



# Union syndicale **Solidaires**

*Ce résumé de l'essentiel de la loi Fonction publique ne vise pas à l'exhaustivité. La loi de transformation de la Fonction publique a été publiée au Journal officiel le 7 août (loi 2019-828 du 6 août 2019). Elle avait été présentée en février aux Organisations syndicales représentatives, avant la réunion des différentes instances de consultation (CSFPE, CSFPT, CSFPH et CCFP).*

*Puis elle a été présentée au Conseil des ministres le 27 mars avant d'être transmise à l'Assemblée nationale puis au Sénat dans le cadre de la procédure d'urgence, qui a abouti par un accord de la commission mixte paritaire en juillet.*

*Le Conseil constitutionnel a validé la loi telle qu'adoptée par les assemblées. Au cours de ce processus, la CFDT Fonctions publiques s'était mobilisée pour influencer sur les textes en déposant et en défendant de nombreux amendements (plus d'une centaine, dont une trentaine ont été repris), mais aussi avec les autres organisations en appelant à des rassemblements ou manifestations (le 27 mars, le 9 mai, le 27 juin 2019).*

*Lors du Conseil commun de la Fonction publique réuni le 15 mars 2019, la CFDT avait -après plus de quatorze heures de débats pour défendre ses amendements finalement voté contre le projet de loi. Le communiqué et le tract publié à l'issue de ce conseil commun sont accessibles sur notre site.*

## **L'essentiel de la loi**

### **Titre 1 : le dialogue social**

#### **Article 1 : La participation des fonctionnaires au dialogue social**

**L'article 1er** reconnaît le droit des fonctionnaires à participer au dialogue social, non pas directement, mais par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs. Toutefois, une liste établie par décret en Conseil d'État fixera ultérieurement « les règles statutaires, les orientations en matière de politique des ressources humaines (RH), l'examen de décisions individuelles » relevant de cet article.

**Rôle du Conseil commun de la Fonction publique (CCFP) – (article 2) :** il peut désormais être consulté lorsqu'un projet de texte comporte des dispositions propres à une seule des trois Fonctions publiques, après accord du président du Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale (CSFPT) ou du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (CSFPH) si elles présentent un lien avec les dispositions communes.

#### **Conseil supérieur de la Fonction publique territoriale (CSFPT) – (article 3) :**

le Ministre de la Fonction publique présente *tous les 3 ans* au CSFPT une feuille de route sur ses orientations en matière de gestion RH et leur impact sur les collectivités territoriales.

#### **Le Comité social (article 4) :**

Les comités techniques (CT) et comités hygiène, sécurité, conditions de travail (CHSCT) sont fusionnées et remplacés par une instance de dialogue social unique, le Comité social.

Il y aura un Comité social d'administration pour la Fonction publique de l'État (FPE), un Comité social territorial pour la Fonction publique territoriale (FPT) et un Comité social d'établissement pour la Fonction publique hospitalière (FPH).

La loi prévoit, sous conditions, la création de formations spécialisées chargées d'examiner les questions d'hygiène, de santé, sécurité et conditions de travail, au sein des comités sociaux. Ces formations spécialisées pourront être saisies des sujets relevant de leurs compétences, sauf en cas de réorganisation de service, où ils seront traités directement par le Comité social.

Ce dernier traite notamment des questions de fonctionnement et d'organisation des services, de politiques RH, des lignes directrices de gestion en matière de mobilité et de promotion et valorisation des parcours professionnels, des politiques d'égalité professionnelle, des statuts particuliers.

### **Un rapport social unique (article 5),**

Regroupant les données servant à l'établissement des lignes directrices de gestion : gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), parcours professionnels, recrutement, formation, avancements et promotions, mobilité, mises à disposition, rémunération, santé et sécurité au travail (SST), égalité professionnelle, diversité, handicap, qualité de vie au travail (QVT)... devra être élaboré *obligatoirement* chaque année et présenté devant les comités sociaux.

