

TITRE I^{ER} – PROMOUVOIR UN DIALOGUE SOCIAL PLUS STRATÉGIQUE ET EFFICACE DANS LE RESPECT DES GARANTIES DES AGENTS PUBLICS

Article 1^{er} : Le principe de participation des agents publics

2. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

2.1. Impacts juridiques

La réforme des CAP portée par le projet de loi concerne les trois versants de la fonction publique.

La modification du titre I^{er} du statut général est nécessaire, notamment son article 9 principal relatif au droit à la participation des agents publics pour l'examen des questions individuelles.

2.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

La réforme des CAP et leur recentrage sur certaines décisions individuelles devraient se traduire par un impact budgétaire positif pour les finances publiques, bien que difficile à mesurer.

2.3. Impacts sociaux

Cette réforme représentera une évolution importante à la fois pour les représentants du personnel qui siègent dans les commissions administratives paritaires et pour l'ensemble des fonctionnaires.

Les agents publics seront les premiers concernés par la nouvelle organisation du dialogue social issue de cette réforme, notamment en matière de gestion du déroulement de leur carrière. En effet, cette réforme tend à transformer l'actuelle gestion statutaire et parfois trop uniformisée instituée dans les CAP en une gestion plus individuelle et plus qualitative des ressources humaines.

Ainsi, au sein des instances de dialogue social de la fonction publique, les représentants syndicaux verront leur rôle renforcé, par une attribution de leurs compétences mieux répartie, entre les sujets collectifs gérés par les comités sociaux et les sujets plus individuels traités par les CAP.

2.4. Impacts sur les administrations

La réforme du dialogue social en matière de questions individuelles relatives à leur déroulement de carrière permettra donc aux administrations d'offrir une gestion individualisée de plus grande qualité à leurs agents. En effet, en réduisant la charge de travail pesant sur les directions des ressources humaines, qui est principalement constituée d'actes devant passer en CAP en matière de mobilité, de mutation ou de promotion, les emplois concernés pourront être redéployés vers une offre de services et un suivi personnalisé plus performants.

L'activité de gestion des ressources humaines des employeurs sera donc amenée à évoluer.

Article 2 : Renforcer la gouvernance du dialogue social au niveau inter-fonctions publiques et par versant

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. Impacts juridiques

4.1.1. Nouveau cas de saisine du Conseil commun de la fonction publique

Le nouveau cas facultatif de saisine du Conseil commun de la fonction publique modifie au niveau législatif l'articulation des attributions entre le Conseil commun et les conseils supérieurs ainsi que les règles de consultations préalables obligatoires relatives aux dispositions relevant de la fonction publique.

4.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

Le coût annuel de fonctionnement du CSFPE, composé de 23 membres, est passé de 92,59 K€ à 74,40 K€ de 2015 à 2017. Il s'élève pour le CSFPH, composé de 33 membres à 90 K€. Pour le CSFPT, composé de 40 membres, ce coût de fonctionnement annuel est passé de 72,72 K€ à 83,60 K€ de 2015 à 2017. Enfin, le coût annuel de fonctionnement du CCFP est passé de 65,02 K€ en 2015 à 87,8 K€ en 2017 pour un nombre égal de 8 réunions.

Les deux mesures prévues par cet article n'emportent aucun coût supplémentaire. En effet, s'agissant du nouveau cas de saisine du Conseil commun de la fonction publique, l'avis rendu se substituera à l'avis qui aurait été rendu par le Conseil supérieur compétent. S'agissant de l'évolution de la composition du collège des employeurs publics territoriaux du CSFPT, le nombre total de membres du collège des employeurs reste inchangé.

En outre, la nouvelle faculté de saisine du CCFP qui est instaurée pourrait réduire le nombre de saisines des trois conseils supérieurs de la fonction publique, tout en maintenant le nombre moyen de saisines du CCFP (9 de 2015 à 2017)¹⁴. Il en résulterait un gain potentiel, issu de la réduction du nombre de saisines des trois conseils supérieurs¹⁵.

4.3. Impacts administratifs du nouveau cas de saisine prévue du Conseil commun de la fonction publique

4.3.1. Impacts sur les organisations syndicales

Pour les organisations syndicales, la mise en œuvre de la nouvelle possibilité de saisine du Conseil commun de la fonction publique impliquera que les représentants du personnel du Conseil commun, qui ne sont pas les mêmes que ceux siégeant au sein des Conseils supérieurs, devront, en cas d'activation du pouvoir d'évocation par le président du Conseil commun et accord du président du Conseil supérieur concerné, se prononcer sur des dispositions relevant d'un seul versant de la fonction publique.

Toutefois, dans la mesure où la représentativité du Conseil commun est assise sur celle des trois versants de la fonction publique, les représentants du personnel du Conseil commun disposent de la légitimité nécessaire.

4.3.2. Impacts sur les conseils supérieurs de la fonction publique

Face au risque de dépossession des conseils supérieurs de leurs attributions et en vue de rassurer les employeurs publics territoriaux et hospitaliers qui pourraient craindre une aspiration des

compétences du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière par le Conseil commun, plusieurs garanties sont apportées pour encadrer le nouveau cas de saisine du Conseil commun de la fonction publique.

D'une part, le CCFP ne pourra être consulté que sur un projet de texte dont l'objet est commun à deux des trois fonctions publiques et qui comporte, par ailleurs, des dispositions accessoires spécifiques à un versant mais non dépourvues de tout lien avec les dispositions communes du projet de texte.

D'autre part, il s'agit d'une possibilité offerte et non d'une substitution automatique de la consultation du Conseil commun aux Conseils supérieurs. Dans la pratique, le président du CCFP (également président du CSFPE) prendra l'attache des présidents des deux autres présidents (CSFPT et CSFPH) afin de faciliter une bonne articulation des consultations entre les instances.

Enfin, les employeurs publics territoriaux et hospitaliers seront représentés au sein du Conseil commun de la fonction publique par le collège des employeurs publics. Cela permet aux employeurs locaux de conserver un pouvoir propre d'expression sur les questions spécifiques à la fonction publique territoriale, conformément au principe de libre administration des collectivités locales prévu par l'article 72 de la Constitution.

Article 3 : Créer une instance unique pour développer une vision intégrée des politiques de ressources humaines et des conditions de travail (fusion CT/CHSCT)

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. Impacts juridiques

La création d'un nouveau comité social nécessite de modifier les dispositions législatives qui régissent actuellement les CT et d'abroger celles en vigueur pour les CHSCT.

Tableau n° 5 : Références juridiques législatives sur les CT et CHSCT à modifier dans les trois versants de la fonction publique

Fonction publique de l'État (FPE)	Fonction publique territoriale (FPT)	Fonction publique hospitalière (FPH)
- articles 15 et 16 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État	- articles 31-1, 32 et 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale	- articles L. 6144-3 à 5 du code de la santé publique - article L. 315-13 du code de l'action sociale et des familles - article L. 14-10-2 du code de l'action sociale et des familles

En particulier, dans la FPH, elle nécessite d'abroger les dispositions du code du travail (articles L. 4611-1 à L. 4614-16) qui régissent actuellement les CHSCT en vue d'aligner le régime juridique sur celui des deux autres versants.

Par ailleurs, la mise en œuvre du projet de loi nécessitera l'abrogation des décrets régissant les CT et des dispositions réglementaires régissant les CHSCT pris en application des dispositions des articles 15 et 16 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et des dispositions analogues au sein de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière (voir tableau 1) ainsi que l'élaboration de nouveaux décrets dans les trois versants régissant la nouvelle instance. Enfin, un important travail de révision des dispositions sectorielles renvoyant au corpus juridique actuel devra être effectué.

4.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

La création d'une nouvelle instance fusionnée entre les CT et les CHSCT actuels va conduire à la suppression des 2 054 CHSCT dans la FPE, 4 800 dans la FPT et 2 200 dans la FPH, sous leur forme existante, selon les données de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, de la direction générale des collectivités locales et de la direction générale de l'offre de soins.

L'impact de la réforme va dépendre d'un ensemble de paramètres complexes qui ne permettent pas d'inférer une évaluation ex ante précise. L'existence de risques professionnels particuliers conduisant ou non à créer une formation spécialisée, le nombre de titulaires et de suppléants siégeant dans les différentes instances aux différents niveaux. Par ailleurs, il n'existe pas de statistique exhaustive concernant le nombre global de représentants du personnel siégeant au sein des comités techniques et des CHSCT actuels, car les textes qui régissent les instances dans la fonction publique fixent soit un nombre maximum de représentants du personnel, soit une fourchette. Sous ces réserves, la réforme des instances de dialogue social collectif se traduira au global par une réduction du nombre de mandats syndicaux, tempérée par la circonstance que la moitié des représentants dans la formation spécialisée seront également membres de l'instance plénière, et devrait ainsi avoir un effet sur le volume des facilités en temps accordées aux représentants du personnel siégeant au sein des CT et des CHSCT (autorisations spéciales d'absence²⁴) dont les réunions sont convoquées par l'administration. En effet, leur nombre global est fonction du nombre d'instances, du nombre de sièges et du nombre de réunions de chaque instance. En revanche et à droit constant, le nombre de mandats détenus au sein de ces instances n'a pas d'influence sur le crédit de temps syndical contingenté (exprimé en ETP et utilisable sous forme de décharges de service ou de crédits d'heures utilisés sous forme d'autorisations d'absences par demi-journée) calculé en fonction des effectifs du ministère et réparti entre les organisations syndicales compte tenu de leur représentativité. Une évaluation fine de la réforme sera donc incontournable au moment de la prise des décrets d'application de la loi.

4.3. Impacts sociaux

Pour les agents publics (2,6 millions dans la FPE, 1,8 million dans la FPT et 1,1 million dans la FPH), les nouvelles dispositions prévues par le projet de loi permettront d'une part, une prise en

compte accrue et en amont des questions en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail par une instance fusionnée ayant de ce fait une plus grande autorité et légitimité. Celle-ci disposera d'une vision intégrée et multidimensionnelle visant à se prononcer sur les enjeux collectifs liés à l'organisation du travail et aux ressources humaines. D'autre part, ces nouvelles dispositions assureront une meilleure représentation des agents publics sur les questions de santé, de sécurité et de conditions de travail. Le système antérieur, fondé sur la désignation des membres des comités d'hygiène et de sécurité à partir des résultats obtenus aux élections des comités techniques, ne permettait pas à l'électeur de faire le choix de son représentant pour ces domaines. Désormais, les agents exprimeront directement leur choix sur ces questions au travers de l'élection de leurs représentants compétents pour toutes questions collectives.

La mise en œuvre du nouveau dispositif nécessitera, pour les organisations syndicales de prévoir des candidats sur les listes qui connaissent les spécificités des questions en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, ce qui peut conduire à modifier les équilibres existants pour les représentants du personnel. Enfin, les organisations syndicales siégeant dans le nouveau comité social pourront investir de nouveaux champs du dialogue social (grandes orientations en matière de ressources humaines et d'organisation du travail, lignes directrices, etc.).

4.4. Impacts sur les administrations

La mise en place du nouveau comité social constituera pour les administrations, en premier lieu, un progrès grâce à l'amélioration de l'articulation des compétences actuellement peu satisfaisante entre les CT et les CHSCT actuels, dans un contexte de réorganisations de services accrues avec le recueil d'un avis unique. Cette simplification mettra fin à la multiplication des consultations, coûteuses en temps pour les directions des ressources humaines, pour se concentrer sur les enjeux de fond sans dégrader toutefois la prise en compte des problématiques liées à la dimension santé, sécurité et conditions de travail. En deuxième lieu, le dialogue social se trouvera renforcé et enrichi sur de nouveaux objets grâce à un basculement d'un dialogue social centré sur les questions de gestion statutaire des agents publics à un dialogue social davantage porté sur la promotion des politiques de ressources humaines fondées sur les besoins des services et des agents (développement des compétences et des parcours professionnels, handicap, égalité professionnelle par exemple).

En dernier lieu, le maintien des importants efforts en matière de formation et de professionnalisation des représentants du personnel et de l'administration nécessite une attention particulière des administrations en vue de promouvoir des politiques de ressources humaines et une organisation du travail innovante et respectueuse de la santé, de la sécurité et des conditions de travail des agents.

Article 4 : Réorganiser les CAP pour un meilleur accompagnement des situations individuelles complexes

2. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

2.1. Impacts juridiques

La réforme des CAP portée par le projet de loi concerne les trois versants de la fonction publique. La modification du statut général est donc nécessaire, notamment l'article 9 relatif au droit à la participation des agents publics pour l'examen des questions individuelles ainsi que les dispositions sur les attributions des CAP des trois lois statutaires régissant la fonction publique.

La suppression des groupes hiérarchiques dans la FPT et la FPH ainsi que l'institution de CAP par catégorie dans la FPE nécessitent en outre une disposition législative prévoyant que les fonctionnaires d'une catégorie puissent se prononcer sur la situation individuelle des fonctionnaires de cette catégorie. En effet, l'absence de groupes hiérarchiques déroge à un principe général du droit consacré par la jurisprudence⁴⁶ selon lequel un agent public ne peut siéger dans une formation qui lui permettrait d'apprécier la manière de servir d'un agent d'un grade hiérarchiquement supérieur au sien.

Au niveau réglementaire, la réforme des CAP implique la modification du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux CAP pour la fonction publique d'État, du décret n° 89-229 du 17 avril 1989 relatif aux CAP des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour la fonction publique territoriale et du décret n° 2003-655 du 18 juillet 2003 relatif aux CAP locales et départementales de la fonction publique hospitalière et du décret n° 2003-761 du 1^{er} août 2003 relatif aux commissions administratives paritaires de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris. Elles devront notamment revoir le nombre de représentants du personnel en fonction des seuils d'effectifs. Elle nécessitera, en outre, pour la FPE, la refonte de la cartographie des CAP au sein des départements ministériels.

Enfin, l'inscription dans la loi du conseil syndical se limite aux recours administratifs contre des décisions individuelles défavorables. Par conséquent, il n'intervient pas dans le domaine juridictionnel. Les modalités de cette disposition seront précisées par voie réglementaire.

2.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

La réforme des CAP devrait se traduire par un impact budgétaire positif pour les finances publiques, bien que difficile à mesurer, sous l'effet de deux évolutions.

D'une part, le recentrage des attributions des CAP devrait conduire à une diminution importante du temps de préparation, du nombre de réunions et du temps passé en CAP, tant pour les représentants du personnel que pour les gestionnaires en matière de ressources humaines au sein des DRH. Ainsi, les directions des ressources humaines pourraient économiser des ETPT (environ une dizaine par ministère) grâce au recentrage des attributions des CAP, tout en redéployant une partie des effectifs au sein des DRH vers des prestations de politique de ressources humaines à plus forte valeur ajoutée (appui aux projets d'évolution professionnel et de mobilité, animation managériale, amélioration de la qualité de vie au travail). Les agents participant à la gestion administrative des CAP sont actuellement mobilisés durant chaque année pendant de nombreux jours pour préparer leur tenue. Il en sera de même dans la FPT où le temps de préparation des CAP est important, notamment dans les centres de gestion en raison du nombre de collectivités affiliées. À titre d'exemple, si l'on part du principe que 10 agents (5 de catégorie C, 2 de catégorie

B et 3 de catégorie A) sont mobilisés à temps plein durant un mois (soit 20 jours de travail à raison de 7 heures par jour), cela représente des économies en ETP de l'ordre de 40 000 € brut par ministère.

D'autre part, dans la FPE, l'élargissement de l'assiette électorale des CAP, lesquelles passeront d'une structuration par corps à une organisation par catégorie, va conduire à la réduction du nombre de CAP par département ministériel. Il n'est toutefois pas possible, à ce stade, de disposer d'une vision globale de la nouvelle cartographie des CAP. En effet, un important travail en lien avec les ministères doit être engagé pour tenir compte des spécificités et éventuellement prévoir plusieurs CAP par catégorie lorsque les spécificités de certains univers au sein d'un même département le justifient. Il n'est pas non plus possible d'évaluer l'impact de cette évolution sur le nombre total de représentants du personnel siégeant au sein des CAP qui dépendra du nombre de CAP instituées. Dans la FPT, la réforme ne devrait pas entraîner une baisse du nombre total de CAP mais la suppression des groupes hiérarchiques simplifiera l'organisation des élections des représentants pour les organisations syndicales et les collectivités ainsi que des réunions des CAP. Dans la FPH, la suppression des groupes hiérarchiques conduira à la fusion des sous-groupes, car les corps, grades et emplois d'un même sous-groupe sont déjà considérés comme hiérarchiquement équivalents. Une évaluation fine de l'impact de la mesure sera donc possible et nécessaire lors de l'élaboration des décrets d'application.

