
CONTENU

ARTICLE 1 Loi Fonction publique : modifications institutionnelles et statutaires	2
Dispositions institutionnelles	2
Organisation territoriale du CNFPT	2
Rapport annuel d'activité du CNFPT	3
Financement et développement de l'apprentissage.....	3
Architecture territoriale des CdG	3
Missions exercées à un niveau au moins régional.....	3
Lutte contre les « multi – inscriptions »	4
Concours sur titres	4
Articulation entre CNFPT et CdG	4
Dispositions statutaires	4
Performance professionnelle	5
Régime indemnitaire	5
Double détachement.....	5
Réintégration suite à disponibilité	6
Détachement d'office en cas d'externalisation des missions.....	6
Fin de détachement sur emploi fonctionnel.....	7
Fonctionnaires momentanément privés d'emploi.....	7
ARTICLE 2 Départs anticipés : trop nombreux, trop chers et « inégalement justifiés »	8
Les dispositifs pour le public pèsent lourd.....	9
A la CNRACL, l'exception est devenue modalité principale	9
« Réexaminer les catégories actives »	9
Ce qu'est exactement un départ anticipé	10
Article 3 Le revenu universel d'activité, une fausse bonne idée ?.....	11
CHIFFRES-CLES	11
Contraintes techniques	12
Financement inconnu.....	13
L'inquiétude du monde HLM	13
ARTICLE 4 jurisprudences	14

ARTICLE 1 LOI FONCTION PUBLIQUE : MODIFICATIONS INSTITUTIONNELLES ET STATUTAIRES

Publié le 08/10/2019 • Par Auteur associé • dans : Actu juridique, Analyses juridiques,



La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique affecte les institutions de la fonction publique territoriale et les dispositions statutaires applicables aux agents publics. Elle modifie les règles relatives au CNFPT et celles applicables aux centres de gestion. Quatrième analyse de notre série consacrée à la réforme de la fonction publique.

(VU par **Samuel Dyens** avocat, cabinet Goutal, Alibert et associés, maître de conférences associé à l'université de Nîmes)

La [loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#) (loi « TFP ») contient un nombre conséquent de modifications affectant les institutions de la fonction publique territoriale et les dispositions statutaires applicables aux agents publics. Comme cela a déjà été précédemment indiqué dans ces colonnes, la loi « TFP » accroît la complexité de l'architecture générale du droit de la fonction publique, et nuit conséquemment à sa bonne perception. Formons le vœu qu'à l'instar du droit de la commande publique – enfin codifié – le droit de la fonction publique suive la même voie. L'[article 55 de la loi « TFP »](#) habilite en effet le gouvernement à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative du « code général de la fonction publique afin de renforcer la clarté et l'intelligibilité du droit ».

DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

Des modifications importantes sont prévues dans la loi « TFP » qui concernent le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les centres de gestion (CDG).

ORGANISATION TERRITORIALE DU CNFPT

Modifiant l'[article 12 de la loi du 26 janvier 1984](#), l'[article 50 de la loi « TFP »](#) indique qu'une délégation du CNFPT sera établie « dans chaque région », et dont le siège sera fixé par le conseil d'administration. La volonté est ici de caler l'organisation régionale du CNFPT sur la carte des régions issue de la [loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales](#).

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITE DU CNFPT

Modifiant l'[article 12-4 de la loi du 26 janvier 1984](#), l'[article 50 de la loi « TFP »](#) impose chaque année, avant le 30 septembre, au CNFPT de remettre au Parlement « un rapport portant sur son activité et sur l'utilisation de ses ressources ».

Il faut saluer, compte tenu des enjeux actuels en la matière, que le législateur insiste tout particulièrement sur le fait que ce rapport doit présenter, notamment, « les actions de formation menées, en formations initiale et continue, en matière de déontologie ».

