

## 371 Le projet de loi de transformation de la fonction publique voté par l'Assemblée nationale

LE GOUVERNEMENT ET LA MAJORITÉ GARDENT LE CAP D'UN CHANGEMENT PROFOND SANS RÉVOLUTION

**POINTS CLÉS** ► L'Assemblée nationale a adopté le 28 mai, en première lecture, le projet de loi de transformation de la fonction publique, en faisant passer le texte de 36 à 67 articles. Au total, 101 amendements ont été adoptés en séance, ayant pour origine, pour l'essentiel, la rapporteure, Émilie Chalas, le groupe LREM et le Gouvernement ► Les principaux apports tiennent en la fusion de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et de la Commission de déontologie de la fonction publique, des dispositions nouvelles relatives à la rémunération des fonctionnaires ainsi que l'instauration d'une indemnité de fin de contrat (dite prime de précarité)

Olivier MAGNAVAL,

avocat associé,  
Claisse & Associés

Maud BRIÈRE,

avocate, directrice du pôle fonctions publiques,  
Claisse & Associés

**L**E TITRE I<sup>er</sup> du projet de loi – intitulé « *Promouvoir un dialogue social plus stratégique et efficace dans le respect des garanties des agents publics* » – fait évoluer l'architecture, les attributions et le fonctionnement des instances de concertation, dans le but, selon le rapport de la Commission des lois, de « *déconcentrer les décisions individuelles au plus près du terrain* » et de « *responsabiliser les managers publics en développant les leviers qui leur permettront d'être de vrais chefs d'équipe* » dans le respect des garanties individuelles des agents publics.

L'article 1<sup>er</sup> réécrit le premier aliéna de l'article 9 de la loi statutaire du 13 juillet 1983 pour donner un nouveau cadre au principe de participation des fonctionnaires sur les questions individuelles, en conséquence duquel les commissions administratives paritaires – restructurées selon une organisation par catégories de fonctionnaires (A, B et C) et non plus par corps – voient leur rôle redéfini et recentré sur l'examen de certaines décisions individuelles relatives à la carrière des agents (listée par décret) et au nombre desquelles ne figureront désormais plus les décisions en matière d'avancement, de promotion, de mobilité et de mutation (article 4). En contrepartie, le dialogue social est étendu aux orientations en matière de politique de ressources humaines, une politique qui passe par la mise en œuvre des nouvelles « *lignes directrices de gestion* » (cf infra

art. 14) dont auront à connaître les nouvelles instances uniques de concertation issues de la fusion des comités techniques et des CHSCT et compétentes pour débattre des sujets d'intérêt collectif : le comité social (d'administration, territorial ou d'établissement selon le versant de la fonction publique), dont le rôle est, après plusieurs amendements, étendu notamment aux questions relatives à « *l'égalité professionnelle et à la lutte contre les discriminations* », au « *télétravail et dispositifs de régulation des outils numériques* » ou encore à « *l'accessibilité des services et à la qualité de services rendus* » (article 3). Des dispositions d'adaptation sont prévues afin de tenir compte des spécificités de certains établissements publics qui accueillent en leur sein des agents publics et des salariés de droit privé (ANCOLS, agences régionales de santé et VNF) (articles 3 bis, 3 ter et 3 quater). Enfin, une nouvelle faculté de saisine unique du Conseil commun de la fonction publique est-elle prévue (article 2).

L'Assemblée nationale a entendu redonner du sens à la mission des agents publics en insérant à l'article 25 de la loi statutaire un nouvel aliéna qui dispose que « *Les fonctionnaires ont pour missions de servir l'intérêt général, d'incarner les valeurs de la République et être acteur d'une société inclusive* » (article 1 bis). Enfin, comme prévu, le Gouvernement est habilité à légiférer par voie d'ordon-

nances pour favoriser la conclusion d'accords négociés et conférer aux accords majoritaires – lesquels ne représentent pour l'heure qu'un « engagement moral et politique » – une portée juridique à la suite d'une approbation par le pouvoir réglementaire, selon une procédure d'homologation à définir (**article 5**).