2.3. Impacts sociaux

Les agents publics seront les premiers concernés par cette réforme du fait de la nouvelle organisation en matière de gestion du déroulement de leur carrière. En effet, le basculement d'une gestion statutaire et parfois trop uniformisée à une gestion plus individuelle et plus qualitative des ressources humaines, encadrée toutefois par la définition de critères objectifs, devrait permettre de fluidifier les mouvements et mobilités. Ainsi, par exemple, la mobilité pourra se faire « au fil de l'eau », sans attendre que la CAP se réunisse.

De même, sur la promotion et l'avancement, le nouveau cadre proposé permettra de mieux valoriser d'autres critères que celui de l'ancienneté et en particulier le mérite professionnel ou la diversité des parcours et l'acquis d'expérience professionnelle qui en résulte. A titre d'exemple, ce nouveau modèle permettra d'accorder davantage de valorisation aux prises de risque que constituent les mobilités en dehors du périmètre naturel du corps d'origine, que ce soit vers un autre ministère, un autre employeur public ou vers le secteur privé

Par ailleurs, la mise en place de CAP par catégorie et la remise en cause du principe général du droit impliqueront que les fonctionnaires d'une catégorie pourront désormais se prononcer sur la manière de servir des fonctionnaires de l'ensemble de la catégorie, sans considération de corps, d'emplois, de cadre d'emplois ou de grade.

Ces changements importants devront faire l'objet d'une diffusion et communication des employeurs à l'égard de leurs agents.

Si elle n'emporte pas nécessairement de conséquences sur le paysage syndical, la réforme des CAP représentera toutefois une évolution importante pour les représentants du personnel qui y

siègent. Leur rôle au sein des instances du dialogue social dans la fonction publique s'en trouvera modifié du fait du basculement du dialogue social sur les sujets collectifs, sur lesquels leur poids est renforcé. Toutefois, l'importance du dialogue social informel de proximité n'est pas remise en cause, notamment pour s'assurer de la fluidité des mouvements dans les administrations comportant d'importants effectifs, qui procèdent aux mouvements de leur personnel via des tableaux de mutations, et pour veiller à une cohérence de traitement et de transparence entre agents de situation identique. Enfin, l'activité de conseil syndical sera renforcée par son inscription dans la loi.

2.4. Impacts sur les administrations

La réforme du dialogue social en matière de questions individuelles permettra aux administrations d'offrir une gestion individualisée de plus grande qualité à leurs agents. En effet, en réduisant la charge de travail pesant sur les directions des ressources humaines, consacrée actuellement aux actes devant passer en CAP en matière de mobilité, de mutation ou de promotion, les emplois concernés pourront être redéployés vers une offre de services et un suivi personnalisé plus performant. La fonction ressources humaines des employeurs sera donc amenée à évoluer.

La poursuite d'un dialogue social de qualité sur les questions individuelles entre les employeurs et les organisations syndicales, bien que moins formalisé, n'est toutefois pas remise en cause. En effet, il s'agira de continuer à sécuriser tant les mobilités et mutations (notamment dans les administrations à gros effectifs qui ont mis en place le tableau de mutation) que les promotions et avancements.

Alors que la majorité des affectations ne pose aucune difficulté, la réforme des CAP permettra également de mieux prendre en compte les besoins des services et des territoires, de raccourcir les délais de vacance des postes et d'éviter, notamment dans les zones géographiques en tension, les recrutements externes et les recrutements temporaires.

Le conseil syndical permettra d'accompagner les agents pour les conseiller et les assister en cas de contestations administratives de décisions individuelles défavorables en matière de mutation, de promotion et d'avancement.

Article 5 : Développer le recours à la négociation collective dans la fonction publique

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Le renforcement de la négociation dans la fonction publique pourra profiter à tous les acteurs : elle offre en effet plus de souplesse et de fluidité dans la recherche de compromis, ce qui est source d'une plus grande rapidité et d'une meilleure efficacité.

S'agissant de mesures prises par voie d'ordonnance, l'analyse fine des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation. Les différents impacts juridiques, sociaux et budgétaires seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

TITRE II – TRANSFORMER ET SIMPLIFIER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

CHAPITRE I^{ER} – DONNER DE NOUVELLES MARGES DE MANŒUVRE AUX ENCADRANTS DANS LE RECRUTEMENT DE LEURS COLLABORATEURS

Section I : Élargir le recours au contrat

Article 6 : Garantir l'égal accès aux emplois publics

2. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

2.1. Impacts juridiques

La mesure envisagée complète le I de l'article 32 de la loi n° 83-364 du 13 juillet 1983. Figurant dans le titre I^{er} du statut général de la fonction publique, ces dispositions s'appliquent aux trois versants. Il est à noter que, pour les emplois de direction, le projet de loi prévoit dans chaque loi statutaire qu'un décret propre définira également, par versant, les modalités de sélection spécifiques pour ces emplois permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics (cf. *infra* article 7).

2.2. Impacts budgétaires

La mise en œuvre de procédures visant à assurer l'égal accès aux emplois publics mobilisera des équivalent temps plein (ETP), dont il n'est pas possible, à ce stade, d'en évaluer le nombre et le coût.

2.3. Impacts sur les administrations

Les administrations et les services des ressources humaines vont devoir mettre en place des nouvelles procédures de recrutement plus transparentes et plus automatiques pour les contractuels. Cette évolution va conduire à une gestion plus individualisée des recrutements et à l'acquisition de nouveaux savoir-faire dans les directions des ressources humaines. Celles-ci devront en particulier se spécialiser dans la constitution de viviers de candidats contractuels correspondant à la typologie des emplois de leurs directions métiers, adopter des techniques d'analyse permettant une évaluation plus fine de l'adéquation des compétences des candidats au regard du contexte professionnel des emplois à pourvoir et s'assurer que les rémunérations satisfont un triple objectif d'attractivité, de bonne gestion et de non-démotivation des futurs collègues de travail des contractuels recrutés.

Les services des ressources humaines des collectivités vont devoir développer, de la même façon, des compétences dans ces domaines, au moins pour les plus grandes d'entre elles.

Article 7: Élargir le recours au contrat sur les emplois de direction de l'Etat et des établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et des établissements relevant de la fonction publique hospitalière

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. Impacts juridiques

Pour les trois versants de la fonction publique, la mesure implique de modifier l'article de la loi statutaire correspondante, qui prévoit déjà la possibilité de recruter des agents contractuels sur un emploi civil permanent. Ainsi, l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et l'article 3 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière seront modifiés.

Pour la fonction publique de l'Etat, un décret en Conseil d'Etat précisera la liste des emplois concernés. Les textes qui régissent actuellement les conditions d'accès et d'occupation de ces emplois devront également être modifiés, afin de prévoir les modalités de recrutement et d'emploi des agents contractuels, notamment en ce qui concerne les rémunérations.

Ainsi, seront modifiés les décrets relatifs aux statuts d'emplois interministériels, soit le décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'Etat ; le décret n° 2008-382 du 21 avril 2008 relatif aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'Etat et de ses établissements publics et le décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat. Devront également être modifiés les statuts d'emploi relatifs aux emplois de direction ministériels, tel que le décret n° 2012-586 du 26 avril 2012 relatif aux emplois de direction de la direction générale des douanes et droits indirects ou le décret n° 2016-1413 du 20 octobre 2016 relatif aux emplois fonctionnels des services déconcentrés de l'éducation nationale. Enfin, s'agissant des emplois de direction actuellement réservés aux membres de certains corps (tels les emplois de consuls généraux, les emplois de direction du réseau de la direction générale des finances publiques qui sont réservés aux administrateurs des finances publiques), leur ouverture aux agents contractuels nécessitera de modifier le statut particulier de ces corps.

Il convient de noter que, dans la fonction publique territoriale, les agents recrutés au titre de l'article 47 précité sont classés dans les grilles indiciaires applicables aux emplois fonctionnels dans lesquels ils sont nommés⁶⁶.

4.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

Les agents contractuels recrutés sur les emplois de direction nouvellement ouverts à ce recrutement seront rémunérés en tenant compte du traitement indiciaire et des plafonds indemnitaires prévus pour les fonctionnaires occupant ces postes.

Par ailleurs, les enjeux liés aux emplois de direction, et le nombre important de candidatures qu'ils devraient susciter en provenance du secteur privé, pourrait inciter les administrations à faire appel à des prestataires privés pour évaluer les CV des candidats ou à créer en leur sein un service *ad hoc* chargé d'effectuer ces travaux.

En effet, bien que l'administration recrute déjà des agents contractuels, l'ouverture d'un tel recrutement sur des postes du niveau des emplois de direction nécessite une vigilance accrue afin de s'assurer des compétences et de l'expérience professionnelle de la personne recrutée, ainsi que

du respect des règles déontologiques. Cette tâche est actuellement effectuée pour les candidats fonctionnaires mais elle est facilitée par la connaissance de l'environnement administratif.

En cas d'externalisation de cette tâche, il y aura un surcoût à l'embauche des agents contractuels pour ces administrations.

Pour la fonction publique territoriale, il convient de préciser que, dans les plus grandes collectivités, la pratique du recours à des prestataires extérieurs peut déjà exister pour le recrutement de fonctionnaires ou de contractuels dans les principaux emplois de direction.

4.3. Impacts sur les administrations

Cette mesure permettra de construire des parcours professionnels ascensionnels pour les contractuels de droit public et ainsi conserver les talents développés au sein de l'administration. Par ailleurs, l'ouverture d'un nouveau vivier et l'instauration de nouvelles procédures de sélection, dont des comités d'audition, vont conduire les services gestionnaires chargés du recrutement à se réorganiser.

S'agissant de la fonction publique de l'Etat, l'ouverture des emplois de direction aux agents contractuels concernera les emplois fonctionnels interministériels (emplois de chef de service, de sous-directeur, d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'Etat et emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat), ce qui correspond à 1 800 emplois.

Elle concernera également les emplois de direction ministériels relevant d'un statut d'emploi (emplois fonctionnels des services déconcentrés de l'éducation nationale, emplois de direction de certains établissements publics relevant du ministère chargé de sports, emplois de direction de la direction générale des douanes et droits indirects, emploi de ministre conseiller pour les affaires économiques...) ainsi que les emplois de direction ministériels occupés par des fonctionnaires en position d'activité (emplois de consuls généraux réservés aux fonctionnaires du ministère des affaires étrangères régis par le décret n° 69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires, emplois de direction du réseau de la direction générale des finances publiques, actuellement réservés aux administrateurs des finances publiques en position d'activité dans leur corps), ce qui correspond au minimum à 2 000 emplois.

S'agissant de la fonction publique territoriale, l'élargissement du recours aux emplois fonctionnels pour les communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants conduit à ouvrir cette nouvelle voie de recrutement à au moins 125 communes et 154 EPCI, portant potentiellement le nombre d'emplois ouverts de 1 522 à près de 2 700⁶⁷.

S'agissant de la fonction publique hospitalière, 284 emplois fonctionnels sont aujourd'hui déjà ouverts aux contractuels : il s'agit d'emplois de chefs d'établissements sanitaires, sociaux ou médico-sociaux. L'extension de l'ouverture aux agents contractuels concernera 81 autres emplois fonctionnels concernant des emplois dévolus aux directeurs d'hôpital (directeur général adjoint, directeur de service central, adjoint au directeur), soit au total 365 emplois fonctionnels.

Article 8 : Création d'un nouveau CDD « de projet » dans les trois versants pour permettre la mobilisation de compétences externes pour la conduite ou la mise en œuvre d'un projet

1. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

1.1. Impacts juridiques

Le nouveau contrat de projet souhaité est conforme au droit de l'Union qui n'impose aucune règle relative à la durée du CDD.

Le droit de l'Union fonde la distinction entre CDD et CDI sur les notions d'emploi permanent et durable par opposition à la notion d'emploi non permanent et non durable. Le choix entre CDD et CDI (ou même statut) dépend en principe de ces notions. Le droit de l'Union n'impose également aucune règle relative quant à la durée du CDD, les Etats membres disposant d'une grande marge manœuvre sur ce point. Pour les emplois temporaires, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) considère qu'une relation précaire de 11 ans n'est pas abusive⁷⁵. Le recours à des CDD non renouvelables de longue durée, justifiées par des raisons objectives, est possible. Par ailleurs, le droit de l'Union n'oblige pas à la transformation des CDD successifs en CDI. Cette transformation n'est obligatoire que dès lors que l'emploi occupé revêt, en fait et de manière objective, un caractère permanent⁷⁶. Dans la mesure où le contrat de projet vise un besoin temporaire, il n'est pas nécessaire de prévoir sa transformation en CDI. L'absence de cédésation est donc conforme au droit de l'Union.

Le contrat de projet concerne l'ensemble des employeurs publics des trois versants de la fonction publique hors EPIC (*cf.* ci-après). Par voie de conséquence, et afin de mettre en œuvre ce nouveau contrat de projet, un nouvel article sera créé dans les lois statutaires spécifiques pour les fonctions publiques de l'État (article 7 *bis*) et hospitalière (article 9-4), lois précitées du 11 janvier 1984 et du 9 janvier 1986. Pour la fonction publique territoriale, compte tenu de l'organisation des articles relatifs aux contractuels qui évoquent successivement ceux recrutés sur emploi non permanent puis sur emploi permanent, le choix a été fait, concernant le contrat de projet, de venir compléter l'article 3 de la loi précitée du 26 janvier 1984 relatif aux emplois non permanents.

Les collectivités territoriales pourront ainsi décliner ces contrats dans leur cadre juridique spécifique. En cas de besoin pour mener un projet identifié dont la durée est limitée, le contrat de projet permettra à l'ensemble des collectivités et des établissements publics territoriaux de recruter un agent doté du niveau de qualification et des compétences requises, quelle que soit la strate démographique dont relève la collectivité ou l'établissement public.

Le contrat de projet ne vaut que pour l'avenir et ne s'applique donc pas aux contrats en cours.

1.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

Ce nouveau type de contrat présente le triple avantage d'améliorer la compétitivité des activités de pointe de la sphère publique, d'accroître les interactions entre les secteurs privé et public et de réaliser des gisements d'économie potentiels.

En premier lieu, le contrat de projet pourra répondre aux impératifs économiques qui s'exercent dans des domaines d'activités, relevant du service public, particulièrement exposés à la concurrence, notamment internationale. Ce nouveau mode de contrat offre aux autorités administratives l'opportunité de recruter, le temps de mener à bien leurs projets, des personnes

hautement spécialisées dans les domaines pointus de la recherche, du domaine de la programmation informatique, ou encore de la sécurisation des procédures.

En deuxième lieu, il permet d'internaliser progressivement des méthodes de travail et des pratiques, en meilleure adéquation avec les objectifs que doit atteindre le projet. En effet, l'intégration des compétences spécifiques dans un projet mené en interne, notamment dans les domaines de l'urbanisme et de l'informatique, réduit d'une part le recours systématique à des prestataires externes, à des formes de délégations partenariales, ou à des mécanismes complexes de partenariat public-privé.

En troisième lieu, il constitue un gisement d'économies budgétaires potentiel, par une meilleure gestion des ressources nécessaires à la mise en place et à la poursuite des missions ou de chantiers qui répondent à des besoins temporaires spécifiques, de type projet. En effet, à moyen terme, la réduction du recours à des prestataires externes conduit à une plus grande maîtrise de la conduite globale du projet.

Cette mesure se traduit par des impacts économiques, financiers et budgétaires certains, bien qu'ils soient difficilement quantifiables puisque dépendant de la manière dont s'empareront les employeurs publics de ce nouveau type de contrat.

1.3. Impacts sociaux

Le développement du contrat de projet suppose également une adaptation de la fonction de gestion des ressources humaines. En effet, il suppose un travail préparatoire de la part des employeurs publics qui souhaitent y recourir, qu'il s'agisse de définir précisément la notion de projet, les différents cas de figure (arrêt, approfondissement ou report du projet) d'identifier tant le besoin de recourir à ces contrats dans chaque domaine spécifique que la doctrine d'emploi, et de former les gestionnaires RH aux spécificités de ce nouveau contrat. Les spécificités de ce contrat seront à analyser à toutes les étapes de sa mise en œuvre (depuis la définition des critères de recrutement, à l'évaluation de besoins en formation complémentaire et aux conditions de son renouvellement ou de son terme), en veillant à la fois au déploiement de procédures formalisées (de la parution des offres à la liquidation de l'indemnité et des droits associés au service effectif) et à l'adaptation des outils de gestion (tableau de bord, suivi des effectifs, logiciels de paie, etc.).