FINANCEMENT ET DEVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE

L'[article 62 de la loi « TFP »](#) vient considérablement renforcer le rôle du CNFPT en matière de financement de l'apprentissage. Ainsi, alors que l'[article 12-1 de la loi du 26 janvier 1984](#) indiquait que le CNFPT contribuait aux frais de formation des apprentis employés par les collectivités dans une proportion fixée par voie de convention, la loi « TFP » dispose que le CNFPT « verse aux centres de formation d'apprentis une contribution fixée à 50 % des frais de formation des apprentis ».

Le législateur souhaite manifestement mettre l'accent sur l'apprentissage, à tel point que l'[article 65 de la loi « TFP »](#) impose au gouvernement de lui remettre, dans un délai de un an, « un rapport sur les freins au développement de l'apprentissage dans la fonction publique » qui devra identifier « les mesures envisageables pour lever ces freins et favoriser l'embauche d'apprentis au sein de la fonction publique ».

ARCHITECTURE TERRITORIALE DES CDG

L'[article 14 de la loi du 26 janvier 1984](#) est modifié par l'[article 50 de la loi « TFP »](#) afin de prévoir que les centres de gestion, CDG, élaborent un « schéma régional ou interrégional de coordination, de mutualisation et de spécialisation », désignant parmi eux le CDG chargé d'assurer leur coordination. Ce schéma devra déterminer les modalités d'exercice des missions que les CDG gèrent en commun ainsi que les modalités de remboursement des dépenses correspondantes.

Par ailleurs, en vue de favoriser les regroupements entre CDG, un [nouvel article 18-3 de la loi du 26 janvier 1984](#) permet à des centres de gestion de départements limitrophes de constituer « un centre interdépartemental unique » compétent sur le territoire des centres de gestion auxquels il se substitue.

MISSIONS EXERCEES A UN NIVEAU AU MOINS REGIONAL

La loi « TFP » renforce aussi la logique de mutualisation entre CDG au niveau des missions exercées en commun à un niveau au moins régional. Son [article 50](#) complète l'énumération de l'[article 14 de la loi du 26 janvier 1984](#) de cinq nouvelles missions : la mission générale d'information sur l'emploi territorial, la publicité des listes d'aptitude, l'aide aux fonctionnaires à la recherche d'un emploi après une période de disponibilité, l'assistance juridique statutaire, y compris pour la fonction de référent déontologue, et l'assistance à la fiabilisation des comptes de droits en matière de retraite.

En outre, est complétée la mission de publicité des créations et vacances d'emploi qui était limitée aux catégories A et B, par les créations et vacances d'emploi de la catégorie C.

LUTTE CONTRE LES « MULTI – INSCRIPTIONS »

La loi « TFP » s'attaque au phénomène des multi-inscriptions, qui consiste pour des candidats à s'inscrire simultanément à plusieurs concours, dont les épreuves se déroulent le même jour. Ce qui, par définition, génère un très fort absentéisme et représente un coût substantiel pour les structures organisatrices. En conséquence, l'[article 89](#) prévoit désormais que lorsque plusieurs CDG organiseront un concours permettant l'accès à un emploi d'un même grade dont les épreuves ont lieu simultanément, les candidats ne pourront pas figurer sur plusieurs listes des admis à participer. Les modalités d'application de cette disposition, intégrée à l'[article 36 de la loi du 26 janvier 1984](#), doivent être fixées par décret.

CONCOURS SUR TITRES

Alors que ce même [article 36](#) limitait aux filières sociale, médicosociale et médicoteknique les concours sur titre, l'[article 89 de la loi « TFP »](#) supprime ces limitations de filières et consacre donc la possibilité d'organiser des concours sur titres à l'ensemble de la fonction publique territoriale. Il s'agit ici de lutter contre les difficultés de recrutement, et notamment celles existant dans la filière culturelle ⁽¹⁾

ARTICULATION ENTRE CNFPT ET CDG

Alors que l'hypothèse d'une fusion de ces deux entités avait été sérieusement envisagée, et a priori écartée, la loi « TFP » ([art. 50](#)) vient renforcer la logique d'articulation entre le CNFPT et les CDG. Ainsi, une convention doit être conclue entre chaque CDG coordonnateur et le CNFPT, « visant à définir l'articulation de leurs actions territoriales, notamment en matière d'organisation des concours et des examens professionnels, de prise en charge des fonctionnaires momentanément privés d'emploi, de reclassement des fonctionnaires devenus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, d'accompagnement personnalisé à la mobilité et d'emploi territorial ».