Le rapport social unique « intègre l'état (...) des données sexuées relatives au recrutement, à la formation, au temps de travail, à la promotion professionnelle, aux conditions de travail, aux actes de violence, de harcèlement sexuel ou moral, aux agissements sexistes, etc. »

**Les articles 6 à 9** précisent l'organisation du dialogue social dans un certain nombre d'établissements spécifiques : Agence nationale de contrôle du logement social, agences régionales de santé (ARS), Voies navigables de France, Agence de l'Outremer pour la mobilité.

### **La commission administrative paritaire (CAP) – (articles 10 à 13) : les**

Compétences des CAP, désormais organisées par catégorie (A, B et C) sont fortement réduites et leur fonctionnement est revu. Elles sont recentrées sur les décisions défavorables aux fonctionnaires. Elles ne traiteront plus désormais que des questions de disponibilité, de l'entretien professionnel, de discipline et de licenciement. Celles relatives à la mobilité, aux avancements et aux promotions leur sont retirées. Les commissions de recours disparaissent.

**Les CCP** (agents contractuels) voient leurs prérogatives évoluer avec l'examen des questions relatives à la situation individuelle et à la discipline sans distinction de catégorie (**article 12**).

**Accords négociés (article 14) :** des ordonnances, prises dans un délai de 15 mois à compter du 6 août 2019, doivent définir les modalités de conclusion, au niveau national et local, d'accords négociés. Un projet de loi de ratification devra être déposé dans un délai de trois mois suivant la publication de chaque ordonnance.

## **Titre II : simplification de la GRH**

Le Gouvernement présente l'axe 2 de la loi comme visant à « développer les leviers managériaux pour une action publique plus réactive et plus efficace ». Il s'agit, entre autres, de permettre d'élargir les possibilités de recruter des agents contractuels, y compris sur des emplois permanents de fonctionnaires.

## Élargissement du recours au contrat (articles 15 à 24) :

Les possibilités de recourir aux contrats à durée déterminée pour les employeurs publics sont nettement assouplies :

- Les emplois de direction sont ouverts au recrutement d'agents contractuels en CDD. Ils suivront une formation les préparant à leurs nouvelles fonctions. Ils ne pourront pas être titularisés ;
- Un nouveau CDD appelé « contrat de projet » (**article 17**) est créé. Celui-ci doit être lié à un projet ou une opération identifiée et sa durée doit être comprise entre un an et six ans (il pourra être renouvelé dans la limite de six ans). Il est ouvert à toutes les catégories (A, B et C) et une rupture anticipée ouvrira droit à une indemnisation ;
- La possibilité de recruter des contractuels par les établissements hospitaliers pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire de l'activité (pour une durée maximale de douze mois) ou à un accroissement saisonnier d'activité (pour une durée maximale de six mois) (**article 19**) est ouverte ;
- La possibilité de recrutement direct en CDI dans les trois catégories pour l'État et la territoriale est instaurée (ou de recrutement en CDD renouvelable une fois avant CDIisation) ;
- De nouvelles facilités permettant aux employeurs territoriaux de recruter des contractuels sur des emplois à temps non complets (lorsque la quotité de travail est inférieure à 50 %) ;
- Une indemnité de fin de contrat (hormis pour les contrats saisonniers) pour ceux d'une durée inférieure ou égale à douze mois.

## Mutations (articles 25 et 26) :

Les autorités concernées doivent tenir compte, « dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service et sous réserve de priorités » pour les mutations, des demandes formulées par les intéressés. Les priorités sont la séparation de leurs conjoints pour raisons professionnelles ; la situation de handicap ; l'exercice dans des quartiers difficiles ; centre des intérêts matériels et moraux (Cimm) dans les collectivités concernées ; emploi supprimé y compris relevant d'une autre administration ; le proche aidant.

Les décisions de mutation doivent tenir compte des lignes directrices de gestion mais l'autorité compétente peut « définir des critères supplémentaires établis à titre subsidiaire ».

## Évaluation (article 27) :

L'évaluation et la notation sont remplacées par « L'appréciation de la valeur professionnelle » qui se fonde sur un entretien professionnel annuel. Durant l'entretien professionnel, le fonctionnaire est informé de ses droits par rapport au compte personnel de formation.

