paritaires verraient leur découpage harmonisé autour des catégories de fonctionnaires (A, B et C). Leurs compétences seraient recentrées sur les décisions individuelles défavorables à l'agent : elles n'examineraient plus les décisions relatives aux avancements, aux promotions internes, aux mobilités et aux mutations (articles 4 et 11). En contrepartie, les employeurs publics fixeraient des lignes directrices de gestion pour définir des orientations générales en matière de mobilité, de promotion et de valorisation des parcours professionnels (article 14).

- **L'harmonisation du temps de travail**

Le projet de loi reprend une préconisation formulée par le Sénat en 2016 qui tend à supprimer les dérogations permettant à certains agents territoriaux de travailler moins de 35 heures par semaine (article 18). Un décret en Conseil d'État dresserait une liste harmonisée des autorisations spéciales d'absence (fonctions syndicales, événements familiaux, etc.), qui varient aujourd'hui d'un employeur à l'autre (article 17 *ter*).

- **Diverses mesures touchant la vie professionnelle du fonctionnaire**

Pour faciliter les mobilités, le projet de loi tend à garantir la portabilité du compte personnel de formation (CPF) entre le secteur public et le secteur privé (article 21). Les sanctions disciplinaires seraient harmonisées entre les trois versants de la fonction publique (article 15).

- **L'expérimentation de la rupture conventionnelle**

La rupture conventionnelle serait expérimentée dans la fonction publique entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2025. L'employeur et son agent s'accorderaient sur les conditions de cessation des fonctions et le montant de l'indemnité conventionnelle (article 26).

- **L'élargissement du recours aux contractuels**

Le projet de loi vise à étendre sensiblement les possibilités de recourir à des agents contractuels, qui représentent actuellement 18% des effectifs de la fonction publique. Le projet de loi tend, en particulier, à ouvrir au moins 7 615 emplois de direction à des agents non titulaires (article 7). Point sensible, le projet de loi prévoit également l'ouverture aux agents contractuels de tous les emplois des établissements publics administratifs de l'État. Les agents non titulaires pourraient également accéder aux emplois des administrations de l'État aujourd'hui occupés par des fonctionnaires et dont la titularisation n'est pas soumise à une formation statutaire préalable (article 9).

En outre, le projet de loi vise à créer un contrat de projet d'une durée comprise entre un et six ans, pour « mener à bien un projet ou une opération identifiée » (article 8) et à assouplir les conditions de recours au contrat dans la fonction publique territoriale (article 10), notamment dans les communes de moins de 1 000 habitants.

En contrepartie, une « prime de précarité » serait introduite au bénéfice des agents contractuels les plus faiblement rémunérés, occupant un contrat court (article 10 *ter*).

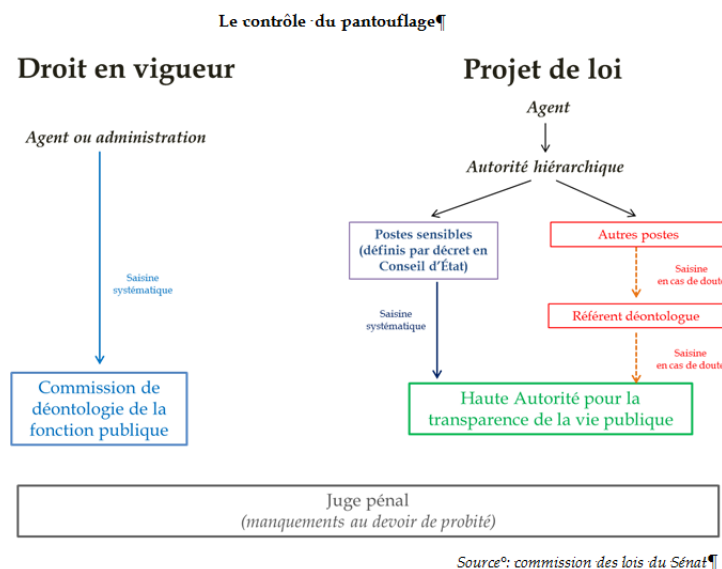
- **La réforme de la haute fonction publique**

Le projet de loi tend à habiliter le Gouvernement à **légiférer par ordonnances** pour, notamment, « *organiser le rapprochement et modifier le financement* » des acteurs de la formation, **réformer les modalités de recrutement et de formation des corps et agents de catégorie A** et renforcer la formation des agents les moins qualifiés, des travailleurs handicapés et des « *agents les plus exposés aux risques d'usure professionnelle* » (article 22). Cette habilitation constituerait le fondement des travaux de la mission confiée par le Président de la République à M. Frédéric Thiriez pour réformer la haute fonction publique.

- **Le contrôle du pantouflage**

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) contrôlerait désormais le départ des agents publics vers le secteur privé, en lieu et place de la commission de déontologie (articles 16, 16 bis, 16 ter et 16 ter A). Le Sénat a proposé une telle fusion dès 2016, sans être suivi par le Gouvernement.

Le contrôle du « pantouflage » serait recentré sur les dossiers les plus sensibles, définis par décret en Conseil d'État.