Mais il faut attirer l'attention des responsables locaux sur l'[article 59 de la loi « TFP »](#) qui habilite le gouvernement à prendre par ordonnances toute mesure visant notamment à « organiser le rapprochement et modifier le financement des établissements publics et services qui concourent à la formation des agents publics pour améliorer la qualité du service rendu aux agents et aux employeurs publics » ...

DISPOSITIONS STATUTAIRES

La loi « TFP » procède à de nombreuses modifications des règles statutaires.

PERFORMANCE PROFESSIONNELLE

L'[article 27 de la loi « TFP »](#) procède à un toilettage statutaire important, visant à substituer aux notions de notation et évaluation celle d'« appréciation de la valeur professionnelle ». L'[article 17 de la loi de 1983](#) est également réécrit ; il dispose désormais que « la valeur professionnelle des fonctionnaires fait l'objet d'une appréciation qui se fonde sur une évaluation individuelle donnant lieu à un compte rendu qui leur est communiqué ». Ce compte rendu sera désormais visé par l'autorité territoriale qui peut formuler, si elle l'estime utile, ses propres observations. A ce titre, rappelons que la commission administrative paritaire (CAP) n'est plus automatiquement destinataire des comptes rendus ; c'est seulement à la demande du fonctionnaire qu'elle pourra demander la révision du compte rendu de l'entretien professionnel ⁽²⁾

REGIME INDEMNITAIRE

L'[article 29 de la loi « TFP »](#) modifie l'[article 88 de la loi du 26 janvier 1984](#) sur deux aspects. D'abord, en indiquant que les régimes indemnitaires établis par les organes délibérants locaux peuvent tenir compte, à côté des conditions d'exécution des fonctions et de l'engagement professionnel des agents, « des résultats collectifs du service ». De plus, est introduite dans ce même [article 88](#) une disposition prévoyant que les régimes indemnitaires « sont maintenus » dans les mêmes proportions que leur traitement pour les agents en position de congés de maternité, d'adoption, de paternité et d'accueil de l'enfant. Il sera toutefois tenu compte dans ce maintien « de l'engagement professionnel de l'agent et des résultats collectifs du service ».

DOUBLE DETACHEMENT

L'[article 70 de la loi « TFP »](#) complète l'[article 66 de la loi du 26 janvier 1984](#) par une nouvelle hypothèse de détachement. Ainsi, lorsqu'un fonctionnaire est détaché dans un cadre d'emplois ou un emploi, qu'il bénéficie d'une promotion interne au titre de l'[article 39 de la loi de 1984](#) et que la titularisation dans le cadre d'emplois où il a été promu est subordonnée à l'accomplissement préalable d'un stage, « il peut être maintenu en détachement pour la durée d'accomplissement du stage probatoire en vue de sa titularisation dans son nouveau cadre d'emplois dès lors que le détachement aurait pu légalement intervenir s'il avait été titularisé dans ce nouveau cadre d'emplois ». Même si l'article concerne les trois versants de la fonction publique, il vise, par exemple, à remédier aux situations dans lesquelles un agent détaché sur emploi de DGS accède par la voie de la promotion interne à un grade soumis à une période de stage, et ne peut effectuer cette année de stage sur l'emploi fonctionnel qu'il occupe ⁽³⁾

REINTEGRATION SUITE A DISPONIBILITE

L'[article 74 de la loi « TFP »](#) modifie l'[article 72 de la loi du 26 janvier 1984](#) pour préciser les conditions de la réintégration d'un agent suite à disponibilité en fonction du motif de cette disponibilité. Ainsi, la loi « TFP » indique que le fonctionnaire mis en disponibilité « pour suivre son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité » ne sera réintégré dans les conditions fixées à l'[article 57](#), à l'expiration de sa disponibilité, « que si celle-ci n'a pas excédé trois ans ». Ce dispositif entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