Article 9 : Autoriser le recrutement par voie de contrat sur les emplois permanents de catégories A, B et C, par dérogation au principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires au sein de la FPE

1. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

1.1. Impacts juridiques

Sont modifiées, d'une part, la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et, d'autre part, la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API).

1.1.1. Sur l'élargissement du recrutement de contractuels dans les établissements publics administratifs de l'État

Le 2° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 est modifié afin d'ouvrir de manière indifférenciée, c'est-à-dire tant aux agents contractuels qu'aux fonctionnaires, l'ensemble des emplois des établissements publics de l'État, à l'exception des emplois pourvus par les personnels de la recherche dans ces établissements publics.

1.1.2. Sur le recrutement de contractuels dans les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes

Le 3° de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État est supprimé. Le dernier alinéa de l'article 3 est supprimé. L'article 16 de la loi du 20 janvier 2017 est complété d'un alinéa. Cette modification n'a pas d'impact juridique dans la mesure où elle tire la conséquence de l'adoption d'une *lex specialis*, la loi du 20 janvier 2017, qui régit le statut des AAI et API (y compris en matière de recrutement de contractuels). Les dispositions du 3° de l'article 3-3° de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 sont, de ce fait, devenues superflues.

1.1.3. Sur l'élargissement des cas de recours de droit commun aux contractuels

L'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 est modifié et complété. Dans le respect du principe posé par l'article 3 de la loi n° 83-634 selon lequel les emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires, l'employeur pourra recruter des contractuels, quelle que soit la catégorie hiérarchique (A, B, C), lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires, lorsque la nature des fonctions et les besoins du service le justifient, lorsque l'emploi ne nécessite pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires.

1.1.4. Sur l'élargissement de la possibilité de recruter en primo CDI

Dans un souci de clarification et de lisibilité de la règle de droit, l'ensemble des règles relatives à la durée des contrats pris sur les fondements du 2° de l'article 3 et des articles 4 et 6 sont réunies au sein de l'article 6 *bis* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Par ailleurs, l'extension de la possibilité d'un primo-recrutement en CDI peut constituer une garantie supplémentaire pour les agents concernés, toujours dans le respect du principe posé par l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 selon lequel les emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires.

1.1. Impacts économiques, financiers et budgétaires

L'élargissement des cas de recours de droit commun aux contractuels pour occuper à titre permanent des emplois permanents de catégorie d'emploi A, B ou C, du recrutement de contractuels dans les établissements publics administratifs de l'État, dans les AAI et API et de la possibilité de recruter en primo CDI peut conduire à modifier la répartition des agents entre

fonctionnaires, contractuels et autres statuts⁸⁹ Toutefois, la composition actuelle des fonctionnaires appelle certaines observations.

Au 31 décembre 2017, la part de contractuels était de 18,4 % pour l'ensemble de la fonction publique alors qu'elle était de 16,9 % dans la fonction publique de l'État, de 19,8 % dans la fonction publique territoriale et 19,2 % dans la fonction publique hospitalière (cf. tableau n° 1).

Tableau n° 1 : Effectifs physiques et effectifs en équivalent temps pleins (ETP) par statut et catégorie hiérarchique dans les trois versants de la fonction publique au 31 décembre 2017

		Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Catégorie indéterminée	Total
FPE	Fonctionnaires	1 027 631	293 139	224 995	881	1 546 646
	Contractuels	138 208	116 654	133 732	25 176	413 770
	Militaires et militaires volontaires	37 924	162 305	108 806	s.s	309 141
	Autres catégories et statuts ⁽¹⁾	146 000	7 268	24 810	s.s	178 093
	Total	1 349 763	579 366	492 343	26 178	2 447 650
FPT	Fonctionnaires ⁽²⁾	136 785	221 833	1 107 894	s.s	1 467 769
	Contractuels ⁽²⁾	42 559	55 076	263 179	15 320	376 134
	Autres catégories et statuts ⁽¹⁾	1 970	17	56 372	s.s	58 360
	Total	181 314	276 926	1 427 445	16 578	1 902 263
FPH	Fonctionnaires	231 254	171 665	423 570	s.s	826 500
	Contractuels	52 285	35 477	137 338	20	225 120
	Autres catégories et statuts ⁽¹⁾	121 067	6	2 848	s.s	123 925
	Total	404 606	207 148	563 756	35	1 175 545
Ensemble de la fonction publique	Fonctionnaires ⁽²⁾	1 395 670	686 637	1 756 459	2 149	3 840 915
	Contractuels ⁽²⁾	233 052	207 207	534 249	40 516	1 015 024
	Militaires et militaires volontaires ⁽²⁾	37 924	162 305	108 806	106	309 141
	Autres catégories et statuts ⁽¹⁾	269 037	7 291	84 030	20	360 378
	Total	1 935 683	1 063 440	2 483 544	42 791	5 525 458

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information. Février 2019

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

(1) La catégorie " Autres catégories et statuts " recouvre principalement des enseignants des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

(2) Pour respecter le secret statistique, dans la FPT, les militaires sont regroupés avec les fonctionnaires et les militaires volontaires avec les contractuels.

Toutefois, cette répartition est substantiellement modifiée lorsque l'on écarte du périmètre de la fonction publique de l'État les emplois de militaires et les corps des enseignants renseignés dans l'ensemble des ministères, ainsi que ceux relevant des « autres catégories et statuts » (cf. tableau n° 2). En effet, la part des contractuels dans la fonction publique de l'État est alors de 31 %, alors que celles de la FPT est de 20 % des effectifs (17 % des ETP) et celle de la FPH est de 21 % des effectifs et des ETP. La part totale des contractuels est alors de 24 % des effectifs (21 % des ETP).

Tableau n° 2 : Effectifs physiques par statut et catégorie hiérarchique dans les trois versants de la fonction publique au 31 décembre 2017

		Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Catégorie indéterminée		Total	
		Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
FPE	Fonctionnaires	1 027 631	88,1 %	291 432	72 %	224 995	63 %	550	3 %	1 544 058	79,31 %
	Contractuels	138 208	11,9 %	112 115	28 %	133 732	37 %	18 723	97 %	402 778	20,69 %
	Total	1 165 839	100 %	403 547	100 %	358 727	100 %	19 273	100 %	1 946 836	100 %
FPT	Fonctionnaires ⁽¹⁾	136 785		221 833		1 107 894		1 257		1 467 769	80 %
	Contractuels ⁽¹⁾	42 549		55 076		263 179		15 320		376 124	20 %
	Total	179 334		276 909		1 371 073		16 577		1 843 893	100 %
FPH	Fonctionnaires	231 253		171 665		423 570		11		826 499	79 %
	Contractuels	52 158		35 477		137 338		20		224 993	21 %
	Total	283 411		207 142		560 908		31		1 051 492	100 %
Total de la fonction publique	Fonctionnaires ⁽¹⁾	1 395 669	85,7 %	684 930	77,2 %	1 756 459	76,7 %	1 818	5 %	3 838 326	79,26 %
	Contractuels ⁽¹⁾	232 915	14,3 %	202 668	22,8 %	534 249	23,3 %	34 063	95 %	1 003 895	20,73 %
	Total	1 628 584	100 %	887 598	100 %	2 290 708	100 %	35 881	100 %	4 842 771	100 %

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information. Février 2019.

Champ : Emplois principaux, Fonctionnaires et contractuels, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés, hors militaires et militaires volontaires et hors enseignants.

(1) Pour respecter le secret statistique, dans la FPT, les militaires sont regroupés avec les fonctionnaires et les militaires volontaires avec les contractuels.

S.s : soumis au secret statistique.

Ainsi, la part des contractuels est plus grande dans la fonction publique de l'État, hors enseignants et militaires que dans la FPT ou la FPH. Cette proportion est particulièrement élevée en catégorie B avec 28 % des effectifs qui sont contractuels (alors que les effectifs de la catégorie B représentent 36 % de la FPE) et en catégorie C avec 37 % des effectifs contractuels (alors que les effectifs de la catégorie C représentent 32 % des effectifs de la FPE).

Ces observations montrent qu'il existe des emplois pour lesquels l'élargissement du recours aux contractuels pour pourvoir un emploi permanent constituerait un enrichissement particulier, en termes de qualifications ou d'efficience et garantirait de meilleures conditions d'emploi pour les personnes concernées.

Le tableau n° 3 montre ainsi que la répartition par ministère est diversifiée.

		Contractuels	Effectifs Totals	Part de Contractuels (en %)	
Affaires étrangères et Développement international ⁽¹⁾	Ministères	572	3 512	15,8	
	EPA	34	175	19,4	
	Total	606	3 787	16,0	
Agriculture, Agroalimentaire et Forêt	Ministères	4 527	32 343	14,0	
	EPA	9 796	12 774	76,7	
	Total	14 323	45 117	31,7	
Culture et Communication	Ministères	1 480	11 302	13,1	
	EPA	10 595	14 168	74,8	
	Total	12 075	25 470	47,4	
Défense	Ministères	7 578	262 560	2,9	
	EPA	4 740	8 247	57,5	
	Total	12 318	270 807	4,6	
Écologie, Développement durable, Énergie et Logement	Ministères	2 442	52 509	4,7	
	EPA	6 458	21 837	29,6	
	Total	8 900	74 346	12,0	
Ministères économiques et financiers	Ministères	5 578	144 322	3,9	
	EPA	7 048	12 003	58,7	
	Total	12 626	156 325	8,1	
Finances et Comptes publics	Ministères	4 657	137 616	3,4	
	EPA	7 048	12 003	58,7	
	Total	11 705	149 619	7,8	
Économie, Industrie et Numérique	Ministères	591	6 706	8,8	
	EPA	891	8 708	10,2	
	Total	1 482	15 414	9,6	
Éducation nationale, Enseignement supérieur et Recherche	Ministères	75 425	1 025 245	7,3	
	EPA	163 133	334 251	48,8	
	Total	238 558	1 359 500	17,6	
Intérieur et Outre-mer	Ministères	13 283	287 169	4,6	
	EPA	1 741	2 657	65,5	
	Total	15 024	289 826	5,2	
	Intérieur	Ministères	13 270	256 673	4,6
		EPA	1 610	2 631	60,9
		Total	14 880	259 304	5,7
	Outre-mer	Ministères	13	1 496	0,9
		EPA	123	120	97,0
		Total	136	1 616	8,4
	Justice	Ministères	10 916	85 830	12,7
EPA		302	883	34,2	
Total		11 218	86 713	12,9	
Service du Premier ministre	Ministères	2 456	10 912	22,5	
	EPA	238	538	44,2	
	Total	2 694	11 450	23,6	
Ministères sociaux	Ministères	1 848	20 137	9,2	
	EPA	66 935	79 164	84,6	
	Total	68 783	99 301	69,3	
Affaires sociales	Ministères	1 172	10 363	11,3	
	EPA	13 383	23 705	56,3	
	Total	14 555	34 068	42,8	
Travail, Emploi et Dialogue social	Ministères	576	9 704	5,9	
	EPA	62 624	62 764	99,6	
	Total	63 200	72 468	86,1	
Sports	Ministères	1 028	2 612	39,4	
	EPA	1 028	2 612	39,4	
	Total	2 056	5 224	39,4	
Total	Ministères	126 105	1 939 995	6,5	
	EPA	271 020	486 697	55,7	
	Total	397 125	2 426 692	16,4	

Source : Bisp, Insee. Traitement DGAFP - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors OMI et étranger. Hors bénéficiaires d'emplois aidés.

(1) Ne figurent ici que les agents en poste en France métropolitaine et dans les DOM (hors Mayotte) soit environ 20% de l'effectif total du ministère.

Tableau n° 3 : Effectifs et parts de contractuels dans la FPE au 31 décembre 2016 par ministère

L'impact quantifié dépendra de la manière dont les administrations s'empareront de ce nouveau dispositif. Il fera l'objet d'un suivi dans le cadre de l'évaluation ex post du nouveau régime.

1.2. Impacts sur les administrations

Cette évolution va conduire à une gestion beaucoup plus individualisée des recrutements et du suivi des parcours professionnels et en conséquence à l'acquisition de nouveaux savoir-faire dans les directions des ressources humaines. Celles-ci devront en particulier se spécialiser dans la constitution de viviers de candidats contractuels correspondant à la typologie des emplois de leurs directions métiers, adopter des techniques d'analyse permettant une évaluation plus fine de l'adéquation des compétences des candidats au regard du contexte professionnel des emplois à pourvoir et s'assurer que les rémunérations satisfont un triple objectif d'attractivité, de bonne gestion et de non-démotivation des futurs collègues de travail des contractuels recrutés.

S'agissant du recrutement de contractuels dans les établissements publics de l'État, seraient concernés, 486 établissements publics de l'État.⁹⁰ Seuls les emplois pourvus par les personnels de la recherche ne sont pas concernés par l'élargissement des possibilités prévues de recours aux contractuels

Article 10 : Développement du recours au contrat sur emploi permanent dans la fonction publique territoriale, notamment pour faire face au besoin à temps non complet

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. Impacts juridiques

Les articles 3-3, 25 et 104 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susmentionnées seraient modifiés et des mesures réglementaires d'application devront être prises.

Le décret n° 91-598 du 20 mars 1991 précité devra être mis en cohérence avec le nouveau dispositif de recrutement des fonctionnaires à temps non complet, d'autant que certaines de ses dispositions sont obsolètes et nécessitent d'être actualisées.

4.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

Le dispositif juridique nouveau n'entraîne pas de coût automatique supplémentaire pour les collectivités.

Seule la décision d'offrir un contrat à temps non complet sur emploi permanent à un « faux vacataire » devra conduire la collectivité à faire bénéficier cet agent des avantages auxquels il peut prétendre (SFT, congés annuels).

La facilitation des mutualisations d'agents par le centre de gestion sera de nature à faciliter la gestion des ressources humaines des plus petites collectivités.

4.3. Impacts sur les collectivités territoriales

L'assouplissement de la possibilité de recruter des fonctionnaires à temps non complet pour une faible quotité horaire ainsi que des contractuels doit conduire les employeurs territoriaux à pouvoir satisfaire leurs besoins effectifs en la matière.

Section II - Mutations

Article 11 : Faciliter et accélérer les mouvements de mutation des fonctionnaires de l'État

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. Impacts juridiques

Les dispositions envisagées permettent de circonscrire le périmètre des tableaux de mutation, en leur donnant une définition matérielle. Ce faisant il est précisé que le projet permettra d'identifier les administrations ayant recours à des tableaux de mutations pour l'édition des actes individuels de mutations. Un décret en Conseil d'Etat recensera de façon exhaustive les administrations ou services pouvant recourir à de tels tableaux.

4.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

La mesure permettra des gains d'efficience en permettant les redéploiements des personnels concernés sur l'ensemble du territoire national et mieux répondre au besoin en effectifs des services, notamment dans les territoires peu attractifs ou déficitaires.

4.3. Impacts sociaux

Les durées minimales et maximales constituent, pour les administrations, l'opportunité de définir une politique de réemploi et de turn-over pour les agents concernés (comme elle le fait déjà avec certains emplois fonctionnels dont l'occupation est limitée dans le temps) ou de renforcer les moyens des services en programmant les départs.

Le projet de loi permettra de mieux prendre en compte certaines formes de parentalité (parent isolé) et de vie conjugale (concubin). De plus il permettra la prise en compte d'une forte attente des organisations syndicales à porter une plus grande attention aux mutations prononcées pour se rapprocher des ascendants et des enfants (garde partagée ou alternée).

4.4. Impacts sur les administrations

Cette disposition permettra d'alléger substantiellement les processus entourant la mobilité des agents publics. Or, l'examen *a priori* des situations par les commissions administratives paritaires constitue un facteur de ralentissement des processus de mobilité des agents, ainsi qu'une charge administrative lourde pour les employeurs.

Il est souligné que le nombre de commissions administratives paritaires est passé de 396 à 349 entre 2016 et 2017 au sein de la fonction publique de l'Etat. Ainsi, la mesure contribuera à réduire

le volume de réunions des commissions administratives paritaires consacrées aux mutations, et ainsi, à alléger la charge de travail des services de ressources humaines. Elle constitue *in fine* un élément favorisant une plus grande rapidité des procédures d'affectation. Néanmoins, les lignes directrices de gestion permettront le développement d'un dialogue avec les organisations syndicales sur la mobilité dans son ensemble.

CHAPITRE II - RECONNAISSANCE DE LA PERFORMANCE PROFESSIONNELLE

Article 12 : Généralisation de l'évaluation individuelle en lieu et place de la notation dans les trois versants

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. Impacts juridiques

Au sein de la fonction publique de l'Etat, en application du futur article 55, il convient de préciser que pour faire bénéficier un corps dit dérogatoire du dispositif de l'entretien professionnel, il conviendra de modifier le statut particulier en cause, afin d'y supprimer la référence à un système de notation ou d'évaluation dérogatoire.