- **Transparence sur les hautes rémunérations du secteur public**

Certains employeurs publics auraient l'obligation de publier la somme de leurs **dix rémunérations les plus élevées** (article 16 ter).

- **Le renforcement de l'égalité professionnelle**

Le projet de loi tend à **mettre en œuvre l'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique**, conclu le 30 novembre dernier entre le Gouvernement et les syndicats. Il impose l'instauration d'un dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel et d'agissement sexiste (article 29).

Un **bilan social unique**, relatif à la gestion prévisionnelle des ressources humaines, au handicap, à la formation et aux conditions de travail, **serait présenté aux instances représentatives du personnel** (article 3 bis A).

Enfin, le projet de loi prévoit d'**étendre le dispositif de nominations équilibrées sur les emplois de direction** (article 30), de sécuriser les règles de composition paritaire des jurys de concours (article 31), d'**exempter les femmes enceintes du jour de carence** et de maintenir les droits à avancement pour les agents bénéficiant d'un congé parental (articles 32 et 33).

La position de la commission des lois : adopter une attitude constructive et enrichir le projet de loi

Dans la lignée de son rapport d'information « *Dialogue et responsabilité : quatorze propositions d'avenir pour la fonction publique territoriale* », la commission des lois a tenu à **mieux préserver les spécificités du versant territorial**.

- **Plus de prévisibilité pour les élus locaux**

Afin que les collectivités soient mieux associés aux décisions de l'État qui les impactent, une **feuille de route triennale** indiquerait l'impact financier de ses décisions en matière de ressources humaines sur les budgets locaux (nouvel article 2 *bis*). Enfin, la commission des lois a **préservé le rôle du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)** qui, compte tenu du texte du Gouvernement, aurait pu être éclipsé par le Conseil commun (article 2).

- **Réaffirmer le rôle des exécutifs locaux**

La commission des lois a supprimé le renvoi à un **décret destiné à préciser les fonctions exercées par un directeur général des services (DGS) de collectivité**. Un tel décret constituerait une **atteinte grave à la libre administration des collectivités territoriales** (article 7).

- **Accorder davantage de souplesse aux employeurs territoriaux**

La liberté de recrutement des employeurs territoriaux serait réaffirmée à l'initiative de la commission des lois, dans le respect du principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics (article 7).

Dans le même but, la commission des lois a adopté plusieurs amendements visant à faciliter le recrutement des contractuels, permettre aux **communes de moins de 2 000 habitants** de pourvoir l'ensemble de leurs emplois par voie de contrat (article 10), **élargir le contrat de projet aux agents de catégorie C** (article 8) et **généraliser les concours sur titres dans certaines circonstances**. Enfin, l'intégration des policiers nationaux et des militaires dans les cadres de la police municipale serait facilitée, répondant ainsi à une difficulté concrète.

- **Renforcer les centres de gestion et réorganiser le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**

Chevilles ouvrières de la mutualisation des fonctions RH, les centres de gestion (CDG) **encadreraient davantage les conditions dans lesquelles une collectivité territoriale ou un établissement public pourrait cesser d'être affilié** (article 19). La mutualisation des politiques de médecine préventive et statutaire (article 17) **serait renforcée** à l'initiative de la commission des lois.

Pour plus d'efficacité, **l'organisation du CNFPT**, chargé d'assurer la formation des agents territoriaux, **serait rationalisée** : le nombre de délégations régionales serait réduit de 29 à 18, en cohérence avec la nouvelle carte des régions (**article 19**).

- **Limitier à cinq ans la durée de prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE)**

En 2016, 410 FMPE étaient pris en charge par les CDG. Or, cette prise en charge n'est pas limitée dans le temps et dure, en moyenne, 6 ans et un mois. 25 FMPE de catégorie C sont pris en charge depuis 26 ans... La commission des lois a souhaité que, désormais, **leur prise en charge cesse au bout de cinq ans** (nouvel article 28 *bis*).

- **Réagir plus rapidement face aux insuffisances professionnelles**

Dans la fonction publique territoriale, le licenciement pour insuffisance professionnelle ne dépendrait plus du conseil de discipline. Pour garantir le respect du contradictoire, le fonctionnaire pourrait être entendu par la CAP (nouvel article 14 *bis*).

- **Renforcer le régime disciplinaire**

La commission des lois a réaffirmé la **composition paritaire des conseils de discipline**, qui doivent comprendre un nombre égal d'employeurs et de représentants syndicaux (article 15). Pour plus d'efficacité, elle a **supprimé les conseils de recours administratif**, qui permettent de contester les décisions du conseil de discipline. Les agents auraient toujours la possibilité de saisir le juge administratif pour faire valoir leur droit. Dans la même logique, la révocation du sursis serait facilitée lorsqu'un agent commet une nouvelle faute disciplinaire (article 15).

