

Le contenu de l'avant-projet de loi de réforme de la fonction publique

Révision des missions des instances de dialogue social, élargissement des cas de recours aux contractuels, nouvelles sanctions, contrôle des fonctionnaires pantoufleurs lors de leur retour dans la fonction publique, rupture conventionnelle, dispositif d'accompagnement des agents lors de restructurations... *Acteurs publics* a consulté les mesures de l'avant-projet de loi de réforme de la fonction publique qui sera présenté aux représentants du personnel et des employeurs le 13 février.

Les intentions du gouvernement pour la fonction publique se précisent. Alors que le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, Olivier Dussopt, s'apprête à présenter aux représentants du personnel et des employeurs les orientations du projet de loi de réforme de la fonction publique mercredi 13 février, *Acteurs publics* dévoile le détail des articles prévus à ce jour dans l'avant-projet de loi. Ce document a été au menu d'une ultime réunion interministérielle (RIM) organisée le 11 février.

Au total, une trentaine d'articles sont prévus et répartis en 4 titres : "Promouvoir un dialogue social plus stratégique, efficace et réactif, dans le respect des garanties des agents publics" ; "Transformer et simplifier le cadre de gestion des ressources humaines pour une action publique plus efficace" ; "Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics" et "Renforcer l'égalité professionnelle". À noter que les dispositions relatives au développement de la rémunération au mérite sont minimales dans le projet de texte actuel, puisqu'elles passent majoritairement par la voie réglementaire. Voici le détail des mesures contenues dans l'avant-projet de loi.

Les dispositions relatives au dialogue social

La fusion des CT et des CHSCT actée. Évoquée lors de la concertation avec les partenaires sociaux, la fusion des comités techniques (CT) et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) figure bien dans l'avant-projet de loi de réforme de la fonction publique. La nouvelle instance issue de ce regroupement s'intitulera "comité social d'administration" dans la fonction publique d'État et "comité social territorial" dans la fonction publique territoriale. Sous certaines conditions, une "formation spécialisée" en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail pourra être créée au sein de ces comités. La mise en place de cette instance sera notamment obligatoire à l'État si les effectifs sont supérieurs à un seuil qui reste à être précisé par décret. Une telle formation spécialisée pourra aussi être mise en place dans les administrations où des risques professionnels le justifient. Dans la territoriale, les collectivités employant plus de 300 agents devront aussi mettre en place une telle instance. Entre 50 et 300 agents, une formation spécialisée pourra aussi être mise en place si des risques professionnels le justifient. Quant à la fonction publique hospitalière, un "comité social d'établissement" viendra remplacer l'actuel "comité technique d'établissement" dans les établissements publics de santé. Une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail pourra également être instituée au sein du comité en fonction d'un seuil d'effectifs qui reste lui aussi à être précisé par décret. Cette nouvelle architecture entrera en vigueur lors du prochain renouvellement des instances, soit en 2022.

Exit l'avis des CAP sur les actes de mutation et de mobilités. Alors que la loi prévoyait jusqu'à ce jour, dans la fonction publique d'État, que l'autorité compétente "*procède aux mouvements des fonctionnaires après avis des commissions administratives paritaires*" (CAP), le projet de loi supprime cet avis et stipule que seule l'autorité compétente procède aux mutations des fonctionnaires. Le texte prévoit aussi que l'autorité compétente pourra définir des durées minimales et maximales d'occupation de certains emplois. Un item qui devrait être précisé par un décret en Conseil d'État. Dans la fonction publique territoriale, l'avis des CAP (en cas de transfert d'agents notamment entre collectivités) est lui aussi supprimé. En contrepartie, les missions des CAP seront davantage centrées sur des cas de recours.

Des CAP par catégories hiérarchiques à l'État. Il est proposé, pour la fonction publique d'État, à l'instar de ce qui existe dans les versants territorial et hospitalier, de structurer les commissions administratives par catégories hiérarchiques et non plus par corps. Dans la territoriale et l'hospitalière, les groupes hiérarchiques pourraient pour leur part être regroupés. Actuellement, en effet, les CAP de ces deux versants sont divisés par catégories (A, B et C), chacune comprenant des groupes hiérarchiques et même des sous-groupes

Des ordonnances à venir sur le dialogue social dans la fonction publique. Le projet de loi prévoit une habilitation pour le gouvernement à prendre par ordonnances (dans un délai de quinze mois après la promulgation de la loi) toutes dispositions visant à renforcer la place de la négociation dans la fonction publique. Et ce, notamment, en précisant les autorités compétentes pour négocier avec les organisations syndicales, en adaptant les critères de reconnaissance de validité des accords, en déterminant la portée juridique des accords et leurs conditions de conclusion et de résiliation ou encore en faisant évoluer l'articulation entre les niveaux de négociation (national et local).

Exit le rôle du Conseil supérieur de l'État en matière d'avancement. Alors que le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État est considéré aujourd'hui comme *"l'organe supérieur de recours en matière disciplinaire, en matière d'avancement et en matière de licenciement pour insuffisance professionnelle"*, le projet de loi prévoit de supprimer ce rôle en matière d'avancement.