Le **titre II du projet de loi** – intitulé « *Transformer et simplifier la gestion des ressources humaines* » – vise, quant à lui, à renforcer l'efficacité de l'action publique et développer et doter les administrations de leviers managériaux adaptés allant de l'extension des cas de recours aux contractuels (*art. 6 à 10*), à une simplification des procédures de mouvements de mutation des fonctionnaires de l'État (*art. 11*) et à une réforme des outils de reconnaissance de la performance professionnelle (*art. 12 à 14*) ainsi qu'une harmonisation des outils répressifs (*art. 15*).

Concernant les agents contractuels, le projet de loi tel que voté par l'Assemblée nationale inscrit, tout d'abord, dans le statut le principe selon lequel le recrutement des agents contractuels ne peut s'effectuer qu'au terme d'une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics, autrement dit une « *procédure de sélection objective et transparente* » selon le rapport de M<sup>me</sup> Chalas, assurée d'une part par des mesures de publicité transparentes et d'autre part, par une analyse des candidatures préservant l'égalité de traitement des candidats (**article 6**). Sans remettre, par ailleurs, en cause le principe de recrutement prioritaire de fonctionnaires sur des emplois permanents, le projet de loi accorde des marges de manœuvre plus importantes aux employeurs publics dans le recrutement de leurs collaborateurs par la voie : d'une contractualisation directe sur les « emplois de direction », dont la liste sera fixée par des décrets d'application (contractualisation qui, toutefois, ne donnera lieu ni à une titularisation ni à une CDIisation) (**article 7**) ; de la possibilité, en outre, de conclure des contrats répondant à un « *besoin temporaire relatif à une mission strictement déterminée* », le contrat de projet, permettant ainsi de recruter un agent par un CDD dont l'échéance correspondra à la réalisation du projet ou de l'opération ayant justifié son recrutement pour occuper un emploi de catégorie A ou B (les emplois de catégorie C ont été exclus du dispositif par des amendements adoptés en séance afin « *de ne pas préciser davantage cette catégorie d'emploi* ») (**article 8**) ; de l'extension des cas de recours aux contrats pour les emplois permanents de tous les établissements publics de l'État (à l'exception des huit établissements à caractère scientifique et technologique) ou lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient quelle que soit la catégorie d'emploi concernée dès lors que l'autorité de recrutement se trouvera dans l'incapacité de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire ou, enfin, lorsque l'emploi concerné ne nécessitera pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires (**article 9**) ; de l'extension des cas de recours aux contrats pour les emplois permanents de la fonction publique territoriale y compris lorsque l'emploi correspond à un temps non complet sur une quotité de temps de travail inférieure à 50 % de la durée légale, pour les emplois (sans aucune restriction) des communes de moins de 1 000 habitants ou des groupements composés de communes regroupant moins de 15 000 habitants, lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient pour les emplois de catégorie A et de catégorie B et enfin en cas de mise à disposition par un centre de gestion (**article 10**).

L'**article 10 ter** – issu de plusieurs amendements présentés en séance – prévoit enfin le versement d'une indemnité de fin de contrat permettant de compenser la précarité de la situation de certains agents contractuels de droit public – dans des conditions d'application qui seront déterminées par un décret en Conseil d'État – étant en tout état de cause noté que ces dispositions ne seront pas applicables lorsqu'au terme du contrat ou de cette durée, les agents seront nommés stagiaires ou élèves à l'issue de la réussite

d'un concours, bénéficieront du renouvellement de leur contrat ou de la conclusion d'un nouveau contrat au sein du même versant de la fonction publique auquel ils étaient jusqu'alors rattachés.