DETACHEMENT D'OFFICE EN CAS D'EXTERNALISATION DES MISSIONS

Contesté – mais validé par le Conseil constitutionnel ⁽⁴⁾ – l'[article 76 de la loi « TFP »](#) établit un régime de détachement d'office pour les agents publics lorsque leurs missions sont transférées à une personne morale de droit privé ou à une personne morale de droit public gérant un service public industriel et commercial (Spic). Dans cette hypothèse, ces agents « peuvent être détachés d'office, pendant la durée du contrat liant la personne morale de droit public à l'organisme d'accueil, sur un contrat de travail conclu à durée indéterminée auprès de l'organisme d'accueil ».

Un certain nombre de garanties sont prévues. Ainsi, le contrat comprend une rémunération au moins égale à la rémunération antérieurement versée par la structure d'origine, qui ne peut être inférieure à celle versée pour les mêmes fonctions aux salariés de la structure d'accueil.

Les services accomplis en détachement seront assimilés à des services effectifs dans le cadre d'emplois dont relève l'agent. En cas de renouvellement du contrat liant la structure d'origine à l'organisme d'accueil, le détachement du fonctionnaire est renouvelé d'office.

En toutes hypothèses, le fonctionnaire peut demander à ce qu'il soit mis fin à son détachement pour occuper un emploi au sein d'une administration. Point important, en cas de conclusion d'un nouveau contrat entre la structure publique et une autre structure délégataire (par exemple, un changement de délégataire de service public), « le fonctionnaire est détaché d'office auprès du nouvel organisme d'accueil », qui est tenu de reprendre les clauses substantielles du contrat de travail à durée indéterminée du fonctionnaire, notamment celles concernant sa rémunération.

A l'issue de l'exécution du contrat de délégation, le fonctionnaire pourra opter soit pour la radiation des cadres et le versement d'une indemnité prévue par décret s'il souhaite poursuivre son contrat de travail au sein de l'organisme d'accueil, soit pour « sa réintégration de plein droit dans son cadre d'emplois d'origine ». A tout moment pendant la durée de son détachement, le fonctionnaire peut solliciter sa radiation des cadres et le bénéfice de l'indemnité. En revanche, lorsque le fonctionnaire titulaire d'un contrat de travail à durée indéterminée est licencié par l'organisme d'accueil, il est également réintégré de plein droit dans son cadre d'emplois d'origine.

Modifiant l'[article 53 de la loi du 26 janvier 1984](#), l'[article 77 de la loi « TFP »](#) renforce les garanties des agents dont il est mis fin au détachement sur emploi fonctionnel. Ainsi, pendant le délai de six mois pendant lequel il ne peut être mis fin à leurs fonctions, l'autorité territoriale doit leur permettre « de rechercher une nouvelle affectation, en mobilisant à cette fin, le cas échéant, les moyens de la collectivité ou de l'établissement ».

Il est possible de conclure entre l'autorité territoriale et l'agent concerné un protocole qui a vocation à « organiser, dans le respect des dispositions statutaires en vigueur, cette période de transition ». Ce protocole prend acte du principe de la fin du détachement sur l'emploi fonctionnel, et précise notamment les missions, la gestion du temps de travail, les moyens, la rémunération du fonctionnaire, ses obligations

en matière de formation, de recherche d'emploi et la manière dont l'autorité territoriale accompagne et favorise cette recherche de mobilité.

FONCTIONNAIRES MOMENTANEMENT PRIVES D'EMPLOI

S'inscrivant dans la logique de la [loi « Lebranchu » du 20 avril 2016](#), l'[article 78 de la loi « TFP »](#) poursuit l'encadrement de la situation de ces agents ⁽⁶⁾.

En premier lieu, est désormais possible le reclassement d'un fonctionnaire momentanément privé d'emploi (FMPE) sur un emploi correspondant à son grade « ou un emploi équivalent dans l'un des versants de la fonction publique ».