Par ailleurs, les dispositions relatives à l'expérimentation de l'entretien professionnel dans le versant hospitalier prévues à l'article 65-1 n'ont plus lieu d'être et sont donc abrogées.

4.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

Le coût d'une formation de sensibilisation aux modalités de l'entretien professionnel est estimé (tarif constaté en pratique) à 1000 € la journée en cas de recours à un formateur externe contre 200 € pour un formateur interne. Sachant que le besoin de formation se situe davantage au sein de la fonction publique hospitalière, il est proposé de retenir l'hypothèse d'un établissement hospitalier de 5000 agents dont on estime le nombre d'évaluateur à 300 personnels de catégorie A. Le cout global se situe, dans ce cas, aux environs de 300 000 € en cas de formation externe et de 60 000 € en cas de recours à une formation dispensée en interne (étant entendu que ces coûts globaux peuvent être lissés sur plusieurs exercices).

Il est à noter que cette thématique se prête tout à fait à la mobilisation des formateurs internes des administrations.

4.3. Impacts sur les administrations

Les administrations devront mobiliser leur appareil de formation pour accompagner les managers dans la pratique de l'entretien professionnel. Une telle formation pourrait utilement offrir notamment, une présentation du cadre légal, des objectifs et des enjeux de l'entretien professionnel. En effet, la formation permettra également de sécuriser au plan juridique les entretiens et de les préparer en évitant les risques d'irrégularités dans la procédure. Plus encore, la formation aidera les managers à acquérir les techniques de communication pour échanger de manière constructive avec les agents.

Vis-à-vis des évalués la communication, voire la formation peut s'avérer nécessaire, pour souligner l'intérêt de l'entretien, lever les inquiétudes éventuelles et insister sur la nécessité de le préparer.

Au plan du dialogue social, bien en amont de la compétence des commissions administratives paritaires saisies de demandes de recours, les organisations syndicales peuvent utilement être destinataire d'un dialogue social informel autour de la diffusion de la pratique de l'entretien professionnel.

La mesure proposée permettra également une harmonisation avec les deux autres versants de la fonction publique, favorisant ainsi la cohérence lors de l'élaboration de mesures inter fonction publiques.

4.4. Impacts sur les collectivités territoriales

Il est rappelé que les modalités de saisine en révision du contenu de l'entretien professionnel, auprès des CAP, dans la fonction publique territoriale, sont désormais limitées aux seules demandes individuelles adressées à la CAP par les agents, ce qui allégera le travail des CAP.

Article 13 : Sécuriser la rémunération des agents contractuels recrutés sur emplois permanents et prendre en compte, comme pour les fonctionnaires, leur engagement et leurs résultats individuels et collectifs

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. Impacts juridiques

La disposition modifiant l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 n'a pas d'impact en tant que tel sur les dispositions réglementaires existantes applicables à la rémunération des contractuels. Elle sécurisera juridiquement l'application des dispositifs indemnitaires aux contractuels.

S'agissant de l'intéressement collectif dans la fonction publique hospitalière, l'article modifie la rédaction de l'article 78-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 et ajoute un nouvel alinéa à l'article L. 6152-4 du code de la santé publique.

4.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

La disposition envisagée modifiant l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 a pour effet de sécuriser l'intégration des contractuels dans le champ des dispositifs indemnitaires. Cette évolution restera *in fine* décidée par les employeurs publics dans le cadre des textes réglementaires existants et en cohérence avec les ressources budgétaires qu'ils décident d'y consacrer.

En matière d'intéressement collectif dans les établissements relevant de la fonction publique hospitalière, des hypothèses de travail retenues lors de l'élaboration de la Stratégie nationale de transformation du système de santé ont permis d'identifier que 20 à 25 % de bénéficiaires potentiels pourraient être concernés par un dispositif d'intéressement collectif lié à la qualité du

service rendu. Chaque année dans les établissements publics de santé 240 à 300 000 bénéficiaires, professionnels médicaux et non médicaux, pourraient ainsi être concernés par une prime forfaitaire qui pourrait s'élever à 300 € par bénéficiaire. Il s'agit d'hypothèses de travail qui seront précisées et consolidées dans le cadre des concertations qui seront prochainement engagées.

4.3. Impacts sur le public

La disposition envisagée est dépourvue d'impact direct sur le public pour sa partie relative à la modification de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983. Ses effets directs concernent les agents publics et les employeurs publics.

La mise en place de l'intéressement collectif lié à la qualité du service rendu favorisera le développement de projets d'amélioration de la qualité de service et de la prise en charge des usagers des établissements relevant de la fonction publique hospitalière.

4.4. Impacts sur les administrations

La modification de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 envisagée aura des impacts en matière de gestion des ressources humaines. En effet, les administrations gestionnaires et les managers devront intégrer – si ce n'est pas déjà le cas -la prise en compte des résultats, notamment collectifs, dans les entretiens professionnels des agents contractuels. La mise en œuvre de dispositions relatives à la rémunération des contractuels déterminée en partie par les résultats professionnels des agents et les résultats collectifs des services, à l'instar de ce qui existe déjà pour les fonctionnaires, est en outre susceptible d'avoir un impact sur la qualité du service rendu.

En matière de fonction publique hospitalière, les chefs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux devront mettre en œuvre le dispositif d'intéressement en définissant les objectifs à atteindre pour l'ensemble d'un service, et procéder à l'évaluation des résultats obtenus. Les modalités de mise en œuvre seront définies par la voie réglementaire.

Article 14 : Mieux reconnaître les mérites individuels dans les procédures d'avancement et de promotion au choix dans les trois versants

1. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

1.1. Impacts juridiques

Les modifications envisagées nécessitent plusieurs modifications législatives dans les lois n° 84-16 (rétablissement de l'article 18 et modifications des articles 26 et 58), n° 84-53 (création d'un article 33 *bis* et modification des articles 39, 78-1 et 79) et n° 86-33 (rétablissement de l'article 26 et modification des articles 35 et 69).

Par ailleurs, la mise en œuvre du projet de loi nécessitera la révision du décret n° 2010-888 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat. Pour mémoire, son article 3 dispose : « *Lorsque le fonctionnaire a atteint, depuis au moins trois ans au 31 décembre de l'année au titre de laquelle il est procédé à l'évaluation, le dernier échelon du grade dont il est titulaire et lorsque la nomination à ce grade ne résulte pas d'un avancement de grade ou d'un accès à celui-ci par concours ou promotion internes, ses*

perspectives d'accès au grade supérieur sont abordées au cours de l'entretien et font l'objet d'une appréciation particulière du supérieur hiérarchique dans le compte rendu de cet entretien mentionné à l'article 4. Cette appréciation est portée à la connaissance de la commission administrative paritaire compétente. Ces dispositions sont applicables aux agents en position de détachement, aux agents intégrés à la suite d'un détachement ou directement intégrés, qui n'ont bénéficié, depuis leur nomination au sein de leur administration, établissement ou collectivité territoriale d'origine, d'aucune promotion ni par voie d'avancement ni par voie de concours ou de promotion internes ».

De la même façon, la révision du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux (dont l'article 3 est identique à la disposition sus-évoquée du décret n° 2010-888) sera nécessaire.

Enfin, un important travail de révision des dispositions concernant la suppression de la consultation préalable des CAP en matière de promotions interne et d'avancement de grade devra être effectuée.

1.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

La suppression de l'avis préalable des CAP en matière de promotions devrait donc conduire à un allègement réel de la charge administrative et permettre une réallocation d'une partie des équipes gestionnaires vers une gestion des ressources humaines plus « qualitative » (suivi et accompagnement individualisés des agents par exemple). Elle induira également la suppression des réunions préparatoires et des réunions des CAP relatives à la promotion et à l'avancement, tant pour les représentants du personnel que pour les gestionnaires RH (*cf.* étude d'impact sur les CAP hors discipline).

1.3. Impacts sur les administrations

Avec la mise en place de lignes directrices de gestion, les administrations devront formaliser et officialiser un certain nombre de règles de gestion aujourd'hui fragmentaires, éparses ou insuffisamment coordonnées entre elles. Avec la mise en place de ces LDG et parallèlement la suppression de l'avis préalable des CAP en matière d'avancement de corps et de grade, les administrations devront également revoir leurs pratiques en matière de dialogue social. De la même façon, les lignes directrices de gestion devront amener les collectivités et les centres de gestion de la fonction publique territoriale à formaliser et à rendre plus lisible leur doctrine en matière d'avancement de grade et de promotion interne.

En outre, les administrations devront dresser un bilan de la mise en œuvre des lignes directrices de gestion, bilan qui sera présenté devant chaque comité social ayant été consulté dans le cadre de l'élaboration des lignes directrices de gestion. Les modalités d'élaboration de ce bilan seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

CHAPITRE III - DISCIPLINE

Article 15 : Moderniser et harmoniser l'échelle des sanctions entre les trois versants de la fonction publique

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. Impacts juridiques

Le champ d'application de la nouvelle sanction du premier groupe d'exclusion temporaire de fonction d'une durée maximale de trois jours et du toilettage des durées des ETF des deuxième et troisième groupes concerne les fonctionnaires titulaires de la fonction publique d'État et de la fonction publique hospitalière. Ces dispositions impliquent de modifier l'article 66 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ainsi que l'article 81 de la loi 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Le prononcé de cette sanction sans consultation préalable obligatoire du conseil de discipline, qui constitue habituellement une garantie pour l'agent, n'apparaît pas contraire aux droits de l'agent. En effet, la portée de cette nouvelle sanction est limitée par la durée de l'exclusion qui ne peut être supérieure à trois jours¹³⁷. Par ailleurs, le caractère disproportionné de la sanction pourra être contesté devant le juge administratif.

La précision sur la portée et les modalités de l'abaissement d'échelon et de la rétrogradation concerne les fonctionnaires titulaires des trois versants de la fonction publique. Outre les lois des 11 janvier 1984 et du 9 janvier 1986 précitées, l'introduction de ces dispositions nécessite de modifier l'article 89 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Le champ d'application de la nouvelle sanction du deuxième groupe s'agissant de la radiation du tableau d'avancement concerne les fonctionnaires titulaires de la fonction publique territoriale. L'introduction de ces dispositions nécessite de modifier l'article 89 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ces dispositions ne concernent ni les stagiaires ni les agents contractuels, ceux-ci étant soumis aux sanctions prévues dans les décrets relatifs aux dispositions qui leur sont applicables au sein de chaque fonction publique. Il n'est pas nécessaire d'envisager la modification des dispositions de niveau réglementaire relatives aux fonctionnaires-stagiaires et aux agents contractuels qui, en l'état actuel de leur rédaction, ouvrent la possibilité aux autorités disciplinaires de prononcer une ETF d'une durée de un, deux ou trois jours, tandis que les précisions apportées sur l'abaissement d'échelon et la rétrogradation ne sont pas opérantes pour ces catégories de personnel.

4.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

L'exclusion temporaire de fonctions a pour conséquence d'entraîner une privation de la rémunération en raison de l'absence de service fait. En revanche, les prestations familiales ne sont pas affectées¹³⁸. La durée de l'exclusion ne peut pas non plus être prise en compte pour le calcul de l'ancienneté et des droits à pension.

Les précisions sur la rétrogradation et l'abaissement d'échelon n'auront pas de conséquences financières pour l'agent autre que la diminution du traitement qui est inhérente à ces sanctions.

Les impacts budgétaires de la mesure d'harmonisation de l'exclusion temporaire de fonctions, correspondant au montant total de la retenue sur traitement des agents concernés par l'ETF, ne peuvent être correctement estimés à ce jour. En effet, cette harmonisation s'applique à deux fonctions publiques, la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière. Une estimation chiffrée nécessite d'avoir en premier lieu une estimation précise, au sein de ces deux fonctions publiques, du nombre de fonctionnaires pour chaque catégorie et chacun des corps qu'elles comprennent, et du nombre d'agents publics non titulaires pour chacun des emplois qu'ils occupent, qui seraient susceptibles d'être concernés par une ETF (pour mémoire, 79 % en 2017 soit 2 603 sanctions sur un total de 3 277 sanctions prononcées étaient des sanctions du premier groupe¹³⁹). Elle requiert en deuxième lieu de connaître le coût journalier médian correspondant à la retenue sur traitement (il est de 77 € pour la fonction publique de l'État¹⁴⁰). Il convient en dernier lieu de pondérer le coût annuel global en fonction du nombre de jours d'ETF prononcés, qui varient de un à trois, sachant que la gradation de la sanction dépend en partie de la catégorie d'appartenance des agents.

En tout état de cause, le gain attendu n'est pas la motivation initiale de la mesure. En outre, les économies potentielles qui pourraient être réalisées doivent être minorées par une éventuelle augmentation du nombre de contentieux liés à l'emploi de cette nouvelle sanction.

La création d'une sanction de radiation du tableau d'avancement dans le deuxième groupe de l'échelle des sanctions de la FPT, à l'image de la FPE et de la FPH, a pour effet de priver l'agent d'une possibilité d'avancement qui ne lui est pas encore acquise. Elle n'a donc pas de conséquences financières.

4.3. Impacts sociaux

Pour les organisations syndicales, l'instauration d'une nouvelle sanction du premier groupe entraînera leur absence de consultation préalable à la décision de l'autorité disciplinaire. Toutefois, l'harmonisation des ETF dans les trois versants de la fonction publique et l'instauration de la radiation du tableau d'avancement dans la FPT contribuent à l'amélioration de la cohérence du droit disciplinaire de la fonction publique par son harmonisation entre les trois versants. En outre, cette harmonisation contribue à renforcer l'égalité de traitement entre agents publics.

4.4. Impacts sur les administrations

L'ETF de trois jours ainsi que la plus grande gradation de la durée des ETF constituent de nouveaux leviers disciplinaires proportionnés qui offrent la possibilité pour l'encadrant de proximité d'y recourir de manière plus fréquente.

En effet, l'instauration dans les trois versants d'une ETF de trois jours présente un double effet. D'une part, cette sanction, inscrite sur le dossier individuel de l'agent, ne requiert pas la réunion d'un conseil de discipline. Or, l'absence d'obligation de consultation du conseil de discipline préalable au prononcé de sanctions du premier groupe amène les autorités disciplinaires à privilégier ces sanctions. D'autre part, l'absence d'ETF de trois jours peut conduire *in fine* les autorités disciplinaires à prononcer davantage d'exclusions temporaires de plus longues durées¹⁴¹.

Ainsi, s'il est difficilement mesurable, le renforcement de l'éventail des sanctions issues du premier groupe permettra de diversifier davantage ces sanctions.

La circonstance que cette nouvelle sanction s'accompagne d'une privation de rémunération, contrairement au blâme et à l'avertissement peut avoir un impact sur le nombre de contentieux devant le juge administratif. Cette conséquence éventuelle doit toutefois être relativisée par l'intérêt limité de l'engagement d'une action contentieuse au regard de la comparaison entre le coût de la procédure et le résultat attendu par l'agent (le montant de la rémunération retenu correspondant à un maximum de trois journées).

Enfin, cette sanction ne porte pas sur la carrière de l'agent.

Les précisions apportées sur la rétrogradation et l'abaissement d'échelon constituent des garanties à la fois en termes d'égalité de traitement pour l'agent et en termes de justice administrative en sécurisant la mise en œuvre concrète de la sanction. Elles faciliteront par ailleurs l'application concrète de ces sanctions pour les responsables des ressources humaines de proximité de l'agent sanctionné.

La création dans le deuxième groupe des sanctions applicables à la FPT d'une sanction de radiation du tableau d'avancement, qui prive donc l'agent d'une possibilité d'avancement, ne peut avoir d'effet que pour l'année envisagée. Le tableau d'avancement est en effet établi annuellement. Elle suppose bien sûr que l'agent ait été inscrit au tableau d'avancement

TITRE III – SIMPLIFIER LE CADRE DE GESTION DES AGENTS PUBLICS

Article 16 : Renforcer la transparence et l'équité des règles en matière de contrôle déontologique

1. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

1.1. Le contrôle déontologique des emplois d'encadrement

1.1.1. Impacts juridiques

Les dispositions envisagées nécessitent une modification du statut général de la fonction publique. L'article 25 *septies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 serait modifié pour prendre en compte la modification du périmètre des agents soumis au contrôle de la CDFP. L'article 25 *octies* consacré à la CDFP serait également modifié concernant les nouvelles compétences de la CDFP ainsi que les nouvelles modalités d'exercice de son contrôle.

Les dispositions relatives à la composition de la commission, de nature réglementaire, seraient abrogées et reprises dans le décret relatif à la commission.