Pour simplifier les procédures de mouvement de mutation des fonctionnaires de l'État, l'**article 11** du projet de loi maintient les critères prioritaires actuellement en vigueur – auxquels a été ajouté en séance un critère tenant à la situation des fonctionnaires ayant la qualité de « proches aidants » – mais procède, dans le même temps, à une réécriture des dispositions de l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 avec une triple évolution : la suppression de l'avis préalable de la CAP ; la possibilité pour l'administration compétente de fixer des durées minimales et maximales d'occupation de certains emplois, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État, afin d'éviter une rotation excessive des effectifs susceptibles de déstabiliser le service et de « fidéliser » certains personnels ; la nécessité pour les décisions de mutation de tenir compte des « *lignes directrices de gestion* » soumises à l'avis du comité social d'administration.

Concernant les outils de reconnaissance de la performance professionnelle, le projet de loi réécrit l'article 17 de la loi statutaire du 13 juillet 1983 pour consacrer en lieu et place de la notation l'entretien professionnel comme le mode d'évaluation de droit commun au sein des trois versants, les statuts particuliers pouvant toutefois prévoir des modalités différentes d'appréciation de la valeur professionnelle des agents afin de prendre en compte les spécificités propres à certains corps de fonctionnaires ; en outre, les CAP ne seront plus compétentes que pour les seules demandes de révision (**article 12**). Le projet de loi insère à l'article 20 de la loi statutaire du 13 juillet 1983 un nouvel alinéa qui définit les principes de rémunération des agents contractuels : « *la rémunération des agents contractuels est fixée par l'autorité compétente en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requises pour leur exercice et de l'expérience de ces agents* » ainsi que « *leurs résultats professionnels* » et les « *résultats collectifs du service* » (**article 13**). Enfin, l'**article 14** réforme les procédures d'avancement et de promotion au choix en supprimant la compétence consultative de la CAP et en instituant une formalisation de la doctrine de gestion – les « *lignes directrices de gestion* » arrêtées par l'autorité administrative après avis du comité social. Elles ont pour objet de fixer « *d'une part, dans chaque administration, les orientations générales en matière de mobilité et d'autre part, dans chaque administration et établissement public, les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours, sans préjudice du pouvoir d'appréciation de cette autorité en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général* ».

Concernant la discipline, l'**article 15** instaure une échelle de sanction unique aux trois versants de la fonction publique – à l'exception d'une sanction, le déplacement d'office (3<sup>ème</sup> groupe), applicable uniquement dans la fonction publique de l'État – afin de donner plus de cohérence à cette échelle et d'octroyer, en parallèle, aux encadrants des leviers supplémentaires leur permettant de prendre une sanction plus appropriée aux circonstances de l'espèce. Ces nouvelles sanctions seront ainsi les suivantes : avertissement/blâme/exclusion temporaire de fonctions d'une durée maximale de trois jours (1<sup>er</sup> groupe) ; radiation du tableau d'avancement/abaissement d'échelon/exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 4 à 15 jours (2<sup>ème</sup> groupe) ; rétrogradation/exclusion temporaire de fonctions pour une durée de 16 jours à 2 ans (3<sup>ème</sup> groupe) ; mise à la retraite d'office/révocation (4<sup>ème</sup> groupe).

Le **titre III du projet de loi** – intitulé « *Simplifier le cadre de gestion des agents publics* » – entend simplifier et garantir la transparence et de l'équité du cadre de gestion des agents publics.