En deuxième lieu, le mécanisme de dégressivité est considérablement durci, puisque la rémunération de l'agent n'est plus maintenue que la première année (et non plus les deux premières), et décroît de 10 % par an (et non plus 5 %). Le plancher de rémunération en deçà duquel on ne pouvait aller (fixé à 50 %) est supprimé.

En troisième lieu, l'[article 78](#) impose l'obligation d'élaborer, dans les trois mois suivants le début de la prise en charge, « un projet personnalisé » destiné à favoriser le retour à l'emploi, conjointement entre le FMPE et le CNFPT. Ce projet doit notamment fixer les actions d'orientation, de formation et d'évaluation qu'il est tenu de suivre. A ce titre, le fonctionnaire bénéficie d'un accès prioritaire aux actions de formation longues nécessaires à l'exercice d'un nouveau métier dans l'un des versants de la fonction publique ou dans le secteur privé.

En contrepartie, en quatrième lieu, la rémunération du FMPE est valorisée lorsqu'il exerce des missions temporaires. En cinquième lieu, lorsqu'il sera mis fin à la prise en charge du fonctionnaire qui n'aura pas respecté, de manière grave et répétée, ses obligations, le fonctionnaire ne sera plus placé en disponibilité d'office, mais « licencié ».

~~En sixième lieu, au terme de la période de prise en charge financière, le fonctionnaire sera licencié ou, lorsqu'il pourra bénéficier de ses droits à pension à taux plein, radié des cadres d'office et admis à faire valoir ses droits à la retraite ⁽⁶⁾. En dernier lieu, et au cas général, l'[article 79 de la loi « TFP »](#) prévoit que, quand le fonctionnaire pris en charge remplit les conditions lui permettant de bénéficier d'une pension de retraite de base à taux plein, « il est radié des cadres d'office et admis à faire valoir ses droits à la retraite » ⁽⁷⁾.~~

REFERENCES

- [Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#)
- [Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale](#)

ARTICLE 2 DEPARTS ANTICIPES : TROP NOMBREUX, TROP CHERS ET « INEGALEMENT JUSTIFIES »

Publié le 11/10/2019 • Par La Gazette • dans : [France](#), [Toute l'actu RH](#)



Selon le rapport 2019 de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, publié le 8 octobre, les dispositifs de départs anticipés à la retraite sont trop nombreux, trop souples et pas toujours justifiés. A commencer par les carrières longues et catégories actives. Dans la perspective de la future réforme des retraites, elle appelle à leur révision.

Un départ à la retraite sur deux, en France, est un départ anticipé. Tel est le constat établi par la Cour des comptes, qui consacre un chapitre spécifique à ce sujet dans son [rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale](#), publié le 8 octobre.

« Ce chiffre nous a frappé, d'autant plus qu'en 2012, il était d'un sur trois », a commenté Denis Morin, président de la 6e chambre de la Cour des comptes, lors de son audition, le 9 octobre, avec son président, par la commission des affaires sociales du Sénat.

LES DISPOSITIFS POUR LE PUBLIC PESENT LOURD

Pour dresser cet état des lieux, la Cour des comptes a analysé les sept principaux dispositifs existants, parmi lesquels ceux qui concernent les fonctionnaires sont particulièrement dans son viseur.

« Trois dispositifs concentrent la plus grande partie des départs et des couts : les carrières longues (plus de 250 000 départs et 6,1 milliard d'euros de dépenses en 2016) -dont le nombre ne cesse d'augmenter -, les catégories actives de la fonction publique (31 000 départs et 3,3 milliards d'euros de dépenses) – dont la diminution, ressentie depuis quelques années, ne sera sensible qu'à partir de 2030 – et l'inaptitude, substituée ou non à une pension d'invalidité (130 000 départs et 1,7 milliard d'euros de dépenses) ».