1.1.2. Impacts sur les administrations

Le nouveau périmètre des agents dont l'examen de la demande de création ou de reprise d'entreprise ainsi que le départ définitif ou temporaire vers le secteur concurrentiel est systématiquement soumis au contrôle de la CDFP sera précisé par voie réglementaire. Il n'est pas possible de déterminer avec précision le nombre d'agents susceptibles de saisir la CDFP.

Toutefois, il est probable que ce nombre soit fortement réduit par rapport à la situation actuelle où tous les agents publics sont soumis au contrôle de la CDFP.

Il est possible de noter que les personnes soumises à obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts, qui sont une population particulièrement exposée aux risques déontologiques, représentaient environ 4 %¹⁵³ des dossiers en 2017 soit 268 saisines.

A ce nombre de dossiers, devraient s'ajouter les saisines effectuées par les administrations lorsque le référent déontologue ne s'estime pas en mesure d'apprécier la situation de l'agent, qu'il est également difficile de mesurer.

La suppression de la saisine obligatoire de la CDFP pour une grande partie des agents publics permettra sans nul doute un allègement des tâches pour les administrations gestionnaires. En effet, ces dernières étaient déjà chargées d'instruire les demandes des agents et de rendre des avis sur ces dernières, l'évolution envisagée ne vient en tout état de cause pas alourdir la charge des services. Toutefois, avec ce nouveau dispositif, les autres agents verraient leur demande traitée par leur administration d'origine, comme c'est déjà le cas aujourd'hui. La suppression du filtre de la commission contribuera à responsabiliser davantage les services de ressources humaines de proximité en déconcentrant plus encore la gestion des agents sur ces sujets. En outre, cela participera à la diffusion d'une culture déontologique, propre à la fonction publique, en réaffirmant la responsabilité du chef de service dans la bonne mise en œuvre des principes déontologiques, principe intégré à l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 depuis la loi du 20 avril 2016.

Inversement, la création d'une nouvelle compétence de la CDFP lors du contrôle à l'arrivée sur un emploi public après une expérience dans le secteur privé créera une charge de travail supplémentaire pour la commission. Cette compétence s'exercera de façon systématique sur les directeurs d'administration centrale et les dirigeants d'établissement public de l'Etat nommés par décret en conseil des ministres. Ces emplois sont au nombre de 228. Elle s'exercera pour les emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient après un système de filtre exercé successivement par l'autorité hiérarchique et le référent déontologue.

1.1. Les modalités de gestion de la déclaration d'intérêts

1.1.1. Impacts juridiques

Le présent article supprime certaines dispositions de l'article 25 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 qui seront reprises dans le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 *ter* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui sera modifié en application du nouveau dispositif.

1.1.2. Impacts sur les administrations

Le déclassement des dispositions permettra de modifier plus facilement les modalités de gestion des déclarations d'intérêts afin de prendre en compte les pratiques et les difficultés rencontrées par les ministères.

Article 17 : Simplifier et moderniser les règles relatives à la protection de la santé et de la sécurité des agents publics

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

S'agissant des mesures prises par voie d'ordonnance, l'analyse fine de leurs incidences sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière.

Les différents impacts juridiques, sociaux, économiques et financiers, seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Il peut être mentionné dès à présent que l'ordonnance modifiera pour l'essentiel le statut général de la fonction publique, tant le titre commun à toute la fonction publique que les titres propres à chacun de ses trois versants, ainsi que le code des pensions civiles et militaires de retraite

Article 18 : Harmoniser le temps de travail dans la fonction publique

1. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

1.1. Impacts juridiques

S'agissant de la suppression de la dérogation applicable à la fonction publique territoriale, toutes les collectivités et établissements ayant maintenu un régime de travail dérogatoire devront obligatoirement déterminer les règles de travail applicables aux agents concernés. A défaut, et à l'expiration de la période transitoire, les délibérations instaurant ces régimes dérogatoires seront dépourvues de base légale et seront frappées de caducité. En l'absence de nouvelle délibération relative au temps de travail, la durée réglementaire de travail sera applicable de plein droit.

Toutefois, les collectivités conservent la possibilité de définir, par délibération, des régimes de travail spécifiques en application des dispositions de l'article 7-1 précité, tels qu'un dispositif d'annualisation du temps de travail ou de réduction de la durée du travail pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions (horaires atypiques, métiers soumis à une forte pénibilité...).

1.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

La question du temps de travail constitue un enjeu déterminant pour la réduction des dépenses publiques, ainsi que le rappelle le rapport d'information du sénateur de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat en janvier 2016¹⁸⁶. C'est notamment la raison pour laquelle la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes invitent régulièrement les collectivités à contenir leurs charges de personnel, en agissant sur les effectifs et le temps de travail.

A un niveau macro-économique, les gains potentiels afférents à une évolution de la durée du travail dans la fonction publique territoriale dépendent de la durée du travail effectivement retenue.

Si l'on se réfère à la durée légale retenue par la Cour des comptes dans son rapport annuel 2016 sur les finances publiques locales (1 562 heures), la mesure proposée constituerait une économie

globale de l'ordre de 1,2 Md€ selon la juridiction financière. L'impact, en termes d'effectifs, d'un retour de l'ensemble des agents territoriaux aux 1 607 heures annuelles a été chiffré par la Cour des comptes à un gain de 57 000 équivalents temps plein (ETP).

Si l'on se réfère à la durée légale retenue par le rapport de 2016 de Philippe Laurent sur le temps de travail dans la fonction publique (1 578 heures) et en retenant une méthodologie similaire à celle de la Cour des comptes, le passage de l'ensemble des agents de la FPT à 1 607 heures annuelles représenterait un gisement d'économies de 31 500 équivalents temps plein (ETP). Cette estimation est réalisée au regard des effectifs en équivalent temps plein hors contrats aidés au titre de l'année 2015 et de la durée effective du travail constatée dans les collectivités territoriales.

Toutefois, ces estimations sont des ordres de grandeur qui doivent être pris avec précaution, étant donné que les agents faisant l'objet de sujétions particulières continueront à bénéficier légalement de cycles de travail inférieurs aux 1607 h.

En tout état de cause, si la suppression des régimes dérogatoires antérieurs à 2001 devrait permettre de générer des économies, elle ne pourra s'accompagner d'une baisse mécanique des effectifs, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités s'opposant à la définition de telles règles contraignantes. De plus, doivent être pris en compte les effets organisationnels inhérents à toute modification du temps du travail et l'hétérogénéité des régimes de travail qui rendent difficiles l'évaluation des gains d'une telle évolution dans la fonction publique territoriale.

Les incidences financières seront donc variables d'une collectivité à une autre au regard des situations locales et des choix de gestion retenus.

1.3. Impacts sur le public

La mise en œuvre de cette mesure doit, par l'augmentation du temps de travail effectif, permettre d'améliorer l'offre de services publics dès lors que les effectifs sont maintenus à un niveau constant.

Elle pourrait ainsi, dans certains cas, contribuer à une meilleure organisation du travail afin d'adapter le cycle de travail aux besoins des usagers, notamment par une extension des horaires d'ouverture des services publics.

1.4. Impacts sur les administrations

Le temps de travail est corrélé à l'organisation de la vie professionnelle et personnelle des agents. La réorganisation du travail répond aussi à plusieurs finalités relatives à la qualité du service rendu ou l'optimisation des moyens.

La suppression des régimes de travail plus favorables dans les collectivités territoriales aura nécessairement des impacts sur les modalités d'organisation du travail des agents publics concernés, ainsi que sur l'organisation des services publics.

[Article 19 : fusion de centres de gestion et rapport annuel du centre national de la fonction publique territoriale au Parlement](#)

2. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

2.1. Impacts juridiques

L'insertion d'un nouvel article 18-3 dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée et une mention de cet article au sein de l'article 14 (qui précise que les centres de gestion sont organisés dans chaque département) permettra aux centres de gestion de départements limitrophes qui le souhaitent de fusionner pour créer un centre interdépartemental de gestion.

Par ailleurs, la modification de l'article 12-4 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée permettra au Parlement de contrôler la bonne utilisation par le CNFPT de ses ressources publiques au regard des missions qui lui sont confiées par la loi.

2.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

Le modèle juridique actuel de gestion des ressources humaines des agents de la fonction publique territoriale est essentiellement départemental. Si la possibilité de confier des missions à un échelon régional existe, il n'est pas possible pour deux centres de gestion départementaux de fusionner, en dehors des exceptions déjà inscrites dans la loi pour la région Ile-de-France, qui compte deux centres interdépartementaux à l'échelle de plusieurs départements. Il apparaît donc opportun d'ouvrir dans la loi la possibilité de fusion de centres départementaux limitrophes. Cela renforcera la boîte à outils proposée aux employeurs territoriaux pour organiser la gestion RH en tenant compte des spécificités de leur territoire. Ainsi, les collectivités disposeront d'une faculté supplémentaire d'organisation de la gestion RH de leurs agents, ce qui leur permettra de s'adapter, si elles le jugent pertinent, aux réformes territoriales susceptibles d'intervenir ou de mutualiser les fonctions support pour réaliser des économies d'échelle et améliorer la qualité des prestations rendues au bénéfice des employeurs et des agents. S'agissant de l'ouverture d'une faculté offerte pour l'avenir, à la main des collectivités, il n'est pas possible d'estimer, à ce stade, le nombre de fusions qui pourraient être opérées et les économies potentiellement réalisées.

Le renforcement du contrôle de gestion opéré sur le CNFPT devrait contribuer à améliorer l'efficacité de sa gestion, pour tenir compte des observations formulées à plusieurs reprises par la Cour des Comptes et ainsi en informer le Parlement.

Article 20 : Création des emplois supérieurs hospitaliers, suppression des arrêtés indiciaires

1. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

1.1. Impacts juridiques

La déconcentration des actes de gestion des directeurs nécessite la modification des articles 4, 6 et 19 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière. Le nouvel article 4 regroupe désormais les dispositions relatives à l'organisation en corps ou emplois et le nouvel article 6 les dispositions relatives à leur gestion. Le I concerne les conditions de recrutement et de gestion des personnels de direction relevant de la fonction publique hospitalière et le II est relatif au recrutement et à la gestion des personnels

appartenant autres corps et emplois de la FPH. Les modifications de l'article 19 sont purement formelles, elles consistent à mettre cet article en cohérence avec la nouvelle rédaction par la modification des renvois aux nouvelles dispositions.

La simplification de la procédure de modification des textes indiciaires nécessite de modifier l'article 79 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

1.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

La mesure proposée aura un impact budgétaire, non chiffré à ce jour, puisqu'un système d'information devra être mis en œuvre entre le CNG, les établissements publics de santé et les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux. Le transfert d'activité du CNG vers les établissements devrait permettre à celui-ci de déployer ses moyens sur les autres missions qui lui reviennent.

1.3. Impacts sur le public

Pour les agents titulaires de la fonction publique, une amélioration de la lisibilité des textes de référence applicables à un corps ou emploi peut être attendue de la réduction du nombre de ces textes.

1.4. Impacts sur les administrations

Les directions des ressources humaines des établissements de santé et des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux seront chargées de mettre en œuvre la mesure. Les décisions concernées seront élaborées à leur niveau. Cette nouvelle mesure aura un impact limité sur ces directions puisque les DRH ont déjà en charge la gestion des personnels autres que les personnels de direction dont le nombre est limité dans la majorité des établissements.

Un système de gestion et d'échange dématérialisé de données doit être mis en place entre les établissements publics de santé, les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux et le CNG.

La diminution du nombre de textes réglementaires à prendre en considération par les gestionnaires des ressources humaines devrait faciliter leur appréhension

TITRE IV – FAVORISER LA MOBILITÉ ET ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES DES AGENTS PUBLICS

CHAPITRE I^{ER} – FORMATION, MOBILITÉ

Articles 21 et 22 : Garantir la portabilité des droits liés au compte personnel de formation en cas de mobilité entre les secteurs public et privé et habiliter le Gouvernement à prendre des mesures par voie d'ordonnance en matière de formation

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. Le compte personnel de formation

4.1.1. Impacts juridiques

Il est proposé de modifier l'article 22 *quater* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires afin :

- de confirmer l'unité de compte applicable aux agents publics, à savoir l'heure ;
- de prévoir la possibilité de convertir en heures des droits acquis en euros ;
- et de renvoyer au niveau réglementaire la définition des règles de gestion des comptes des agents publics (rythme d'alimentation, plafonds, modalités de conversion...).

La modification de l'article 2-1 (4^{ème}, 5^{ème} et 7^{ème} alinéa) de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 poursuit le même objectif pour la fonction publique territoriale.

Il est également proposé d'introduire dans le code du travail, à l'article L. 6323-3 du code du travail, une disposition permettant de convertir en euros des droits acquis en heures, de façon à permettre aux personnes qui ont quitté le service public de se prévaloir de leurs droits acquis au titre d'un emploi public. Les demandeurs d'emploi ou non actifs - qui ne sont pas inscrits à Pôle emploi - pourront ainsi convertir leurs droits, de même que les salariés ou les travailleurs indépendants.

4.1.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

Les impacts d'un maintien en heures des comptes personnels de formation des agents publics seront, en termes de coût, circonscrits à la nécessité d'adapter le système d'information du CPF.

Ces travaux d'adaptation sont évalués par la CDC à 487 000 €. Ce montant sera pris en charge pour les trois versants de la fonction publique sur le programme 148. Il n'en résultera pas de conséquences financières pour les employeurs.

Les agents ayant une double carrière public/privé disposeront de deux compteurs, l'un au titre de leur activité dans le secteur privé, l'autre au titre de leur activité dans le secteur public. Ces deux compteurs pourront être crédités de manière alternative, au prorata de leur activité privée ou publique.

La conversion des droits ne sera activée que lorsqu'un agent souhaitera effectivement utiliser en qualité d'agent public des droits précédemment acquis en euros ou inversement. Cette initiative étant laissée à la main de la personne concernée sans intervention d'un gestionnaire de la CDC, il n'en résultera pas de surcoût dans la gestion du système d'information du CPF.

4.1.3. Impacts sur le public

La « non monétisation » du compteur CPF des agents publics entraîne la gestion de deux types de compteurs dans le SI-CPF géré par la CDC :

- un compteur en heures pour la gestion des droits issus du secteur public ;
- un compteur en euros pour la gestion des droits issus du secteur privé.

De nombreux agents publics et salariés ont acquis et vont acquérir des droits au titre des deux secteurs, soit parce qu'ils ont successivement occupé des emplois relevant de l'un et de l'autre secteur, soit parce qu'ils exercent une activité sur les deux secteurs simultanément. Les personnes concernées voient d'ores et déjà s'afficher deux compteurs sur leur espace CPF, l'un en heures et l'autre en euros.

La mesure proposée préserve la portabilité des droits CPF.

L'action de convertir des droits euros en droits heures et inversement sera laissée à la main de la personne concernée.

4.1.4. Impacts sur les administrations

Cette mesure aura un impact très limité sur les administrations puisqu'il n'implique aucune modification portant sur l'organisation de l'appareil de formation, des circuits de financement et des systèmes d'information des employeurs publics.

Aucun des employeurs des trois versants de la fonction publique ne verra sa charge financière s'accroître du fait de la non-monétisation des droits CPF. Il leur appartiendra uniquement d'expliquer à leurs agents les modalités de mise en œuvre de la portabilité des droits.

Les modalités de gestion du CPF demeureront inchangées, les employeurs publics n'ayant comme actuellement à leur charge que la gestion de la décrémentation des droits mobilisés par les agents, l'alimentation des comptes étant assurée par la CDC au moyen d'un traitement des données issues de la paie des agents.

4.2. Habilitation du Gouvernement à prendre des mesures dans le domaine de la formation par voie d'ordonnance

S'agissant des mesures prises par voie d'ordonnance, l'analyse fine de leurs incidences sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions de cette dernière. Toutefois, il peut d'ores et déjà être fait état de certains impacts attendus.

4.2.1. Impacts juridiques

Les textes qui régissent l'organisation et le financement de la formation devront évoluer, et notamment la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.

Les textes qui régissent la formation professionnelle tout au long de la vie dans les différents versants de la fonction publique devront également être modifiés, ainsi que les statuts des établissements publics de formation des agents publics.

4.2.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

Les mesures envisagées visent à une plus grande efficacité de la dépense publique. Les rapprochements opérés entre établissements et les synergies mises en œuvre permettront des économies d'échelle.

4.2.3. Impacts sur les administrations

Il est attendu de l'ensemble des mesures une amélioration du service rendu aux agents et à leurs employeurs et un accroissement de l'efficacité et de la performance de l'action publique.