Sous l'impulsion de la majorité, mais à l'issue d'un travail conjoint de six groupes politiques, l'Assemblée nationale a voté la fusion de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et de la Commission de la déontologie de la fonction publique, la nouvelle instance étant composée de 13 membres dont 6 personnalités qualifiées nommées par le Parlement et le Gouvernement (**article 16 bis**). L'amendement du Gouvernement pour créer au sein de la nouvelle instance fusionnée une formation spécialisée lorsqu'elle statue sur la situation d'un agent public a été repoussé en séance. L'**article 16** du projet de loi prolonge la réforme engagée par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires ainsi que son décret d'application du 27 janvier 2017 pour assurer la fluidité des parcours entre le secteur public et le secteur privé tout en garantissant l'absence de situation de conflit d'intérêts. La Haute autorité issue de la fusion voit ainsi son contrôle redéfini par une réduction du périmètre des agents relavant de sa compétence (ceux présentant un risque déontologique élevé, dont la liste sera établie par décret), par l'instauration d'un contrôle déontologique spécifique pour les personnes exerçant ou ayant exercé une activité dans le secteur privé et, enfin, par l'amélioration de sa capacité d'auto-saisine et de ses sanctions. Des amendements votés en séance renforcent le caractère contraignant et la publicité donnée aux avis de la Haute autorité. L'Assemblée nationale a également voté une série de dispositions relatives aux « hautes rémunérations » de la fonction publique : un nouvel **article 16 ter**, qui prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année, un rapport sur les hautes rémunérations dans la fonction publique, un **article 16 quater**, qui pose le principe d'un écrêtement de la rémunération des membres des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API) bénéficiaires par ailleurs d'une pension de retraite et un **article 16 quinquies** qui introduit une limite d'âge de 68 ans à la nomination ou au renouvellement des présidences des AAI/API.

Le Gouvernement se voit, par ailleurs, accorder la possibilité de légiférer par voie d'ordonnances dans deux domaines : d'une part, la protection sociale des agents publics (dans un délai de 15 à 12 mois à compter de la publication de la loi) afin de simplifier et modifier les modalités de financement de la protection sociale complémentaire, l'organisation des instances médicales et de la médecine agréée, les règles applicables en matière d'aptitude physique à l'entrée dans la fonction publique et certaines dispositions en matière de couverture des risques liées à la maternité, l'adoption ainsi que la paternité et l'accueil de l'enfant (**article 17**) et, d'autre part, après un amendement déposé par le Gouvernement en séance, la codification du droit de la fonction publique dans un nouveau code intitulé « *code général de la fonction publique* » – un « *chantier très long* », selon les débats en séance, visant à « *confirmer l'unicité de la fonction publique à travers ses trois versants* » (**article 20 bis**).

La transparence et l'équité du cadre de gestion des agents publics passent par une harmonisation du temps de travail : à l'initiative du Gouvernement, un amendement inscrit la durée annuelle de travail effectif de 1607 heures dans le statut, à l'article 65 bis de la loi du 11 janvier 1984 (**article 18 bis**) et supprime les régimes dérogatoires de la fonction publique territoriale en imposant aux collectivités territoriales concernées de définir un régime de travail conforme au droit commun dans un délai de un an à compter du renouvellement général de leurs assemblées délibérantes (**article 18**). L'Assemblée nationale a également voté, à l'initiative du Gouvernement, un « article catégoriel » relatif aux policiers municipaux visant à reconnaître leur engagement professionnel et leur offrir, comme aux autres corps de sécurité, des garanties statutaires en cas de blessures graves ou de décès en service (**article 17 bis**), ainsi qu'à l'initiative de la rapporteure le principe d'une harmoni-

sation des autorisations spéciales d'absence liée à la parentalité ou à certains événements familiaux (**article 17 ter**).

Enfin, l'**article 20** a pour objet d'une part de délimiter les « emplois supérieurs hospitaliers » (notion introduite à l'article 4 de la loi du 9 janvier 1986, la liste étant fixée par décret en Conseil d'État, en lien avec l'article 7 du projet de loi qui prévoit d'ouvrir aux contractuels de nouveaux postes de direction) et, d'autre part, de prévoir la déconcentration vers les directeurs d'établissement des actes de gestion courante des personnels de direction aujourd'hui assurés par le centre national de gestion.

Le **titre IV du projet de loi** – intitulé « *Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics* » – vise à permettre aux agents d'avoir de nouvelles perspectives d'évolution de carrière et de bénéficier de nouveaux droits en matière de formation, de mobilité ou de reconversion professionnelle.

