

N° 858
SÉNAT

2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juillet 2025

PROPOSITION DE LOI

visant à garantir aux agents des collectivités territoriales en poste à l'étranger un régime indemnitaire adapté à leurs conditions d'exercice,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Mathilde OLLIVIER et Mélanie VOGEL,

Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis une trentaine d'années, les collectivités territoriales françaises, et notamment les régions, ont développé une action internationale significative, notamment par l'ouverture de bureaux de représentation à l'étranger. Cette évolution s'est accentuée à partir de 2014, avec l'attribution aux régions de nouvelles compétences, dont la gestion des fonds structurels européens et d'investissement.

Aujourd'hui, on dénombre environ 70 agents territoriaux français en poste à l'étranger, principalement à Bruxelles, mais également en Allemagne, en Italie, au Suriname ou au Royaume-Uni. Ces agents représentent et défendent les intérêts de leurs collectivités territoriales auprès des institutions européennes et internationales.

Cependant, la situation statutaire et indemnitaire de ces agents révèle un véritable angle mort de notre cadre juridique. En effet, si le code général de la fonction publique prévoit en son article L. 712-1 que l'indemnité de résidence est une composante obligatoire de la rémunération de tout agent public, aucun dispositif spécifique n'est aujourd'hui prévu pour les agents de la fonction publique territoriale (FPT) en poste à l'étranger, contrairement à ce qui existe pour la fonction publique d'État (FPE).

L'article L. 712-1 du code général de la fonction publique dispose expressément que « le fonctionnaire a droit à une rémunération comprenant (...) l'indemnité de résidence (...) ». Cette obligation légale n'est actuellement pas pleinement respectée pour les agents territoriaux en poste à l'étranger, faute de texte réglementaire d'application adapté à leur situation.

Cette carence juridique crée une inégalité de traitement entre les agents des différentes fonctions publiques et pourrait contrevenir au principe de parité inscrit à l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique (ancien article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Elle expose par ailleurs les collectivités territoriales à une insécurité juridique dans la gestion de leurs ressources humaines.

Il convient de préciser que, si le Conseil d'État a jugé dans son arrêt du 25 septembre 2009 que le principe de parité entre les fonctions publiques fait seulement obstacle à ce que des collectivités territoriales puissent attribuer à

leurs agents des avantages qui excéderaient ceux des agents de l'État à fonctions équivalentes, sans imposer une homologie complète des régimes, cette jurisprudence ne remet pas en cause la nécessité d'une intervention législative en l'espèce. En effet, il ne s'agit pas ici d'harmoniser deux régimes différents, mais bien de combler un vide juridique caractérisé par l'absence totale de dispositif permettant aux agents territoriaux en poste à l'étranger de bénéficier de l'indemnité de résidence à laquelle ils ont légalement droit selon l'article L. 712-1 du code général de la fonction publique. Cette situation prive ces agents d'un élément obligatoire de rémunération et place les collectivités territoriales dans une insécurité juridique préjudiciable à leur action.

Il est à noter qu'un cadre réglementaire existe pour les agents de l'État en service à l'étranger à travers le décret n° 67-290 du 28 mars 1967, fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger. Cependant, ce texte ne s'applique pas aux agents des collectivités territoriales.

La situation est d'autant plus préoccupante que ces agents territoriaux en poste à l'étranger font face à des contraintes particulières, notamment un coût de la vie structurellement plus élevé qu'en France (Bruxelles étant, par exemple, la sixième ville la plus chère de l'Union européenne selon l'indice Mercer 2022) ; des taux d'inflation nettement supérieurs (jusqu'à + 13,1 % en Belgique contre + 7,1 % en France en octobre 2022) ; des dépenses énergétiques, alimentaires et de santé considérablement plus importantes ; des frais de scolarité prohibitifs pour les enfants suivant un cursus français (jusqu'à 9 717€ par an et par enfant au Lycée français de Bruxelles) ; des contraintes fiscales défavorables, notamment une double imposition résiduelle.

Contrairement aux fonctionnaires européens ou aux salariés belges qui bénéficient d'une indexation automatique de leurs rémunérations sur l'inflation, les agents territoriaux français subissent de plein fouet cette précarité. Paradoxalement, un volontaire international en entreprise (VIE) perçoit une indemnité (2 495€ nets mensuels en 2023 en Belgique) exonérée de cotisations sociales et souvent supérieure à la rémunération d'un agent territorial de catégorie A dans les premiers échelons.

Ces difficultés sont susceptibles de générer de nombreux problèmes, parmi lesquels des postes vacants, un *turnover* important, la disparition de certains postes de catégorie C, des difficultés de recrutement, des rémunérations en-deçà du marché local de l'emploi, voire un risque de non-conformité avec les salaires minimums légaux des pays d'accueil.

En 2019, un collectif d'agents territoriaux en poste à Bruxelles a contribué à la reconnaissance d'un statut fiscal équivalant à celui des agents de la fonction publique d'État. Il convient désormais de franchir une étape supplémentaire en clarifiant dans la loi le droit des agents territoriaux à un régime indemnitaire adapté à leurs conditions d'exercice à l'étranger.

La présente proposition de loi vise donc à combler ce vide juridique en affirmant explicitement dans le code général de la fonction publique le droit des agents territoriaux en poste à l'étranger à un régime indemnitaire adapté. Elle poursuit à cette fin plusieurs objectifs concrets. Elle vise à garantir l'application effective du principe de parité entre les différentes fonctions publiques pour les agents exerçant leurs missions à l'étranger, tout en sécurisant juridiquement les pratiques des collectivités territoriales dans la gestion de leurs personnels à l'international. Elle entend également compenser équitablement les surcoûts importants liés aux conditions d'existence à l'étranger. En outre, elle ambitionne d'améliorer significativement l'attractivité des postes à l'étranger pour les agents territoriaux, de contribuer à remédier au manque d'effectifs préjudiciable à la continuité du service public, et de permettre aux agents des collectivités territoriales de poursuivre et développer leur action internationale dans un cadre juridique clair et stabilisé.

En adoptant cette proposition de loi, le Parlement contribuera à reconnaître pleinement l'action internationale des collectivités territoriales françaises, qui œuvrent depuis plus de trente ans au rayonnement de nos territoires et de notre pays.

Proposition de loi visant à garantir aux agents des collectivités territoriales en poste à l'étranger un régime indemnitaire adapté à leurs conditions d'exercice

Article unique

- ① I. – Après l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique, il est inséré un article L. 714-4-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 714-4-1.* – Les fonctionnaires territoriaux et les agents contractuels de droit public des collectivités territoriales et de leurs établissements publics affectés dans un poste à l'étranger bénéficient d'un régime indemnitaire spécifique tenant compte du coût de la vie dans le pays d'affectation et des sujétions particulières liées à l'exercice de leurs fonctions hors du territoire national.
- ③ « Dans le respect du principe de parité mentionné à l'article L. 714-4, ce régime indemnitaire comprend au minimum :
- ④ « 1° Une indemnité de résidence à l'étranger, exonérée d'impôt sur le revenu, qui tient lieu d'indemnité de résidence au sens de l'article L. 712-1 ;
- ⑤ « 2° Le cas échéant, des avantages familiaux notamment pour la scolarisation des enfants dans le système éducatif français à l'étranger.
- ⑥ « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article, notamment les modalités de calcul de l'indemnité de résidence à l'étranger et des avantages familiaux. »
- ⑦ II. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales du I sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ⑧ III. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État du II sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.