Les réformes envisagées visent notamment à accroître la capacité des acteurs de la formation à répondre aux besoins de compétences des employeurs et de leurs agents tout en garantissant un accès à la formation équilibré à la formation.

Article 23 : Fluidifier la mobilité des fonctionnaires de la fonction publique de l'État

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. Impacts juridiques

La mesure modifie les articles 42 et 46 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

4.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

La mesure implique un impact financier négatif pour le budget de l'Etat :

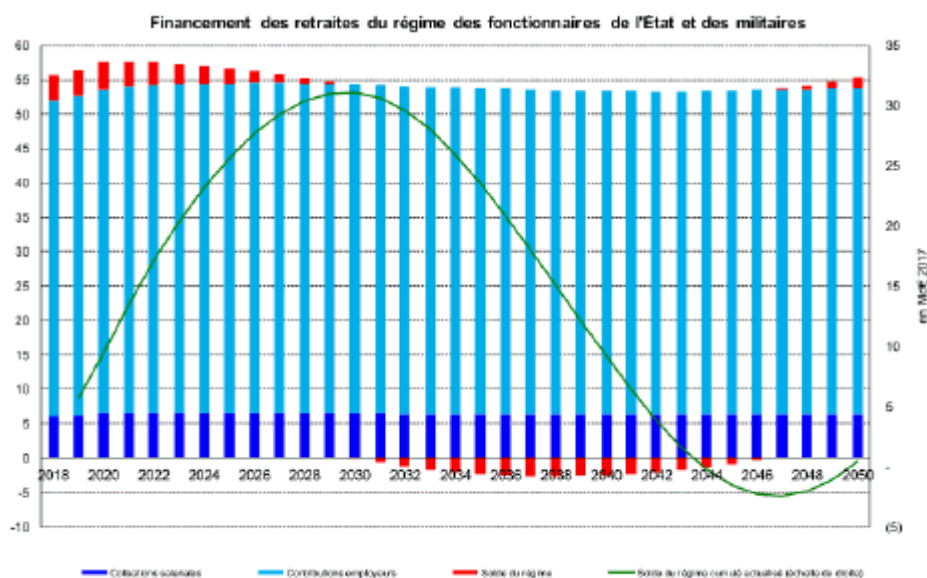
- pour les cas de détachement, la mesure induira une perte de recettes pour le CAS Pensions, qui devra être compensée par des ponctions réalisées sur son solde. En 2017, le solde cumulé du CAS Pensions a atteint plus de 5,1 Md€. En tout état de cause, représentant une hausse de 2 % du montant des recettes, la mesure n'affecte pas significativement, à long terme, l'équilibre du CAS Pensions. D'après les projections du Compte général de l'Etat, selon la méthode de financement actualisé¹⁹⁷, à paramètre constant, le solde du CAS Pensions deviendrait négatif en 2043. L'impact de cette mesure n'avancerait cette date que de quelques mois¹⁹⁸.

Solde cumulé du CAS Pensions au 31/12 (en M€)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde cumulé du CAS Pensions	1 231	426	800	1 146	1 253	1 012	777	987	1 621	2 399	3 162	5 101

Source : Jaune « Pensions de retraite de la fonction publique » annexé au PLF pour 2019, p. 38.

Besoin de financement du régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État



Source : Paragraphe 35.1.2 de l'annexe au Compte général de l'État (CGE) 2017

- pour les cas de mise à disposition, ce sont les employeurs d'origine qui sont et seront redevables de l'intégralité de la contribution employeur au CAS Pensions.

Logiquement, le remboursement de la mise à disposition par les employeurs territoriaux et hospitaliers sur la base du taux de contribution CNRACL constituera un gain pour ces employeurs et donc une perte équivalente pour l'employeur d'origine puisque celui-ci sera toujours redevable de la contribution au CAS Pensions au taux normal (74,28 %) alors qu'il recevra un remboursement au taux minoré (30,65 %) : le différentiel de taux (43,63 points) sera alors à sa charge. Le transfert sera en revanche neutre pour le CAS Pensions.

Au total, la perte de recettes est estimée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) à 103,3 M€, partagé entre 96,1 M€ au titre du détachement et 7,2 M€ au titre de la mise à disposition, suivant les calculs ci-dessous, avec une estimation de l'augmentation du nombre de mobilités limitée à 10 %, compte tenu du frein lié à la structure de l'emploi propre à chaque versant de la fonction publique (cf. ci-après).

- Détachement

Le calcul est effectué à partir des recettes exécutées du CAS Pensions en 2018¹⁹⁹ selon la méthode déclinée dans le tableau ci-dessous :

Estimation du coût associé au détachement	
Recettes du CAS Pensions 2018 au titre des détachements dans la FPT ou la FPH (r)	148,8 M€
Surcoût brut à effectif d'agents détachés constant (S_b) :	87,4 M€
$\frac{r}{74,28\%} \times (74,28\% - 30,65\%)$	
Surcoût à effectif d'agents détachés augmenté de 10 % en raison de l'effet incitatif de la mesure et des réorganisations du service public ($S_{10\%}$) :	96,1 M€

$110\% \times \frac{r}{74,28\%} \times (74,28\% - 30,65\%)$	
---	--

- Mise à disposition :

Le coût de la mesure pour le budget de l'Etat employeur est estimé à partir du nombre de fonctionnaires mis à disposition (MAD) et d'un traitement indiciaire brut (TIB, qui constitue l'assiette de la contribution employeur au CAS Pensions) moyen reconstitué à partir du traitement moyen par catégorie et de la proportion de chaque catégorie au sein de la population de fonctionnaires mis à disposition :

Catégorie	TIB moyen en 2016 ¹ [TIB _i]	Proportion au sein de la population d'agents en en 2016 MAD ² [P _i]
A+	45 588 €	26,1 %
A	33 612 €	31,18 %
B	25 224€	23,7 %
C	20 760 €	19,2 %
TIB pondéré pour les agents en MAD ($\sum_{C=A+}^{A+} TIB_i \times P_i$)		32 316 €
1 : figure 6.4-3 du Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2018 p.518 519		
2 : figure 4.8-4 du même rapport, p. 425		

Le TIB pondéré est approximatif dans la mesure où la répartition donnée des catégories correspond à l'ensemble des mises à disposition et non aux seules mises à disposition auprès des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Estimation du coût associé à la mise à disposition (MAD)	
Effectif d'agents en MAD auprès de la FPT (au 31/12/2016) ¹	446
Effectif d'agents en MAD auprès de la FPH (au 31/12/2016) ²	16
TIB pondéré [T _p]	33 692 €
Surcoût brut à effectif d'agents mis à disposition constant (S _b) :	6,5 M€
$S_b = MAD \times T_p \times (74,28\% - 30,65\%)$	
Surcoût à effectif d'agents détachés augmenté de 10 % en raison de l'effet incitatif de la mesure et des réorganisations du service public (S _{10%}) :	7,2 M€

$S_{10\%} = 110\% \times MAD \times T_p \times (74,28\% - 30,65\%)$	
source DGAFP, Enquête TEMS 2017 (transparence de l'emploi et mobilité statutaire dans la fonction publique de l'Etat).	

4.3. Impacts sur les fonctionnaires de l'Etat

La mesure tend à favoriser la mobilité des fonctionnaires de l'Etat vers les deux autres versants de la fonction publique, ouvrant ainsi des perspectives de carrières plus riches et plus diversifiées. L'effet incitatif de la mesure est estimé à 10 % de détachements et de mises à disposition de fonctionnaires de l'Etat supplémentaires vers ces deux versants.

4.4. Impacts sur les administrations

La mesure entraînera une réduction du coût d'emploi pour les employeurs territoriaux et hospitaliers au titre des fonctionnaires de l'Etat détachés ou mis à disposition auprès d'eux à hauteur des pertes de recettes affectant le budget de l'Etat (aussi bien au titre du détachement que de la mise à disposition). À supposer que chaque mobilité soit effectuée vers un employeur différent, la mesure concernera 650 employeurs d'accueil la première année ainsi que les années suivantes à raison d'un remplacement ou d'un renouvellement au même rythme des agents déjà détachés ou mis à disposition.

Article 24 : Position normale d'activité

1. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

1.1. Impacts juridiques

Le présent article crée un article 36 *bis* au sein du titre II relatif au statut général des fonctionnaires. Il sécurise ainsi les parcours des agents en leur permettant de réintégrer leur administration d'origine en surnombre provisoire.

1.2. Impacts sur les administrations

Les services chargés de la gestion des ressources humaines des administrations d'accueil des agents en PNA devront organiser le dispositif de renouvellement ou de fin d'affectation des agents accueillis en PNA.

Par ailleurs les administrations d'origine devront organiser la réintégration du fonctionnaire au terme de la période en PNA, et l'intégrer dans leur dispositif de suivi de leur masse salariale et de leurs effectifs. Le terme de cette affectation pouvant désormais être planifié, elles disposeront d'une meilleure capacité d'anticipation et de gestion prévisionnelle

Article 25 : Création d'une portabilité du CDI en inter-versants

2. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 Impacts juridiques

Cette mesure concerne les trois versants de la fonction publique.

Les articles 6 *ter* de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et 3-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale consacrés actuellement à la portabilité du CDI au sein d'une même fonction publique sont complétés afin de l'étendre aux autres versants.

Au sein de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, il est inséré un nouvel article visant à instituer le même mécanisme.

Le bénéfice de cette mesure s'appliquera pour le stock des personnes recrutées en CDI avant l'entrée en vigueur de l'article.

4.2 Impacts économiques, financiers et budgétaires

En 2016, 46 % des contractuels au sein de la fonction publique sont en CDI. Par versant, cette part correspond à 55 % dans la FPE, 33,7 % dans la FPT et 46,6 % dans la FPH²⁰⁴.

La proportion de contractuels en CDI souhaitant trouver un autre emploi est de 9 %. Les deux principales raisons données sont le désir d'augmenter ses revenus (32 %) et d'avoir un emploi plus intéressant (14 %). La même tendance est observée dans le privé où 11 % des salariés en CDI souhaitent changer d'emploi contre 26 % des salariés en CDD.

Cette mesure a donc vocation à permettre aux employeurs publics d'attirer des profils davantage diversifiés.

Pour les agents recrutés en CDI, elle a vocation à favoriser leur mobilité dans les trois versants, bien que la mobilité inter versants soit actuellement peu développée. En effet, la part des agents de la fonction publique (fonctionnaires et contractuels) en 2016 ayant changé d'employeur appartenant à un autre versant est faible²⁰⁵. En conséquence, la part des contractuels ayant changé de versant est encore plus faible.

Taux de changement d'employeur fonctionnaires et contractuels (en %)		Nombre de contractuels concernés
Versants	Taux inter-versants	
FPE	0,5	9 134
FPT	0,8	9 619
FPH	0,7	6 936
Total	0,7	25 690

Tableau issu des données du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2018

Destination des agents ayant connu un changement d'employeur inter versants (en %)			
FPE	FPT	FPH	Total
-	75,9	24,1	100,0

64,9	-	35,1	100,0
39,0	61,0	-	100,0
37,1	39,8	23,1	100,0

Tableau issu des données du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2018

Le dispositif de portabilité du CDI inter versants permettra de satisfaire plus facilement le souhait de mobilité exprimé par les contractuels en CDI.

Toutefois, l'activation de la portabilité restant une possibilité qui doit recueillir l'accord du nouvel employeur, il n'est pas possible d'évaluer les impacts économiques, financiers ou budgétaires de la mesure puisqu'ils dépendront de la manière dont les agents et les administrations s'empareront de ce nouveau dispositif.

4.3 Impacts sur les administrations

Cette évolution va conduire à une gestion beaucoup plus individualisée des recrutements et à l'acquisition de nouveaux savoir-faire dans les directions des ressources humaines. Celles-ci devront en particulier se spécialiser dans la constitution de viviers de candidats contractuels correspondant à la typologie des emplois de leurs directions métiers, adopter des techniques d'analyse permettant une évaluation plus fine de l'adéquation des compétences des candidats au regard du contexte professionnel des emplois à pourvoir et s'assurer que les rémunérations satisfont un triple objectif d'attractivité, de bonne gestion et de non-démotivation des futurs collègues de travail des contractuels recrutés.

Les services des ressources humaines des collectivités vont devoir développer, de la même façon, des compétences dans ces domaines, au moins pour les plus grandes d'entre elles.

Article 26 : Favoriser la rupture conventionnelle de la relation de travail et droit à l'allocation de retour à l'emploi

1. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

1.1. Impacts juridiques

La rupture conventionnelle concerne l'ensemble des collectivités publiques des trois versants de la fonction publique. Ce nouveau dispositif ne s'applique pas aux établissements publics à caractère industriel et commercial dans la mesure où l'article 2 de la loi n° 83-634 dispose que « dans les services et les établissements publics à caractère industriel ou commercial, la loi n° 83-634 ne s'applique qu'aux agents qui ont la qualité de fonctionnaire ».

La présente mesure constitue la base légale d'un décret en Conseil d'Etat qui définira les conditions d'ouverture du droit à l'ARE ainsi que les modalités de calcul et d'attribution de l'ARE (en conformité avec les articles L. 5422-2 et L. 5422-3 du code du travail auxquels renvoie l'article L. 5424-1 du même code).

Pour les employeurs publics en auto-assurance ayant délégué à Pôle emploi la gestion de l'indemnisation du chômage de leurs anciens agents, les documents conventionnels procédant à cette délégation (conventions de délégation de gestion) devront être modifiés à l'aune de ces nouveaux textes.

1.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

S'agissant de la rupture conventionnelle, l'indemnité ne rentre pas dans le champ de l'exemption de l'assiette des cotisations sociales du régime général prévue à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, ni dans celui de l'exonération fiscale prévue à l'article 80 *duodecies* du code général des impôts. Elle ne donnera donc pas lieu à une exonération d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales.

S'agissant des droits à chômage, le coût actuel de la protection chômage des agents publics demeure difficile à estimer. Pour les ministères ayant délégué la gestion de l'indemnisation du chômage de leurs anciens agents (sept ministères en 2017), le coût de la prise en charge par Pôle emploi de l'indemnisation du chômage refacturé aux ministères s'élevait à plus de 278 millions d'euros en 2017²¹³. Tous agents publics confondus, Pôle emploi compte 682 conventions de délégation avec des employeurs publics, ayant donné lieu à plus de 44 millions euros versés auprès d'un peu plus de 54 000 personnes en moyenne par mois cette année.

Plusieurs impacts financiers peuvent être distingués :

- le coût lié à l'ouverture des droits à chômage en cas de rupture conventionnelle ;
- le coût lié à l'extension du droit à chômage en cas de démission avec perception d'une IDV, dans le cadre d'une restructuration.

Deux hypothèses ont été posées quant au coût unitaire du chômage.

D'une part, le salaire de référence est estimé sur la base des salaires bruts mensuels moyens dans la fonction publique par versant en 2016. Le montant de l'ARE est effectivement déterminé en fonction du salaire de référence de l'agent, qui comprend les rémunérations habituelles trouvant leur contrepartie dans l'exécution normale du contrat de travail et perçues par l'agent au cours d'une période douze mois travaillés avant la date de cessation de la relation de travail. Certes, cette méthode présente l'inconvénient de toute moyenne mais neutralise les difficultés d'interprétation quant à la détermination exacte de l'assiette du salaire de référence dans la fonction publique.

D'autre part, ces estimations sont basées sur une ARE brute équivalant à 60 % du salaire brut de référence mensuel en moyenne²¹⁴. En effet, l'employeur détermine le montant de l'indemnisation en comparant le montant le plus favorable entre, d'une part, 40,4 % du salaire journalier de référence auxquels s'ajoutent 11,92 euros de partie fixe et, d'autre part, 57 % de ce salaire. Si les deux résultats sont inférieurs au minimum de l'allocation journalière (29,06 euros) alors ce minimum est versé. Ces calculs dépendant de la situation de chaque agent, seule une moyenne permet de faire des estimations pertinentes.

Les calculs suivants constituent donc des estimations hautes.

Tableau : Coût unitaire mensuel moyen estimé de l'ARE par versant de la fonction publique et par catégorie hiérarchique (en euros)

Fonction publique concernée	Statut d'emploi	Catégorie hiérarchique	Salaire brut mensuel en 2016	Estimation du coût mensuel de l'ARE
Fonction publique de l'Etat	Fonctionnaires	Catégorie A	3 526	2 116
		Catégorie B	2 945	1 767
		Catégorie C	2 355	1 413
	Contractuels		2 579	1 547
Fonction publique territoriale	Fonctionnaires	Catégorie A	3 961	2 377
		Catégorie B	2 805	1 683
		Catégorie C	2 117	1 270
	Contractuels		2 071	1 243
Fonction publique hospitalière	Fonctionnaires	Catégorie A	3 100	1 860
		Catégorie B	2 841	1 705
		Catégorie C	2 169	1 301
	Contractuels		1 984	1 190

Source : Exploitation des données du rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations annexé au projet de loi de finances pour 2019

Le nombre à venir de ruptures conventionnelles, qui constitue un nouveau cas de sortie de la fonction publique, est impossible à estimer. Le nombre total de démissions, en particulier, n'est pas connu. De plus, toutes les démissions ne donneraient pas forcément lieu à substitution par une rupture conventionnelle.