Ces nouvelles perspectives et ces nouveaux droits concernent ainsi : la portabilité des droits liés au compte personnel de formation en cas de mobilité entre les secteurs publics et privé (**article 21**) ; la sécurisation juridique du recrutement d'apprentis et leur parcours de formation dans la fonction publique hospitalière (**article 22 bis A**, issu d'un amendement voté en séance) ; le développement du recours à l'apprentissage dans la fonction publique territoriale en renforçant le rôle du CNFPT (**article 22 bis B**, voté à l'initiative du Gouvernement) ; le bénéfice d'une formation au management pour les agents accédant pour la première fois à des fonctions d'encadrement (**article 22 bis**) ; la remise d'un rapport sur les freins au développement de l'apprentissage dans la fonction publique par le Gouvernement au Parlement (**article 22 ter**) ; l'abaissement du taux de cotisation patronale au CAS pension à la charge de l'employeur d'accueil afin de faciliter la mobilité des fonctionnaires de la fonction publique de l'État vers la fonction publique territoriale ou la fonction publique hospitalière (**article 23**) ; l'extension du principe de portabilité du CDI – instauré par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 – entre les différents versants de la fonction publique afin d'étendre les possibilités de mobilité et de perspectives professionnelles des contractuels en CDI et diversifier le vivier de recrutement des employeurs publics (**article 25**).

Trois évolutions notables sont également prévues par le projet de loi : d'une part, l'inscription dans la loi statutaire relative à la fonction publique de l'État de la position normale d'activité afin de prévoir un encadrement de sa durée (qui sera fixée par décret) et de sécuriser le retour du fonctionnaire (au besoin placé en surnombre) (**article 24**) ; d'autre part, la mise en place d'un nouveau mode de fin de contrat : la rupture conventionnelle en vue de « *favoriser la fluidité des carrières entre l'emploi public et le secteur privé tout en renforçant les garanties relatives au recrutement et aux conditions d'emploi des agents contractuels* » et « *permettre à l'agent contractuel qui souhaiterait prolonger sa carrière dans le secteur privé de mettre un terme à son contrat sans avoir à démissionner* », dont la mise à œuvre sera expérimentale pour les seuls agents titulaires – du 1<sup>er</sup> janvier 2010 au 31 décembre 2025 – et dont les modalités d'application et d'organisation seront définies par un décret en Conseil d'État pour les agents contractuels (**article 26**) ; enfin, la création d'un dispositif global d'accompagnement des agents de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière, dont l'emploi est supprimé dans le cadre d'une restructuration, vers une nouvelle affectation correspondant à leur grade, vers un autre corps ou cadre d'emplois de niveau au moins équivalent ou, à leur demande, vers un emploi dans le secteur privé (accompagnement personnalisé dans la mise en œuvre d'un projet professionnel, congé de transition professionnelle, démission avec versement d'une indemnité de départ volontaire) (**article 27**) et la création d'un mécanisme de détachement automatique pour les fonctionnaires concernés par l'externalisation de leur service ou de leur mission (**article 28**).

Toujours en vue de favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics, le Gouvernement se voit habilité à prendre des mesures par voie d'ordonnance afin de réformer la formation des agents publics (**article 22**). Le Gouvernement souhaite notamment développer des synergies entre les écoles de service public et les services qui concourent à la formation des cadres des filières administratives et techniques de la catégorie A des trois versants. Comme l'a précisé le secrétaire d'État, Olivier Dussopt, devant la Commission des lois, les ordonnances prévues à l'article 22 du projet de loi seront le vecteur de la mise en œuvre des annonces du président de la République relatives à l'ENA.

Le **titre V du projet de loi** – intitulé « *Renforcer l'égalité professionnelle* » – entend atteindre une égalité réelle entre les hommes et les femmes et favoriser l'égalité professionnelle pour les travailleurs en situation de handicap.