Pour Didier Migaud, président de la Cour des comptes, « c'est une difficulté supplémentaire pour le futur : si l'on envisage de créer un système universel de retraite, comment peut-on accepter que tant de personnes ne soient pas concernées par ce caractère universel ? ».

A LA CNRACL, L'EXCEPTION EST DEVENUE MODALITE PRINCIPALE

Dans les régimes de fonctionnaires, la part des départs anticipés est même devenue majoritaire, note le rapport : elle a atteint 56,2 % des départs en 2017, contre 37,7 % en 2011 (contre respectivement 46,1 % et 24,4 % pour le régime général). Parmi les assurés de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), plus de 70 % des hommes et environ 55 % des femmes sont partis de manière anticipée en 2017, dont la moitié au titre des carrières longues pour les hommes et un cinquième pour les femmes. « En définitive, à la CNRACL, conclut le rapport, les départs anticipés ne constituent plus au plan statistique une modalité dérogatoire de départ à la retraite, mais la modalité principale ».

Autre critique, celle d'un manque de suivi : « La liste des emplois relevant de catégories actives n'a pas été actualisée depuis plus de trente ans pour les affiliés à la CNRACL, lit-on dans le rapport. Cela soulève des difficultés croissantes d'adéquation entre les corps et cadres d'emploi en vigueur et les conditions de classement de l'époque, ainsi que des difficultés d'interprétation des textes sur le classement des emplois pour de nombreux employeurs ». En outre, ajoute la Cour des comptes, « le droit à bénéficier d'un départ anticipé au titre de la catégorie active repose sur des déclarations des employeurs parfois difficilement vérifiables ».

Sur l'ensemble des régimes de la fonction publique, le nombre de ces départs en catégorie active a tendance à diminuer, mais la baisse ne sera sensible qu'à partir de 2030 qu'ils connaîtraient une baisse sensible ».

« REEXAMINER LES CATEGORIES ACTIVES »

Détaillant chacun des dispositifs et leurs justifications respectives (durée de carrière, dangerosité du métier exercé, pénibilité...), les auteurs du rapport constatent un « manque de cohérence ». Ils pointent aussi la « forte instabilité » des dispositifs au fil des réformes.

Enfin, la Cour des Comptes assure que les dispositifs de départs anticipés – notamment catégories actives de la fonction publique et carrières longues – ne se trouvent pas justifiés par une différence probante d'espérance de vie entre leurs bénéficiaires et les autres assurés. « Ce constat corrobore notre rapport sur les fins de carrières, commente René-Paul Savary au nom de la commission des affaires sociales du Sénat. Nous avons en effet observé qu'un certain nombre de gens qui cumulent emploi et retraite sont des personnes ayant bénéficié d'un départ anticipé ».

Forte de tous ces constats, la Cour des comptes préconise, non pas de supprimer les catégories actives de la fonction publique, mais de réexaminer le périmètre des métiers et fonctions donnant droit aux avantages liés à ce dispositif.

Concernant les carrières longues, elle propose de « stabiliser les conditions d'accès afin de concrétiser la prévision de réduction du flux des départs concernés à législation constante ». Elle estime en outre que la future réforme devrait remplacer les départs anticipés, qui stoppent net la carrière, par une transition progressive vers la retraite.

Enfin, elle propose de revoir le financement de la pénibilité de manière à introduire un mécanisme incitant les employeurs – y compris publics – à une meilleure prévention.

FOCUS

Ce qu'est exactement un départ anticipé

Un départ anticipé à la retraite est un départ avant l'âge légal d'ouverture des droits (actuellement 62 ans). Cependant, cette notion recouvre aussi les départs à cet âge légal mais en bénéficiant du taux plein sans condition de durée d'assurance (alors que le taux plein est en principe acquis, sans condition de durée, cinq ans après l'âge légal, soit à 67 ans).

REFERENCES [Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, Cour des comptes, octobre 2019](#)

ARTICLE 3 LE REVENU UNIVERSEL D'ACTIVITE, UNE FAUSSE BONNE IDEE ?