## Rémunération (articles 28 et 29) :

Une garantie est apportée pour les agents en CDD en prévoyant que leur rémunération tienne compte des fonctions exercées, de la qualification requise et de leur expérience. La rémunération peut tenir compte des résultats professionnels et des résultats collectifs du service. Un intéressement collectif lié à la qualité du service rendu peut être attribué.

## **Lignes directrices de gestion (article 30) :**

L'article 30 définit les lignes directrices de gestion qui seront arrêtées après avis du Comité social. Elles déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage RH et fixent les orientations générales en matière de mobilité, ainsi que les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours. Toutefois l'autorité investie du pouvoir de nomination conserve un pouvoir d'appréciation en fonction des situations individuelles.

## **Discipline (articles 31 à 33)**

- **L'article 31** permet que « toute personne ayant qualité de témoin cité dans le cadre d'une procédure disciplinaire et qui s'estime victime des agissements (...) de la part du fonctionnaire convoqué devant l'instance disciplinaire peut demander à être assisté, devant cette même instance, d'une tierce personne de son choix ».
- Il ajoute « l'exclusion temporaire de fonction pour une durée maximale de trois jours » dans le premier groupe des sanctions -ne nécessitant pas l'avis de la CAP pour les trois versants afin d'harmoniser l'échelle des sanctions.
- La rétrogradation, sanction du 3ème groupe, se fera au grade immédiatement inférieur et à un échelon égal ou immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent.
- La radiation du tableau d'avancement peut également être prononcée à titre de sanction complémentaire d'une des sanctions des 2ème et 3èmes groupes.
- Au bout de 10 ans de service effectif, possibilité de demander la suppression de toute mention pour les sanctions de 2ème ou de 3èmes groupes.
- **L'article 32** supprime la procédure disciplinaire d'appel. Reste la possibilité d'un recours contentieux.

## **Titre III : simplification du cadre de gestion des agents (articles 34 à 57) Obligations déontologiques (articles 34 à 39) :**

les ex-articles 16 et suivants du projet de loi revoient le cadre déontologique. Principale mesure : la fusion de la haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et de la Commission de déontologie de la Fonction publique. **L'article 34** définit le champ d'intervention de la HATVP nouvelle formule. Elle est notamment chargée de se prononcer en cas de création ou de reprise d'une entreprise par un fonctionnaire, de cessation temporaire ou définitive des fonctions d'un fonctionnaire qui souhaite exercer une activité privée lucrative, de réintégration d'un fonctionnaire, ou de recrutement, sur certains emplois de direction, d'un agent contractuel qui exerce ou a exercé au cours des trois dernières années une activité privée lucrative.

**L'article 35** fixe la composition de la HATVP.

Il est également prévu que les départements ministériels, les collectivités locales de plus de 80 000 habitants et les groupements hospitaliers dont le budget est supérieur à 200 millions d'euros publient « chaque année, sur leur site internet, la somme des dix rémunérations les plus élevées des agents relevant de leur périmètre, en précisant également le nombre de femmes et d'hommes figurant parmi ces dix rémunérations les plus élevées » (**article 37**). Enfin, les modalités de rémunération des membres des autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API) seront fixées par décret.

## **Protection sociale complémentaire et santé au travail (article 40) :**

L'article 40 habilite le gouvernement à prendre par ordonnances toute disposition pour, notamment :

- Redéfinir la participation des employeurs au financement des « garanties de protection sociale complémentaire » de leurs agents, dans un délai de quinze mois, sur la base du rapport inter-inspections présenté en juillet ;
- Faciliter la prise en charge des personnels en simplifiant l'organisation et le fonctionnement des instances médicales et de la médecine de prévention, dans un délai de quinze mois ;
- Simplifier les règles liées à l'aptitude physique à l'entrée dans la Fonction publique et aux différents congés de maladie, dans un délai de douze mois ;
- « Clarifier, harmoniser et compléter » les règles sur les congés familiaux et du proche aidant, dans un délai de douze mois.