Concernant l'égalité hommes/femmes, l'Assemblée nationale a entériné plusieurs mesures au titre desquelles seront imposées, en premier lieu, de nouvelles obligations aux employeurs publics : la mise en place d'un dispositif de signalement des violences sexuelles, de harcèlement et d'agissements sexistes (dont les conditions d'application seront définies par décret en Conseil d'État) et l'élaboration d'un plan d'action pluriannuel « égalité professionnelle » qui, à défaut d'être respecté, l'exposera à une pénalité financière (**article 29**). Afin de renforcer la lutte contre les discriminations à l'encontre des femmes en état de grossesse, est en outre ajouté au sein des critères de discrimination interdits, le critère de l'état de grossesse (**article 29 bis**, issu d'un amendement voté en séance). Est ensuite prévu un élargissement du périmètre du dispositif de nominations équilibrées sur les emplois de direction (**article 30**). Des nouvelles règles de composition équilibrée des jurys et instances de sélection ainsi qu'une application périodique de l'alternance de la présidence des jurys sont également mises en place (**article 31**). Concernant les congés, les nouvelles dispositions excluront les congés de maladie pendant la grossesse du champ d'application du délai de carence et maintiendront le versement des primes et indemnités durant les congés de maternité, d'adoption, de paternité et d'accueil de l'enfant (**article 32**) mais également les droits à l'avancement en cas de congé parental et de disponibilité de droit pour élever un enfant (**article 33**), un principe étendu après amendement aux militaires (**article 33 bis**).

Concernant les travailleurs en situation de handicap, le projet de loi tend à encourager le développement de leur parcours professionnel et à faciliter la mise en œuvre des aménagements lors du déroulement des épreuves des concours et examens, en supprimant notamment la référence à l'orientation en milieu ordinaire de tra-

vail, la référence aux seuls moyens physiques des candidats (afin de prendre en compte toutes les formes de handicap) et en remplaçant la référence aux fonctionnaires handicapés par celles d'« *agents publics en situation de handicap* » ; il modifie, en ce sens, l'article 6 *sexies* de la loi du 13 juillet 1983 (**article 34**). Est également prévu, à titre expérimental, un mécanisme dérogatoire de détachement – tel que prévu aujourd'hui par l'article 13 *bis* de la loi du 13 juillet 1983 – afin de permettre aux fonctionnaires en situation de handicap d'accéder aux emplois relevant d'un corps de niveau supérieur ou de catégorie supérieure, sous réserve d'avoir accompli une certaine durée de services publics (**article 35**).

**Conclusion.** Le projet de loi de transformation de la fonction publique voté par l'Assemblée nationale engage, avec des dispositifs inédits, des changements profonds au sein des trois versants, dans les rapports collectifs (création des comités sociaux, réorganisation des CAP, élaboration des lignes directrices de gestion, réforme des accords collectifs) comme dans la gestion des situations individuelles (élargissement du recours au contrat, contrat de projet, rupture conventionnelle, renforcement du contrôle déontologique). On ne voit toutefois pas dans ce texte important une rupture ou une révolution, mais plutôt l'approfondissement d'un mouvement engagé par les précédentes lois portant modification du statut – la 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, la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ou encore la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Le Gouvernement et le législateur s'attachent à simplifier les procédures, à fluidifier les parcours, à donner de nouveaux leviers aux employeurs publics mais, il faut le souligner, apportent dans le même temps des garanties nouvelles aux agents publics.

Le texte nous semble, globalement, permettre la nécessaire adaptation de la gestion des ressources humaines publiques aux transformations de la société. Les praticiens et gestionnaires n'y verront certainement pas la révolution souhaitée par les uns, dénoncée par les autres, mais un ensemble de dispositions utiles, étant précisé que les trois ordonnances comme les très nombreux décrets d'application à venir pourront encore faire bouger le curseur de cette réforme dans le sens des ambitions, ou des craintes, exprimées tout au long des débats.