Publié le 11/10/2019 • Par La Gazette • dans : [A la une](#), [France](#)



En 2020, une loi doit créer le RUA, qui viendra fusionner le RSA avec d'autres allocations. Lesquelles ? Avec quelles modalités et quel financement ? Les questions sans réponse sont nombreuses, plus d'un an après l'annonce du dispositif par Emmanuel Macron.

CHIFFRES-CLES

- RSA : le revenu de solidarité active a coûté 9,8 Md€ en 2018 (dont 4,8 Md€ de reste à charge pour les départements), pour 1,6 million d'allocataires (source : Odas).
- Prime d'activité : le coût prévu de la prime d'activité en 2019 est de 8,8 Md€ (avec la revalorisation), pour 4,1 millions de bénéficiaires au premier trimestre (source : ministère des Solidarités).
- APL : le montant des aides personnalisées au logement s'élevait à 8,2 Md€ en 2016, pour 2,7 millions d'allocataires (source : CAF).

Mais à quoi va donc bien ressembler le RUA ? Un peu plus d'un an après son annonce par le président de la République, la question reste ouverte. La première phase de la concertation, en juin et juillet, s'est limitée à des rencontres entre les acteurs. La deuxième phase, entamée fin août, s'est terminée par le comité national du 9 octobre, jour où a été lancée la consultation en ligne à l'attention du grand public.

On entre enfin dans le vif du sujet. Car, pour le moment, ce sont surtout les interrogations qui s'accumulent. Lors de la présentation de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le 13 septembre 2018, Emmanuel Macron appelait de ses vœux une allocation « qui fusionne le plus grand nombre possible de prestations ». La ministre des Solidarités et de la santé, Agnès Buzyn, avait ajouté qu'à minima le RUA fusionnerait le RSA, la prime d'activité et l'APL.

CONTRAINTES TECHNIQUES

Mais depuis, le nombre d'allocations potentiellement intégrées a augmenté, incluant l'AAH et l'Aspa (ex-minimum vieillesse). Sur ces prestations, les associations d'aide aux plus démunis tirent la sonnette d'alarme. Comment les lier à une allocation qui doit dépendre d'une activité ? « Beaucoup de personnes âgées ou de personnes handicapées ne peuvent travailler, rappelle Pascale Ribes, administratrice d'APF France handicap. L'AAH n'est pas un minima social comme les autres, il ne doit pas y avoir d'exigence de contrepartie. »

La réflexion se poursuit néanmoins sur toutes les allocations, a confirmé à « La Gazette » la secrétaire d'Etat chargée des Personnes handicapées, Sophie Cluzel.

Focus

« C'est l'occasion de repenser notre système de reprise d'activité pour les personnes handicapées »



Sophie Cluzel, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargée des

Personnes handicapées

« Les concertations sont en cours avec l'ensemble des personnes en situation de handicap et les représentants du Conseil national consultatif des personnes handicapées sur le RUA. Nous les avons reçus deux fois. Nous avons pris en compte leurs craintes concernant l'intégration de l'AAH au RUA et leur avons dit de ne pas s'inquiéter. Le président de la République s'est engagé à ce que l'ensemble des finances dédiées au handicap ne soient pas rognées. Nous suivons de près les analyses sur l'intégration de l'AAH dans le RUA.

Je pense que cette réforme est également l'occasion de repenser notre système de reprise d'activité pour les personnes en situation de handicap qui ont une capacité de travail avec des dispositifs incitatifs, notamment pour les temps partiels. C'est le moment ou jamais de remettre à plat l'ensemble des dispositifs, toujours dans l'objectif de simplification et de diminuer le non-recours. Nous suivons les travaux avec soin, je tiens à rassurer tout le monde. »

Toutefois, plus le nombre d'allocations à fusionner va être grand, plus les difficultés techniques vont s'accumuler. En regroupant seulement le RSA, la prime d'activité et l'APL, des aides pourtant toutes versées par les CAF, les contraintes techniques sont déjà énormes : les fichiers sont différents et, pour l'heure, ne communiquent pas entre eux.