Plusieurs autres mesures (**articles 41 à 46**) portent sur le calcul du supplément familial de traitement (SFT) en cas de garde alternée, les militaires en incapacité, la police municipale, les autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité, l'aménagement d'horaire en cas d'allaitement.

#### **Temps de travail (articles 47 et 48) :**

La loi supprime les possibilités de déroger à la durée légale du travail (1 607 heures annuelles) dans les collectivités locales. Celles dérogeant aux 35 heures disposent d'un an après le renouvellement des mandats électoraux pour définir de nouvelles règles. Le temps de travail est inscrit dans la loi pour les agents de l'État.

#### **Centre national de formation de la Fonction publique territoriale (CNFPT) et centres de gestion (articles 49 à 52) :**

La loi autorise une période ponctuelle de télétravail, à la demande de l'agent. Une délégation du centre de formation est établie dans chaque région. Chaque année, le CNFPT devra remettre au Parlement un rapport sur son activité et l'utilisation de ses ressources. La loi rend également possible la création de centres de gestion interdépartementaux.

#### **Codification de la Fonction publique (article 55) :**

La loi habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour créer un « code général de la fonction publique afin de renforcer la clarté et l'intelligibilité du droit ».

#### **Droit de grève dans la FPT (article 56) :**

L'autorité territoriale et les organisations syndicales disposant d'au moins un siège dans les instances paritaires peuvent engager des négociations en vue de la signature d'un accord visant à assurer la continuité des services publics de collecte et de traitements des déchets des ménages, de transport de personnes, d'aide aux personnes âgées et handicapées, d'accueil des enfants de moins de trois ans, d'accueil périscolaire, de restauration collective et scolaire.

La collectivité pourra demander à un agent ayant débuté son service de le finir, ce qui met fin à la possibilité de faire grève une heure.

Cet article, non prévu dans le projet initial, étend la règle du « trentième indivisible » et élargit les dispositions en vigueur pour les personnels enseignants notamment, en visant à assurer la continuité de l'accueil.

#### **Titre IV : mobilité et transitions professionnelles (articles 58 à 79)**

##### **Formation, mobilité, compte personnel de formation (CPF) – (article 58) :**

De nouvelles règles d'utilisation du CPF par les agents publics sont définies. Le compte sera alimenté chaque année de travail à hauteur d'un nombre d'heures maximal dans la limite d'un plafond. Les modalités relèveront d'un décret pris en conseil d'État.

**Réforme de la formation : l'article 59** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la loi, pour réformer la formation professionnelle des agents publics en organisant le rapprochement et en modifiant le financement des établissements publics et services concernés et pour « renforcer la formation des agents les moins qualifiés, des agents en situation de handicap ainsi que des agents les plus exposés aux risques d'usure professionnelle ».

##### **Financement de l'apprentissage (article 62) :**

Le CNFPT devra financer 50 % du coût de formation des apprentis territoriaux, l'autre moitié devant être prise en charge par les collectivités.

**Autres mesures :** il est également prévu que les agents accédant à des fonctions d'encadrement bénéficient d'actions de formation *en matière de management* (**article 64**). Par ailleurs, le Gouvernement devra remettre au Parlement, dans un délai d'un an à compter du 6 août 2019, « un rapport sur les freins au développement de l'apprentissage dans la Fonction publique, en particulier au sein des administrations d'État, des collectivités territoriales et des établissements publics » (**article 65**).

##### **Double détachement pour accomplir un stage de formation (article 70):**

Un fonctionnaire en détachement qui bénéficie d'une promotion interne, et qui doit pour être titularisé, accomplir au préalable un stage, peut être maintenu en détachement dans son nouveau cadre d'emploi, dès lors que le détachement aurait pu légalement intervenir s'il avait été titularisé dans ce nouveau cadre d'emploi.

##### **Portabilité du contrat à durée indéterminée (CDI) entre les trois versants de la Fonction publique (article 71) :**

Cet article favorise la portabilité du CDI entre les trois Fonctions publiques.