Du nouveau pour le Conseil commun de la fonction publique. Le Conseil commun pourra désormais être consulté sur les projets de texte relevant des compétences de l'un des conseils supérieurs. Et ce sur saisine du président du Conseil commun et après accord du président du conseil supérieur concerné. L'avis du Conseil commun se substituerait ainsi à celui du conseil supérieur.

Les dispositions relatives au recours aux contractuels

Le recours aux contractuels. Alors que le statut prévoit aujourd'hui que des agents contractuels peuvent être recrutés à l'État *"lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes"* et *"pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'État à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient"*, le projet de loi prévoit d'élargir ces dérogations.

Le projet de texte stipule en effet que, dans la fonction publique d'État, le recrutement des contractuels sera désormais possible lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, notamment lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des compétences techniques spécialisées ou nouvelles, lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée aux missions à accomplir et en enfin lorsque les fonctions ne nécessitent pas une formation initiale donnant lieu à la titularisation de l'agent. Des contrats qui pourront être conclus pour une durée indéterminée.

Dans la territoriale, le projet de loi prévoit que des emplois permanents pourront être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les communes de moins de 1 000 habitants et les groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil, pour tous les emplois et dans les autres collectivités, pour tous les emplois à temps non complet lorsque la quotité de temps de travail est inférieure à 50 %. Jusqu'à ce jour, le recrutement de contractuels était possible *"pour les emplois de secrétaire de mairie des communes de moins de 1 000 habitants et de secrétaire des groupements composés de communes"* dont la population moyenne était inférieure à ce seuil et pour les *"emplois à temps non complet des communes de moins de 1 000 habitants et des groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil, lorsque la quotité de temps de travail est inférieure à 50 %"*.

Un "contrat de mission". Attendue, la création d'un contrat de mission pour une durée maximale de six années est actée par le projet de loi de réforme de la fonction publique. Celui-ci prévoit que ce contrat est institué pour mener à bien un projet ou une opération spécifique dont l'échéance est la réalisation desdits projets ou opération.

Revoilà l'ouverture des postes de direction aux contractuels. Introduite par le gouvernement dans le projet de loi *"pour la liberté de choisir son avenir professionnel"*, mais censurée par le Conseil constitutionnel, l'ouverture aux contractuels des postes de direction du secteur public fait son retour dans le projet de loi de réforme de la fonction publique. Dans l'hospitalière, seront ainsi concernés les emplois de directeurs des établissements et les emplois supérieurs hospitaliers et à l'État, l'ensemble des emplois de direction de l'État et de ses établissements publics. La liste des emplois concernés ainsi que les modalités de sélection et d'emploi restent néanmoins à être précisées par décret. Dans la territoriale, cette ouverture concernera l'ensemble des collectivités dont la population est supérieure à 40 000 habitants.

Les dispositions relatives aux carrières

Généralisation de l'évaluation individuelle. Pour renforcer la “*reconnaissance de l'engagement et de la performance professionnels*” de l'agent public, il est envisagé de remplacer dans les textes la notation par l'appréciation de la valeur professionnelle. L'appréciation de la valeur professionnelle se fondera sur une évaluation individuelle qui prendra la forme d'un entretien individuel annuel.

Les mérites individuels davantage pris en compte pour l'avancement et les promotions. Le projet de loi prévoit que les lignes directrices de gestion établies par l'autorité, après avis des comités sociaux, précisent les critères d'appréciation des mérites, expériences et acquis professionnels des agents éligibles à une mesure d'avancement ou de promotion.

Les résultats des contractuels pris en compte dans les rémunérations. Il est prévu dans le projet de loi d'insérer dans le statut un article qui indique que la rémunération des agents contractuels est fixée par l'autorité compétente en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour l'exercice et de leur expérience. Elle pourra aussi tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service.

De nouvelles sanctions à l'État et dans l'hospitalière. Il est prévu, dans la fonction publique d'État et dans l'hospitalière, la création d'une nouvelle sanction (en l'occurrence une exclusion temporaire des fonctions de trois jours), qui ne serait pas soumise à l'examen des CAP. Il s'agit en somme de s'aligner sur la situation actuellement en vigueur dans la territoriale. Pour l'État et l'hospitalière, il est aussi prévu que l'exclusion temporaire de fonctions soit inscrite dans le dossier du fonctionnaire.

Les fonctionnaires pantoufleurs contrôlés à leur retour. Dès lors qu'un fonctionnaire a vocation à être nommé ou recruté dans la fonction publique après avoir exercé, au cours des trois dernières années, une activité privée lucrative, l'autorité compétente contrôle la compatibilité de cette activité avec l'emploi sur lequel elle envisage de le nommer. Si cette autorité a un doute sur la compatibilité de cet emploi, elle pourra saisir pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue de son administration. Et si ce référent n'est pas en mesure d'apprécier la situation de l'agent, l'autorité hiérarchique saisira alors la Commission de déontologie de la fonction publique, qui examinera si l'activité qu'exerçait le fonctionnaire risque de compromettre ou de mettre en cause l'activité du service.