S'agissant des démissions accompagnées d'une indemnité de départ volontaire (IDV) dans le cadre d'une restructuration de service, leur nombre total n'est pas connu s'agissant des établissements hospitaliers et des collectivités territoriales et leurs établissements ainsi que de certains opérateurs de l'Etat. S'agissant de l'Etat, il a été recensé 745 bénéficiaires de l'IDV en 2017. La réforme du dispositif dans un contexte de restructurations importantes devrait le rendre plus attractif.

Le tableau suivant présente, sur la base d'une hypothèse de hausse sensible du nombre de bénéficiaires, une estimation du coût de l'ouverture du droit à l'ARE pour les bénéficiaires d'une IDV au sein de l'Etat et de ses opérateurs payés à façon :

		Année de démission des
--	--	-------------------------------

		agents		
		2020	2021	2022
Nombre d'agents démissionnaires		1 500	2 000	2 500
Coût ARE (M€)	2020	16,3	32,7	16,3
	2021	0	21,8	43,6
	2020	0	0	27,2
Total (M€)		16,3	54,5	87,1

Le coût cumulé entre 2020 et 2022 de 157,9 M€ sera plus que compensé par l'économie pérenne de masse salariale générée par les départs des agents.

1.3. Impacts sur les administrations

Ces impacts ne peuvent être évalués car ils dépendront de la manière dont les agents et les administrations s'empareront de ce nouveau dispositif.

Cette évolution va conduire à une gestion beaucoup plus individualisée des recrutements et des fins de contrat, et en conséquence à l'acquisition de nouveaux savoir-faire dans les directions des ressources humaines. Celles-ci devront en particulier se spécialiser et s'organiser pour mettre en place des nouvelles procédures de négociation avec les agents et garantir que le consentement de l'agent n'a pas été vicié.

CHAPITRE II – SÉCURISER LES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES EN CAS DE RESTRUCTURATION

Article 27 : Création pour la FPE et la FPH d'un dispositif global d'accompagnement des agents dont l'emploi est supprimé dans le cadre d'une restructuration

1. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

1.1. Impacts juridiques

Il est créé un article 62 *bis* dans la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et l'article 62 de loi susmentionnée ainsi que l'article 93 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière sont modifiés.

Les administrations de l'Etat devront identifier par voie réglementaire le champ des services et des activités restructurés.

Les administrations disposent de plusieurs outils qui pourront être sollicités pour opérer les restructurations.

Ce dispositif est ainsi adaptable au contexte spécifique de chaque administration. Il est mobilisable selon les besoins et offrira des marges de manœuvre dans le cadre du dialogue social.

Il est souligné que certains dispositifs sont entièrement nouveaux :

- congé de transition professionnelle,
- mise à disposition vers le secteur privé,
- nouvelle priorité de mutation pour la FPE et de changement d'établissement pour la FPH,
- nouveau dispositif de détachement.

Le rôle dévolu au représentant de l'Etat sera précisé dans un décret prévu au VI de l'article de loi.

1.2. Impacts sociaux

Ce dispositif vise à sécuriser les transitions professionnelles pour les fonctionnaires dont le service est restructuré et à préserver la capacité de mobilisation des agents restant en poste.

Il s'agit d'anticiper la gestion des restructurations en favorisant et en sécurisant la mobilité des agents, en mettant en place des dispositifs d'accompagnement (formation, « super-priorité » d'affectation interne à l'administration, entre autres) et d'aide au départ.

Au regard de la situation actuelle dans la fonction publique hospitalière, ces nouvelles dispositions permettent d'accorder à l'ensemble des catégories de personnels des garanties équivalentes à celles dont bénéficient déjà les personnels de direction.

1.3. Impacts économiques, financiers et budgétaires

Cette disposition participe à la réalisation des cibles de réduction d'emplois assignées aux ministères. Elle permet d'accompagner les éventuelles opérations de mutualisation des activités ou de restructurations hospitalières.

1.3.1. S'agissant de la mise à disposition auprès d'un organisme privé

Parmi les effectifs de fonctionnaires en mobilité, 1,2 % étaient mis à disposition d'un organisme privé contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat, tandis que 1,7 % des fonctionnaires en mobilité étaient détachés dans le secteur privé ou mis en disponibilité pour créer une entreprise. Il est fait l'hypothèse que seule une faible proportion de fonctionnaires pourrait être concernée par la nouvelle mise à disposition de courte durée dans le secteur privé, mais qu'elle fournira une réponse appropriée pour les agents qui souhaitent faire un essai avant de décider définitivement d'une reconversion vers le secteur privé .

1.3.2. S'agissant du coût estimé du congé de transition professionnelle

L'évaluation de l'impact budgétaire se fonde sur l'hypothèse haute d'une utilisation du congé correspondant à 5 % des prévisions de 10 000 emplois supprimés chaque année au sein de la fonction publique de l'Etat sur la période 2019-2022 (soit environ 600 congés par an)²²¹. Elle prend en compte un coût moyen de formation (imputé sur les budgets des employeurs) de 3 500

euros TTC, une durée moyenne de 5 mois et une rémunération correspondant au salaire mensuel brut moyen par agent en équivalent temps plein au sein de la FPE (3 239 euros imputables sur les crédits de dépenses de personnel (Titre 2 du budget de l'Etat)).

L'impact annuel moyen est donc estimé pour la FPE à 2,14 M€ sur les budgets de fonctionnement (T3) et 12,7 M€ en masse salariale (T2), la montée en charge du dispositif étant progressive.

Pour la FPH, l'impact budgétaire attendu devrait être réduit compte tenu de l'étendue géographique départementale ou régionale des possibilités de réaffectation.

1.1. Impacts sur les administrations

Outre les impacts financiers détaillés ci-dessus, les administrations, en particulier les services de ressources humaines, devront s'approprier le nouveau dispositif.

Par ailleurs un pilotage et une coordination des mobilités liées aux restructurations devront être mis en place, par les représentants de l'Etat au niveau territorial.

La reconnaissance d'une situation de restructuration entraînera la mobilisation des dispositifs de politique de ressources humaines mentionnés au présent article, selon une durée et des modalités précisées par décret.

Par ailleurs il est précisé que pour mener à bien la transformation de l'Etat, engagée dans le programme « Action publique 2022 », le Gouvernement a mis en place un fonds dédié de 700 M€ sur cinq ans dont 200 millions dès 2018.

Seront éligibles à ce fonds les projets de réorganisation, de fusion et de refonte des périmètres, missions : suppression de doublons intra et inter administrations ; accompagnement RH.

La décision d'attribution des financements sera effectuée, tous les trimestres, par un comité de pilotage présidé par le ministre de l'action et des comptes publics

[Article 28 : Création d'un mécanisme de détachement automatique pour les fonctionnaires concernés par l'externalisation de leur service ou de leur mission](#)

2. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

2.1. Impacts juridiques

Dans les trois versants de la fonction publique, le principe du détachement repose sur la demande de l'agent. Le projet de loi instaure de manière dérogatoire, mais limitée au seul cas de transfert d'activité, l'obligation pour les fonctionnaires de suivre cette activité et ajoute, pour ce faire, un article 14 *quater* à la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée

Les administrations devront se montrer attentives au contenu des contrats par lesquels elles entendent confier une partie de leurs activités à une personne privée.

2.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

L'appel au marché dans la prestation de services publics est souvent présenté comme une source d'économie budgétaire et d'efficacité (pertinence économique et politique) : recentrage sur un

cœur de métier, réponse à une insuffisance structurelle due notamment à une technicité croissante de certaines tâches, diminution des coûts fixes, réduction des délais, meilleure satisfaction des usagers, allègement de la contrainte budgétaire, partage des responsabilités, souplesse, etc.

2.3. Impacts sur les administrations

Ces dispositions de détachement d'office en cas d'externalisation sont une faculté laissée aux administrations.

La mise en œuvre d'une politique d'externalisation nécessite :

- de pouvoir faire des choix éclairés en faveur du recours à l'externalisation (au plan financier notamment) ;
- de concevoir une politique et une stratégie incluant les conditions dans lesquelles elle se met en place (conséquences sur l'emploi, prise en compte de la demande de service public, des territoires etc...):
- d'être attentif aux conditions d'emploi des fonctionnaires détachés.

De plus les administrations gagneront à s'appuyer sur des travaux de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour intégrer les possibilités d'externalisation dans leurs réflexions sur l'évolution des effectifs et veiller également au transfert des compétences qui en sont le corollaire (afin de ne pas se défaire de compétences rares ou stratégiques).

Un dispositif d'accompagnement et de suivi des agents concernés (mobilisation d'actions de formation adaptées par exemple) s'avérera nécessaire, tout comme une communication et un dialogue social approfondi.

TITRE V – RENFORCER L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE

CHAPITRE I^{ER} – EGALITÉ PROFESSIONNELLE ET PRÉVENTION DES DISCRIMINATIONS

Article 29 : Obligation de plans d'action « égalité professionnelle » au sein des employeurs publics d'ici à 2020

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. Impacts juridiques

Les dispositions envisagées créent trois nouveaux articles, dont deux, les articles 6 *quater A* et 6 *septies*, au sein du chapitre II de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et un nouvel article 26-2 au sein de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

L'article 51 de 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 qui

impose la présentation aux comités techniques du rapport relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes est abrogé en conséquence.

3.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

Les impacts des dispositions envisagées sont de nature budgétaire. Les nouvelles obligations créées à la charge des employeurs publics nécessitent que certaines administrations se dotent d'agents en charge de l'élaboration et du suivi des dispositifs imposés par la loi. Ces impacts budgétaires sont difficilement évaluables car ils dépendent tant de la taille de la collectivité publique concernée que de l'existence ou non d'une politique d'égalité professionnelle structurée au sein de ladite collectivité. Par exemple, pour un employeur public comptant autour de 150 000 agents, les effectifs nécessaires à l'élaboration et au suivi d'un plan d'action sont de 1,5 ETPT par an, de 0,5 ETPT par an s'agissant d'un dispositif d'écoute et de 2,5 ETPT, tous services confondus, s'agissant de l'élaboration d'un rapport de situation comparée. Pour une telle administration d'Etat, qui ne disposerait pas déjà d'agents en charge de l'égalité professionnelle, il serait nécessaire de recruter 4,5 ETPT en catégorie A pour un salaire annuel moyen brut de 42 100 euros. Dans une collectivité territoriale de 150 000 habitants qui emploie 3 000 agents, il serait nécessaire que la collectivité consacre à cette politique 0,1 ETPT en catégorie A, dont le cout annuel moyen brut serait de 4 750 euros²⁵¹. Pour une collectivité territoriale de 20 000 habitants qui dispose de 300 agents, il serait nécessaire que la collectivité consacrer à cette politique 0,01 ETPT en catégorie A, dont le cout annuel moyen brut serait de 9 500 euros.

3.3. Impacts sur les administrations

L'instauration de nouvelles obligations incombant aux employeurs publics va favoriser l'exemplarité des collectivités publiques. Si une majorité des départements ministériels se sont dotés de plans d'action en matière d'égalité professionnelle, les autres collectivités publiques vont devoir structurer leurs services RH afin de mettre en œuvre les dispositions du présent projet. La structuration de la politique d'égalité professionnelle au sein de chaque administration pourra induire des impacts en termes de moyens humains et budgétaires (*cf.* 4.2.).

Dans la fonction publique territoriale, si quelques collectivités territoriales et établissements publics (tels que Rennes Métropole, la ville de Nantes, la ville de Clermont-Ferrand, *etc.*) se sont d'ores et déjà engagés dans la mise en place de plans d'action en faveur de l'égalité professionnelle, la mise en place de plans d'action constituera une obligation nouvelle pour la majorité des collectivités territoriales et établissements publics de plus de 20 000 habitants. L'obligation nouvelle, là encore, de création d'un dispositif de signalement des violences sexuelles, du harcèlement et des agissements sexistes sera facilitée par la mise en place d'un mécanisme de mutualisation facultatif au niveau des centres de gestion. La mesure relative aux rapports de situation comparée sera en revanche sans impact, toutes les collectivités et établissements dotées d'un comité technique (soit plus de 50 agents) étant déjà soumises à cette obligation. Afin d'accompagner au mieux les collectivités dans la mise en place des RSC, les indicateurs devant figurer dans ce rapport sont pris en compte, depuis 2013, dans les arrêtés fixant la liste des indicateurs des « bilans sociaux » publiés tous les deux ans²⁵².

Dans la fonction publique hospitalière, le nombre d'établissements ayant mis en place des plans d'action égalité, des dispositifs de signalement des violences sexistes et sexuelles et le nombre d'établissements élaborant des rapports de situation comparée n'est pas quantifiable à ce jour.

L'obligation d'élaborer et de suivre des plans d'action, de mettre en place des dispositifs de signalement des violences sexuelles et sexistes et de réaliser des rapports de situation comparée constituent des obligations nouvelles pour les établissements de la fonction publique hospitalière. Le futur décret d'application de l'article du projet de loi concerné un seuil d'agents en-dessous duquel l'établissement n'est qu'incité, et non obligé, d'élaborer et de suivre un plan d'action égalité. On peut noter à cet égard que 72 % des établissements sociaux et médico-sociaux publics ont moins de 100 agents, situation qui ne concerne que 2 % des établissements publics hospitaliers. Il sera également prévu dans le futur décret que le dispositif de signalement des violences sexuelles et sexistes puisse être mutualisé pour plusieurs établissements, par exemple à l'échelle d'un groupement hospitalier de territoires (GHT).

En outre, le projet de loi prévoit que les comités techniques des établissements publics sociaux ou médico-sociaux prévus à l'article L. 315-13 du code de l'action sociale et des familles et les comités techniques des établissements publics de santé prévus à l'article L. 6144-4 du code de la santé publique sont consultés sur les plans d'action égalité et informés annuellement de l'état de sa mise en œuvre. Ces dispositions impliquent, dans la fonction publique hospitalière, de nouveaux sujets à aborder lors des instances de dialogue social et donc une charge de travail supplémentaire pour les services RH des établissements concernés et pour les acteurs du dialogue social, lors de la préparation desdites instances. Néanmoins, cette nouvelle charge de travail apparaît limitée au regard de la périodicité prévue par le projet de loi pour l'élaboration des plans d'action.

Les obligations créées par les dispositions du présent article vont également modifier les pratiques des administrations publiques, notamment en matière de recrutement, de formation, de parcours de carrière et d'accès aux responsabilités des agents publics. Les plans d'action ainsi que la mise en place de dispositifs de signalement des violences sexuelles et sexistes et de harcèlement vont permettre au public d'être mieux informés sur l'égalité professionnelle dans les trois versants de la fonction publique. Dès lors, ces évolutions devraient permettre d'inciter les femmes à accéder à l'emploi public et notamment aux métiers qui restent majoritairement masculins.

Article 30 : Extension et renforcement du dispositif de nominations équilibrées sur les emplois de direction

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. Impacts juridiques

Les mesures envisagées modifient l'article 6 *quater* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Leur mise en œuvre nécessitera de modifier le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique, notamment en vue d'établir la liste des établissements publics

de l'Etat concernés par le dispositif et pour fixer les modalités de répartition des établissements sous la tutelle de plusieurs départements ministériels.

De plus, l'intégration, par la loi, de communes ou EPCI représentant entre 40 000 et 80 000 habitants, sera accompagnée d'une adaptation, par décret, du montant de la pénalité financière acquittée par ces employeurs s'ils ne respectent pas l'objectif de primo-nomination de personne de chaque sexe.

Enfin, la date à laquelle la collectivité ou l'EPCI est tenue d'effectuer sa déclaration annuelle au titre des nominations équilibrées actuellement fixée au 30 avril (article 4 du décret du 30 avril 2012) sera avancée en début d'année afin que les années de renouvellement des exécutifs, ce soit effectivement celui qui a procédé aux nominations les années précédentes qui procède à la déclaration, et s'acquitte éventuellement de la contribution due en cas de non-respect du taux légal de 40 % de nominations équilibrées.