##### **Rupture conventionnelle (article 72) :**

C'est l'une des mesures phares de la loi Fonction publique. La loi prévoit un dispositif d'indemnisation similaire à celui du secteur privé, ouvert à tous les fonctionnaires des trois versants (à l'exception des stagiaires, des détachés en qualité d'agents contractuels, et de ceux ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite). Il s'agit d'un nouveau cas de cessation définitive des fonctions. La convention doit être signée par les deux parties.

Un décret en conseil d'État prévoira les cas de rupture conventionnelle. Son montant sera fixé par un décret. Cette cessation d'activité ouvre droit à l'assurance chômage. L'indemnisation devra être remboursée en cas de retour dans la Fonction publique.

## **Restructurations : sécuriser les transitions professionnelles**

Accompagnement collectif et personnalisé des fonctionnaires dont l'emploi est supprimé, vers un autre corps ou cadre d'emplois de niveau au moins équivalent ou dans le secteur privé (**article 75**) :

- Accompagnement personnalisé dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'un projet professionnel et accès prioritaire à des actions de formation ;
- Congé de transition professionnelle, avec l'accord de l'employeur, d'une durée maximale d'un an ;
- Priorité de mutation ou de détachement dans tout emploi vacant correspondant à son grade au sein du département ministériel dont l'agent relève ainsi que vers un établissement public sous tutelle, sur l'ensemble du territoire national ;
- Priorité d'affectation ou de détachement dans les emplois vacants correspondant à son grade dans un autre département ministériel ou dans un établissement public de l'État dans le département ou, à défaut, dans la région où est située sa résidence administrative ;
- Mise à disposition auprès d'un organisme ou d'une entreprise exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles de droit privé, pendant une durée maximale d'un an ;
- Bénéfice d'une indemnité de départ volontaire (IDV) en cas de démission.

**Détachement d'office (article 76)** : par ailleurs, en cas d'externalisation de son activité, le fonctionnaire peut être détaché d'office à la personne morale de droit privé ou la personne morale de droit public gérant un service public industriel et commercial à laquelle cette activité est transférée. Sa rémunération est garantie et devra augmenter si la structure d'accueil paye mieux que celle de départ. Les fonctionnaires détachés pourront, à la fin de leur mission, retrouver leur administration d'origine. Les services accomplis en détachement compteront comme des années accomplies dans le service d'origine. En cas de démission, le fonctionnaire bénéficie de l'indemnité de départ volontaire.

## **Garanties apportées aux fonctionnaires détachés sur un emploi fonctionnel**

Lorsqu'ils sont déchargés de fonctions (**article 77**) : pendant un délai de six mois, l'autorité territoriale permet à l'agent concerné de rechercher une nouvelle affectation. Un protocole peut être conclu entre l'agent et l'autorité territoriale pour organiser cette transition.

**Fonctionnaires momentanément privés d'emploi (FMPE) – (article 78)** : la dégressivité de la rémunération commence au bout d'un an contre deux auparavant.

Elle est de 10 %. Au bout d'un délai de 10 ans, le FMPE sera mis à la retraite s'il remplit les conditions ou sera licencié. Un projet personnalisé pour favoriser le retour à l'emploi du FMPE devra être élaboré entre l'agent et le CNFPT ou le centre de gestion, suivant le début de la prise en charge.

**Admission à la retraite des FMPE (article 79)** : Le FMPE pris en charge qui remplit les conditions pour bénéficier d'une pension de retraite est mis à la retraite d'office.