Les dispositions relatives aux mobilités et transitions professionnelles

Des mesures pour favoriser la mobilité des fonctionnaires. Le projet de loi entend favoriser la mobilité des fonctionnaires de l'État vers les versants hospitalier et territorial. Ainsi, dans le cas où un fonctionnaire de l'État est mis à disposition d'une collectivité ou d'un établissement hospitalier, le remboursement à l'employeur par la structure d'accueil de la contribution CAS pensions (retraite) pourra être effectué sur la base d'un taux inférieur à celui servant au calcul de la contribution due par l'employeur d'origine. Le projet de loi prévoit aussi la portabilité des CDI entre les différents versants de la fonction publique.

Bientôt des ruptures conventionnelles. Dans les trois versants, le projet de loi prévoit de créer un dispositif de rupture conventionnelle pour les CDI, qui donnera lieu au versement d'une indemnité. Dans la fonction publique d'État et dans l'hospitalière, le projet de loi prévoit aussi de créer à titre expérimental (entre 2020 et 2025) un dispositif de rupture conventionnelle pour les fonctionnaires. Ces ruptures donneront lieu au versement de l'allocation de retour à l'emploi.

Le dispositif d'accompagnement des restructurations précisé. Évoqué de longue date, le dispositif d'accompagnement des agents en cas de restructuration est précisé dans le projet de loi de réforme de la fonction publique. Sont ainsi prévus la mise en place d'une priorité locale de mutation ou de détachement, d'un congé de transition professionnelle ou encore d'une mise à disposition auprès d'organisations ou d'entreprises privées et bien entendu, le versement d'une indemnité de départ volontaire.

Détachement d'office des fonctionnaires touchés par une externalisation. Lorsque l'activité d'une personne morale de droit public employant des fonctionnaires sera reprise par une personne morale de droit privé ou par une personne morale de droit public gérant un service public industriel et commercial, les fonctionnaires exerçant cette activité seront détachés d'office, pendant la durée du contrat liant la personne morale de droit public à l'organisme d'accueil, sur un contrat de travail conclu à durée indéterminée auprès de l'organisme d'accueil.

Et aussi...

Des mesures en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. C'est la traduction législative du protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Le projet de loi prévoit ainsi l'obligation pour les employeurs publics d'élaborer un plan d'action "égalité professionnelle" pluriannuel ; l'exonération du jour de carence pour les femmes enceintes du secteur public ; le respect de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures d'avancement ; l'obligation pour les employeurs publics de mettre en place un dispositif de "*signalement des violences, de traitement et de suivi des violences sexuelles, du harcèlement et des agissements sexistes*" et l'extension du dispositif des nominations équilibrées aux dirigeants des établissements publics de l'État notamment. Le seuil de soumission à ce dispositif sera pour sa part abaissé de 80 000 à 40 000 habitants. Le projet de loi prévoit en outre que les jurys et instances de sélection de la fonction publique soient composés de façon à aboutir à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes (40 % au minimum de chaque sexe).

Des mesures pour améliorer les conditions d'emploi des personnes handicapées. Des dispositions visant à favoriser l'égalité professionnelle pour les travailleurs en situation de handicap figurent dans le projet de loi et prévoient notamment pour ces travailleurs des dérogations aux règles normales de déroulement des concours et des examens, ainsi qu'aux règles de déroulement de carrière.

Harmonisation du temps de travail. Le gouvernement l'avait annoncé : le projet de loi comportera des dispositions visant à harmoniser le temps de travail dans la fonction publique et notamment dans la territoriale. Le projet de loi prévoit en effet de mettre fin aux régimes dérogatoires mis en place dans les collectivités et leurs établissements publics. Ceux-ci disposeront d'un délai d'un an à compter du prochain renouvellement des exécutifs locaux pour définir de nouvelles règles relatives au temps de travail des agents.

Des ordonnances sur la participation des employeurs à la complémentaire de leurs agents. Le projet de loi prévoit d'habiliter le gouvernement à légiférer par ordonnance toute mesure visant à réformer la participation des employeurs au financement des garanties de protection sociale complémentaire.

L'organisation des instances médicales bientôt revue. Une disposition du projet de loi prévoit en effet d'accorder au gouvernement la possibilité de légiférer par ordonnances pour réformer l'organisation et le fonctionnement des instances médicales et de la médecine agréée et pour autoriser la mutualisation des services de médecine de prévention, et ce afin de faciliter la prise en charge des agents publics.

Des centres de gestion interdépartementaux. Le projet de loi prévoit que des centres de gestion départementaux, relevant de la même région, pourront décider, après avis de leurs instances, de constituer un centre interdépartemental unique compétent sur les territoires et les centres de gestion auxquels il se substitue.

Le CNFPT au rapport. Le projet de loi stipule que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) devra remettre chaque année au Parlement un rapport sur son activité et sur l'utilisation de ses ressources.