3.2. Impacts sur les collectivités territoriales

L'extension du périmètre aux emplois de direction des communes et EPCI représentant entre 40 000 et 80 000 habitants et du CNFPT concernera au moins 125 communes et 154 EPCI supplémentaires par rapport aux 356 collectivités et EPCI actuellement soumis à l'obligation.

3.3. Impacts économiques, financiers et budgétaires

Les communes et EPCI de 40 000 à 80 000 habitants intégreront le périmètre du dispositif des nominations équilibrées. Par conséquent ils seront mis à contribution en cas de non-respect de l'obligation fixée par la loi.

Cependant, le montant de la pénalité financière, actuellement fixé à 90 000 euros par unité manquante pour atteindre le taux de 40 % de primo-nominations de personnes de chaque sexe, sera adapté aux spécificités de ces employeurs.

3.4. Impacts sur les administrations

S'agissant de la fonction publique de l'Etat, les emplois de dirigeant de 117 établissements publics vont intégrer ce périmètre, ce qui entraîne une augmentation de 20 % du nombre d'emplois de type 1 (emplois les plus importants) soumis à l'obligation de nominations équilibrées.

L'extension du périmètre favorisera l'égal accès des femmes et des hommes à ces emplois, ainsi qu'aux emplois de direction des communes et EPCI de 40 000 à 80 000 habitants. L'entrée dans ce dispositif implique une adaptation du processus de recrutement et la constitution de viviers adaptés, ce qui favorisera la mise en place d'une politique efficace de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences bénéficiant à l'ensemble des agents.

[Article 31 : Sécurisation des règles de composition équilibrée et de présidence alternée pour les jurys et comités de sélection](#)

1. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

1.1. Impacts juridiques

La codification du principe de représentation équilibrée des membres de jurys est sans incidence puisqu'elle n'influe pas sur le droit actuellement en vigueur. Elle en facilitera la mise en œuvre par une plus grande intelligibilité, en regroupant au sein du titre I^{er} du statut général des fonctionnaires, des dispositions aujourd'hui éparpillées entre le titre II (articles 20 bis, 26 *bis* et 58 bis), le titre III (article 42), le titre IV (article 30-1 et 35) et la loi n° 2013-347 du 12 mars 2012 (article 55).

Elle maintient la possibilité de prévoir des dérogations à ce principe, ce qui est actuellement le cas pour le recrutement des professeurs des universités par les comités de sélection dans certaines disciplines²⁷⁴ ainsi que pour le recrutement et la promotion dans certains cadres d'emplois des filières médico-sociale, sociale et des sapeurs-pompiers de la fonction publique territoriale²⁷⁵.

De même, l'évolution du champ d'application et de la périodicité de l'alternance de la présidence des jurys n'a pas d'impact juridique en tant que tel. Là encore, l'intégration de ce principe au sein du titre I^{er} du statut général des fonctionnaires permettra une mise en œuvre facilitée, par rapport à des dispositions aujourd'hui réparties entre le titre II (article 20 bis), le titre III (article 42) et le titre IV (article 30-1). La possibilité de prévoir des dérogations est également maintenue.

1.2. Impacts sur les administrations

Au regard de l'extension du champ d'application du principe d'alternance de la présidence des jurys, les administrations devront faire évoluer la composition de leurs jurys dans les processus de sélection jusqu'ici non concernés dans la fonction publique d'état et dans la fonction publique hospitalière (examens professionnels de promotion de corps et d'avancement de grade).

Dans la fonction publique de l'Etat, sont ainsi concernés environ 50 jurys d'examens professionnels de promotion de corps et environ 200 jurys d'examens professionnels d'avancement de grade dans les corps de catégorie A et de catégorie B²⁷⁶.

Par ailleurs, la fixation d'une périodicité maximale du principe d'alternance à la présidence des jurys permettra aux administrations, d'une part, d'assurer la transmission de la culture professionnelle au sein des organes de recrutement que sont les jurys en évitant de changer la présidence à chaque nouvelle session de concours ou d'examen et, d'autre part, de prendre le temps nécessaire à la constitution des viviers de présidents de jurys.

Article 32 : Inapplication du jour de carence pour les congés maladie liés à la grossesse et maintien des primes dans la fonction publique territoriale en cas de congé maternité

1. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

1.1. Impacts juridiques

Le projet de loi ajoute une exception à l'application du délai de carence en insérant un 5° au II de l'article 115 de la loi de finances pour 2018. Cette disposition d'application directe ne nécessite pas de mesure réglementaire.

S'agissant du maintien des primes en cas de congé de maternité dans la FPT ; la modification apportée à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 imposera, *de facto*, le maintien des primes et indemnités pour les agents concernés sans que la collectivité n'ait à le prévoir par voie de délibération.

Par ailleurs, les délibérations prises antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi seront, pour la partie concernant l'exclusion du maintien de ces primes, frappées de caducité.

1.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

Il n'existe pas de données précises concernant les arrêts de travail des agents publics en situation de grossesse durant la période comprise entre la déclaration de grossesse et le début du congé pour maternité. Ces données ne sont également pas disponibles s'agissant des assurées du régime général.

Par ailleurs, compte tenu de la période concernée qui est relativement courte et du nombre probablement faible des arrêts de travail durant cette période dès lors qu'il existe déjà un congé pathologique de quinze jours maximum antérieur au congé prénatal et qui est déjà exclu de l'application du délai de carence compte tenu de son rattachement au congé de maternité, ainsi que de la possibilité pour l'agent de bénéficier du congé pathologique de 14 jours avant le congé pour maternité, qui échappe au délai de carence, l'impact financier de cette mesure devrait être marginal.

S'agissant du maintien des primes en cas de congé de maternité dans la FPT : le Gouvernement n'est pas en capacité d'évaluer le coût de cette mesure pour le budget des collectivités territoriales. En effet, il n'existe pas de moyen permettant de déterminer parmi les 47 000 employeurs territoriaux, lesquels ont d'ores et déjà mis en œuvre cette mesure de leur propre initiative. Au 31 décembre 2015²⁸⁰, le nombre moyen de journées d'absence par agent et par an pour congé de maternité, de paternité ou pour adoption était de 2,1.

En tout état de cause, le coût d'un équivalent temps plein étant déjà provisionné dans le budget des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, la présente mesure ne conduira pas à alourdir de manière significative leurs charges salariales.

1.3. Impacts sociaux

En corrigeant l'application du délai de carence qui touchait sans discernement les femmes en situation de grossesse, cette disposition est une mesure de justice sociale et participe pleinement de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique.

Le II du présent article constitue, également, une mesure de justice sociale au bénéfice de l'ensemble des agents de la fonction publique territoriale sans distinction de leur collectivité de rattachement.

1.4. Impacts sur les administrations

Les employeurs publics devront mettre en place les processus de gestion et mettre à jour les systèmes d'information excluant l'application du délai de carence dans ces situations. Ces ajustements seront toutefois marginaux et ne représenteront pas un coût significatif.

S'agissant du maintien des primes en cas de congé de maternité dans la FPT; les dispositions de la loi s'imposant aux collectivités, celles-ci n'auront pas à délibérer pour maintenir ces primes et indemnités pour les agents concernés.

Article 33 : Maintien des droits à l'avancement – promotion en cas de congé parental et de disponibilité de droit pour élever un enfant – promotion équilibrée

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. Impacts juridiques

La mesure envisagée modifie les dispositions législatives des trois lois statutaires : modification des articles 51 et 58 et ajout d'un article 54-1 dans la loi statutaire relatives à la fonction publique de l'Etat ; modification des articles 72, 75 et 79 et ajout d'un article 75-1 dans la loi statutaire relative à la fonction publique territoriale ; modification des articles 62, 64 et 69 et ajout d'un article 64-1 dans la loi statutaire relative à la fonction publique hospitalière.

3.2. Impacts économiques, financiers et budgétaires

L'impact de la première mesure dépend d'un ensemble de paramètres individuels (proportion de personnes à solliciter un congé parental ou une disponibilité pour élever un enfant, durée de l'interruption de carrière, ancienneté des agents dans le corps ou cadre d'emploi lors de l'interruption) qui ne permet pas d'en inférer une évaluation précise. La durée maximale de 5 ans prévue par la loi restreint le bénéfice pour l'agent à maximum deux avancements d'échelon dans son grade par rapport à la situation antérieure.

Les autres mesures prévues par le présent article sont neutres du point de vue budgétaire.

3.3. Impacts sur les administrations

Afin d'assurer le respect des dispositions législatives envisagées, il est nécessaire que les services chargés des ressources humaines des administrations mettent en place, d'une part, des procédures de gestion de la conservation des droits à avancement s'agissant de la disponibilité de droit pour élever un enfant et, d'autre part, des mécanismes de décomptes des périodes de congé parental et de disponibilité de droit pour élever un enfant.

Sur le volet des avancements de grade au choix, les services chargés des ressources humaines devront identifier les éventuelles situations d'inadéquation entre la démographie des grades d'avancement et le vivier des agents promouvables, et élaborer, le cas échéant, un plan d'action visant à corriger les écarts constatés.

3.4. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Les deux mesures contribuent à réduire les déséquilibres sur l'ensemble de la carrière, notamment en termes de rémunérations et de droits à pension.

Neutraliser les impacts des congés parentaux et disponibilités pour élever un enfant sur les carrières des femmes, qui sont principalement concernées par le recours à ces mécanismes statutaires, favorise l'égalité entre les femmes et les hommes. L'un des impacts attendu est un recours plus égalitaire au congé parental sur toute la période autorisée, plus particulièrement lors des deux premières années. Ainsi les agents qui souhaitent prolonger leur congé parental au-delà d'un an conserveront désormais l'intégralité de leurs droits à l'avancement

CHAPITRE II – FAVORISER L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE POUR LES TRAVAILLEURS EN SITUATION DE HANDICAP

Articles 34 et 35: Favoriser le déroulement de carrière des personnes en situation de handicap

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. Impacts juridiques

La disposition envisagée à l'article 34 vient modifier les articles 6 *sexies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, l'article 27 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, l'article 35 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et l'article 27 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 susmentionnés.

L'article 35, qui prévoit le dispositif expérimental de promotion de corps instituée dans les trois versants de la fonction publique en faveur des personnes en situation de handicap, ouvre spécifiquement pour ces personnes, une voie distincte de celles existantes, qu'il s'agisse du concours ou de la promotion par liste d'aptitude ou après examen professionnel. Dans la mesure où cette procédure expérimentale comprend une phase de sélection préalable à la mise en détachement par une commission *ad hoc*, elle respecte le principe d'égal accès aux emplois publics prévu par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. En outre, l'institution de cette voie spécifique répond au constat selon lequel le bénéfice d'aménagements des épreuves ne permet pas de pallier pleinement aux difficultés rencontrées par les personnes en situation de handicap pour réussir les concours, dès lors que leur taux de réussite est inférieur à celui des autres candidats. Cette différence de situation observée ainsi que l'insuffisance de données objectives quant aux difficultés rencontrées par les fonctionnaires en situation de handicap dans l'accès aux emplois de niveau supérieur, autorise à prévoir une mesure expérimentale tendant à favoriser une égalité de traitement en faveur de cette catégorie spécifique de personnes, durant une durée de cinq ans.

Dans la fonction publique hospitalière, le décret n° 88-976 du 13 octobre 1988 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires hospitaliers, à l'intégration et à certaines modalités de mise à disposition ne prévoit pas explicitement le détachement d'un fonctionnaire hospitalier au sein d'un établissement de la fonction publique hospitalière (le sien ou un autre). A l'inverse, dans la fonction publique d'Etat et dans la fonction publique territoriale, le cas de détachement au sein d'une administration appartenant à la même fonction publique est possible. La création d'une voie dérogatoire de promotion interne expérimentale à l'article 35 nécessitera

donc une modification ultérieure du décret n° 88-976 du 13 octobre 1988 précité, afin de prévoir ce type de détachement pour un fonctionnaire en situation de handicap, dans son établissement ou dans un autre établissement de la fonction publique, durant la durée de l'expérimentation.

3.2. Impacts sociaux

Les dispositions envisagées visent à renforcer l'insertion des personnes en situation de handicap dans la fonction publique et à favoriser la promotion interne des agents publics en situation de handicap.

Au titre de l'insertion professionnelle, l'impact sur les citoyens devrait permettre de favoriser les recrutements au sein de la fonction publique par la voie du concours et par la voie du contrat en renforçant les moyens donnés aux administrations pour atteindre le taux d'emploi légal de 6 %.

Au titre de la promotion professionnelle, la création, à titre expérimental, d'une voie de promotion dédiée permettra d'une part, d'évaluer de manière objective les difficultés rencontrés par les fonctionnaires en situation de handicap dans l'accès aux emplois de niveau supérieur et d'autre part, d'élargir les parcours de carrière des personnes en situation de handicap, ce qui pourrait contribuer à une plus grande attractivité des emplois publics pour ces personnes et, par-là même, améliorer les moyens d'atteindre le taux d'emploi légal.

En tant que telles, les dispositions ont un impact neutre sur l'égalité entre les femmes et les hommes dès lors qu'elles s'adressent à l'ensemble des candidats aux concours et aux agents publics, dans le cas de la voie dérogatoire de promotion interne.

3.3. Impacts économiques, financiers et budgétaires

La mesure est quasiment neutre sur le plan budgétaire pour les administrations publiques dès lors qu'elles sont déjà soumises à l'obligation d'aménagement raisonnable notamment lors des recrutements par concours. L'évaluation du coût supplémentaire du fait de l'augmentation des cas dans lesquels les administrations organisatrices de concours vont devoir mettre en place des aménagements raisonnables en raison de la suppression de la référence à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé est difficile dès lors qu'il est lié au type d'aménagement à mettre en place, lui-même dépendant de la nature des handicaps concernés. Si la mise en place d'un tiers temps ou de la rédaction de sujets d'épreuves écrites en braille est sans incidence budgétaire puisque majoritairement déjà mises en œuvre lors des concours, cela ne sera pas le cas d'aménagement nécessitant l'usage d'ordinateurs ou de logiciels spécifiques.

En outre, les impacts budgétaires liés à la modification de l'article 6 *sexies* visant à favoriser des parcours de carrière exempts de discriminations pour les agents en situation de handicap ainsi que la mise en place à titre expérimental par l'article 35 d'un dispositif de promotion interne sont neutres – hors l'hypothèse du défraiement des membres de la commission compétente pour ces dernières – puisqu'il s'agira principalement pour les administrations publiques de prendre des mesures visant à prévenir les risques de discriminations et d'assurer la promotion d'agents publics, dans le respect des enveloppes budgétaires et des taux de promotion prévus lors des débats budgétaires.

3.4. Impacts sur les administrations

La mise en œuvre de cette procédure implique que les administrations organisatrices des concours adaptent les arrêtés d'ouverture des concours afin de préciser les conditions de délais applicables aux candidats pouvant bénéficier d'aménagements d'épreuves.

Elles devront également adapter leurs pratiques de gestion s'agissant de la réception des demandes d'aménagement d'épreuves. L'instruction des demandes effectuée par les services en charge de l'organisation des concours sera simplifiée sur la forme, puisque la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé ne pourra plus être exigée, sans être modifiée sur le fond puisqu'il s'agit d'une activité déjà prise en charge. Seul un volume de demandes plus conséquent pourrait accroître la charge de ces services. Pour faciliter le traitement de ces demandes, un partage des bonnes pratiques pourrait être organisé, en lien avec le réseau des médecins agréés.

Les mêmes observations valent s'agissant de l'extension de l'aménagement raisonnable du poste de travail des personnes en situation de handicap recrutées par la voie du contrat.

En outre, s'agissant de la voie dérogatoire de promotion interne insérée à titre expérimental, les services de ressources humaines des administrations devront prévoir la constitution et la mise en place de la commission de sélection. Dans le cadre de la procédure existante pour les recrutements externes, l'appréciation de l'aptitude à exercer les fonctions est appréciée par un jury préalablement à la titularisation, l'appréciation préalable à la conclusion du contrat étant effectuée par l'autorité de nomination sans qu'il soit nécessaire de passer par un jury. La procédure nouvellement instituée comportera, quant à elle, une appréciation de l'aptitude par une commission préalablement au prononcé du détachement. La compétence du jury existant pourrait être étendue à cette procédure, et ses missions dupliquées, seule son appellation serait modifiée. Les candidatures seront appréciées au vu d'un dossier et, le cas échéant, d'un entretien. Les administrations devront dans le cadre du bilan à remettre au Parlement un an avant le terme de l'expérimentation, fournir à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, s'agissant des administrations de l'Etat, à la Direction générale des collectivités locales, s'agissant des administrations de la fonction publique territoriale et à la Direction générale de l'offre de soin, s'agissant des établissements de la fonction publique hospitalière un bilan annuel de la mise en œuvre de cette expérimentation