## **Titre V : renforcement de l'égalité professionnelle (articles 80 à 93)**

### **Égalité professionnelle et prévention des discriminations**

Le chapitre premier du titre V de la loi transpose l'accord du 30 novembre 2018 sur l'égalité femmes-hommes (**articles 80 à 86**) :

- Recueil des signalements des agents qui s'estiment victimes d'un acte de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes ;
- Obligation pour les employeurs publics d'établir, avant le 31 décembre 2020, un plan d'action pluriannuel de 3 ans maximum (à l'exception des collectivités locales et intercommunalités de moins de 20 000 habitants) de lutte contre le harcèlement moral et sexuel et de promotion de l'égalité professionnelle ;
- Évaluation et prévention des écarts de rémunération : l'état de grossesse a été ajouté par la loi (**article 81**) concernant les discriminations pour lutter contre la différenciation entre fonctionnaires ;
- Renforcement du dispositif de nominations équilibrées des emplois de direction (40 % de personnes de chaque sexe) (**article 82**), prévu par la loi du 12 mars 2012 et de la représentation équilibrée des jurys (également 40 % de chaque sexe), (**article 83**) ;
- Suppression du jour de carence pour les femmes enceintes (**article 84**) ;
- Maintien des droits à l'avancement lorsqu'un agent public bénéficie d'un congé parental ou d'une disponibilité de droit pour élever son enfant de moins de 8 ans pendant une durée maximale de 5 ans (**article 85**). Pas d'acquisition de droits à la retraite (sous réserve de la future loi sur le régime universel à points), mais les droits à avancement sont conservés, puisque cette période est assimilée à des services effectifs.

L'absence de plan ou son non renouvellement peut entraîner une pénalité allant jusqu'à 1% maximum de la rémunération brute globale annuelle de l'ensemble du personnel.

### **Organisation des concours**

La loi permet l'organisation des concours au niveau national ou au niveau déconcentré en vue de pourvoir des emplois offerts sur l'ensemble du territoire national ou des zones déterminées peu attractives. Il pourra être possible de déroger aux règles pour fractionner les épreuves afin de tenir compte de la situation des candidats handicapés (**articles 87 à 89**).

Dans la Fonction publique territoriale, toutes les filières pourront organiser des concours et des examens. Les multi-inscriptions sont interdites.

### **Favoriser l'égalité professionnelle pour les travailleurs en situation de handicap**

- Les employeurs publics d'au moins 20 agents équivalents temps plein (ETP) doivent employer dans la limite de 6 % de l'effectif total des agents, des travailleurs handicapés et assimilés.
- Précisions des missions du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHP), et du Comité national.
- La loi reconnaît aux associations *ad hoc* le droit d'exercer une action civile contre les employeurs publics qui ne respectent pas leurs obligations (**article 90**).
- Une expérimentation dont les modalités seront précisées par un décret en Conseil d'État permet la titularisation des apprentis en situation de handicap au sein de l'emploi occupé. Vérification de l'aptitude professionnelle et entretien permettront à une commission de les titulariser si les conditions sont remplies (**article 91**).

- Création d'un référent « handicap » pour accompagner et veiller à garantir l'égalité de traitement en faveur des personnes handicapées. Dérogations aux règles des concours, adaptation des épreuves et des procédures à la situation des candidats, obligation de moyens en cas de changement d'employeurs pour que les travailleurs handicapés puissent conserver les équipements qui leur sont nécessaires pour accomplir leurs fonctions (**article 92**).

- Détachement dans un corps ou cadre d'emploi de niveau supérieur, et intégration directe pour la promotion interne de fonctionnaires en situation de handicap : du 1er janvier 2020 jusqu'au 31 décembre 2025. Un décret en Conseil d'État fixera les modalités de cette expérimentation (**article 93**).

## **Titre VI : entrée en vigueur (articles 94 et 95)**

Enfin, l'**article 94** fixe les dispositions relatives à l'entrée en vigueur de la loi. En particulier, sont prévues des dispositions transitoires concernant les instances de dialogue social, qui a été renouvelées dans leur forme actuelle lors des élections professionnelles de décembre 2018.

Plusieurs dispositions sont entrées en vigueur dès le 7 août (harmonisation du temps de travail, droit de grève dans les collectivités, suppression du jour de carence pour les femmes enceintes...) ; d'autres ne se concrétiseront qu'au 1er janvier 2020 (Suppression de compétences pour les CAP, recours élargi au contrat, garanties en cas de restructuration, égalité entre les femmes et les hommes...). D'autres encore ne s'appliqueront qu'à compter du 1er janvier 2023 (fusion des CT et CHSCT).