- **Financer le développement de l'apprentissage**

Les 14 000 apprentis de la fonction publique territoriale sont les « grands oubliés » de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Les régions n'étant plus compétentes pour financer les centres de formation des apprentis (CFA), le reste à charge des employeurs territoriaux risque d'augmenter significativement. Dans un souci de compromis, **la commission des lois propose que tous les acteurs s'engagent pour soutenir l'apprentissage dans les collectivités territoriales.**

- **La reconnaissance du mérite des agents**

L'État a engagé depuis 2014 une **démarche d'harmonisation et de simplification des primes, avec la création du régime indemnitaire** tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). **Pour mieux reconnaître le mérite des agents publics, la commission des lois a élargi le RIFSEEP aux résultats collectifs du service.** Fixer des objectifs collectifs constitue, en effet, un **levier managérial efficace**, notamment pour des missions d'exécution qu'il est parfois difficile d'évaluer sur le plan individuel (nouvel article 13 bis).

Le RIFSEEP pourrait, en outre, prendre en compte les **spécificités territoriales**, notamment pour encourager les agents publics à s'installer dans des zones enclavées.

- **Préserver le rôle des commissions administratives paritaires**

À une large majorité, la commission des lois a **rétabli le rôle des commissions administratives paritaires en matière d'avancement, de promotion interne** et de restructuration des services (articles 4, 4 bis et 14).

- **Mieux encadrer le recours aux agents contractuels dans la fonction publique d'État**

Le projet de loi transmis permettait un recours aux agents contractuels plus étendu dans la fonction publique d'État que dans les deux autres versants. **Pour prévenir toute dérive, la commission des lois a souhaité rétablir un certain équilibre** en supprimant l'extension du recours au contrat pour les emplois des établissements publics à caractère administratif de l'État et les emplois aujourd'hui occupés par des fonctionnaires d'État dont la titularisation n'est pas soumise à une formation statutaire préalable (article 9).

Pour **faciliter la promotion interne des 3 000 fonctionnaires appartenant aux corps de l'État pour l'administration de la Polynésie française**, elle a rappelé que le Gouvernement avait la possibilité d'y créer des corps de catégorie A (article 33 ter).

- **Renforcer les droits sanitaires et sociaux des agents**

Reprenant les préconisations de son rapport d'information « *Donner un nouveau souffle à la politique du handicap dans la fonction publique* », la commission des lois a adopté **plusieurs amendements pour renforcer l'intégration des agents en situation de handicap**. Ils tendent notamment à **pérenniser le financement** du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) (nouvel article 34 A). Ils prévoient également **d'ouvrir la possibilité, pour les apprentis en situation de handicap, d'intégrer la fonction publique à la fin de leur contrat d'apprentissage** et

à consacrer un « droit à la portabilité » pour que les travailleurs handicapés puissent conserver leur aménagement de poste lorsqu'ils changent d'employeur (article 34).

En outre, le **congé de proche aidant** serait étendu à la fonction publique pour permettre aux agents d'apporter leur aide à un proche souffrant d'un handicap ou d'une perte d'autonomie d'une particulière gravité (article 17). Enfin, les fonctionnaires disposeraient d'une heure par jour pour **allaiter** leur enfant, comme c'est déjà le cas dans le secteur privé (nouvel article 17 *quater*).

- **L'encadrement de la réforme de la haute fonction publique**

La commission des lois a strictement **encadré l'habilitation à légiférer par ordonnances pour réformer la haute fonction publique** (article 22) afin, d'une part, d'assurer la **constitutionnalité** du dispositif, le Conseil constitutionnel censurant les habilitations trop imprécises et, d'autre part, **préserver les droits du Parlement** sur un sujet particulièrement important pour l'avenir de l'administration.

Refusant que des écoles de service public soient fusionnées par ordonnances, la commission des lois a prévu la création d'un **tronc commun d'enseignements** pour certains agents publics de catégorie A. Elle a également **explicité ses attentes concernant la diversification des profils des hauts fonctionnaires**, en donnant une priorité au développement des classes préparatoires intégrées et de l'apprentissage.

Enfin, plusieurs **garde-fous pour l'ouverture des emplois de direction aux agents contractuels** ont été prévus : obligation de suivre une formation pour les préparer à leurs nouvelles fonctions (article 7) et obtention d'un avis favorable de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) (article 16).

- **Les garanties apportées aux contrôles déontologiques**

La commission des lois s'est montrée favorable aux mesures renforçant les contrôles déontologiques (articles 16, 16 *bis* et 16 *ter A*).

Elle a d'ailleurs conforté les prérogatives de la HATVP, notamment en ce qui concerne le **suivi de ses réserves** et a permis aux agents de saisir eux-mêmes la HATVP, et plus seulement à son administration.

La commission des lois a précisé que la HATVP devait **tenir compte du déroulement de carrière des agents intéressés** afin que l'État construise une véritable politique des ressources humaines envers ses hauts fonctionnaires, comme l'a préconisé la commission d'enquête sénatoriale sur les mutations de la haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République.

Enfin, **doutant de la constitutionnalité d'une publication systématique des avis de la HATVP**, la commission des lois a préféré lui laisser le soin de déterminer les avis devant donner lieu à publication, en précisant clairement les objectifs poursuivis : prévenir les conflits d'intérêts, renforcer l'effectivité des réserves de la Haute Autorité ou expliciter sa doctrine.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-570-2/l18-570-2.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37