FINANCEMENT INCONNU

Selon la Drees, ce sont surtout les différents modes de calcul de ces allocations qui vont poser problème. Prise en compte des revenus du conjoint et des enfants à charge, limite d'âge à l'entrée (25 ans pour le RSA par exemple)... les critères sont nombreux. « Même en mettant plus d'argent au global, il peut y avoir des perdants », assure Jean-Marc Aubert, directeur de la Drees.

C'est même déjà arrivé avec l'AAH : alors que le gouvernement dépensera plus de 2 milliards d'euros en plus pour cette aide d'ici à 2022, certains bénéficiaires n'ont pas vu l'augmentation de 100 euros par mois promise. En effet, le plafond de ressources et le mode de calcul ont été changés pour les couples. Avant la réforme, deux personnes à l'AAH touchaient deux fois l'allocation, à partir du 1^{er} novembre, seulement 1,8 fois. Résultat : elles ne reçoivent pas un centime de plus.

Pour le RSA, le coefficient multiplicateur n'est que de 1,5 ; pour intégrer ces deux allocations dans le RUA, il faudrait donc harmoniser les critères et les modes de calcul, avec le risque de voir des personnes handicapées y perdre, ou devoir prévoir des fonds supplémentaires pour que les couples au RSA gagnent plus.

Et on arrive là à l'un des points toujours opaques : le financement du RUA. Emmanuel Macron avait annoncé, en septembre 2018, que « l'Etat sera[it] entièrement responsable » du RUA. Sans précision sur l'aspect financier. Aujourd'hui, certains s'inquiètent.

Stéphane Troussel, président (PS) de la Seine-Saint-Denis, rappelle que, pour son département, le reste à charge pour le RSA s'élève à 200 millions par an. Une question « qui sera réglée par la concertation », assure Olivier Noblecourt, délégué interministériel à la stratégie « pauvreté ». « Je suis un optimiste mais raisonnable », dit, de son côté, Frédéric Bierry, président (LR) du Bas-Rhin.

D'autant que, pour le moment, le gouvernement ne s'avance pas, attendant de savoir quelles fusions d'allocations sortiront de la concertation. Sachant qu'il est en dette auprès des départements de 4,8 milliards d'euros pour 2018.

FOCUS

L'inquiétude du monde HLM

Pour le moment, il est prévu que les APL soient intégrées au RUA, une perspective qui inquiète les bailleurs sociaux. « Le concept du RUA part d'une bonne intention, mais il pose un problème éthique : les APL ne constituent pas un revenu de substitution, elles donnent corps au principe du droit au logement, elles ne sont pas liées à l'exercice d'une activité, mais représentent une aide inhérente à la location d'un logement », résume Marianne Louis,

Directrice générale de l'Union sociale pour l'habitat. Le principal souci réside dans le fait qu'aujourd'hui les APL sont versées directement aux bailleurs sociaux, ce qui les prémunit pour partie contre les impayés. Plane aussi l'inquiétude d'une nouvelle baisse des APL. Il a été évoqué l'idée d'un supplément « logement » qui serait versé aux bailleurs en tiers payant. Une perspective évoquée par le ministre du Logement, Julien Denormandie, en ouverture du congrès HLM le 24 septembre, non reprise dans le discours de clôture du gouvernement.

ARTICLE 4 JURISPRUDENCES

➔ Prolongation en 2019 de l'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat

Publié le 10/10/2019 • Par La Gazette • dans : actualité juridique

La garantie individuelle du pouvoir d'achat est prorogée en 2019 par un décret du 8 octobre 2019.

Pour la mise en œuvre de cette garantie en 2019, la période de référence est fixée du 31 décembre 2014 au 31 décembre 2018 pour l'application de la formule figurant à l'article 3 du [décret n° 2008-539 du 6 juin 2008](#), servant à déterminer le montant de la garantie versée.

Et pour cette nouvelle période de référence, le taux de l'inflation ainsi que les valeurs annuelles du point à prendre en compte sont déterminés par un arrêté du 8 octobre :

- taux de l'inflation : + 2,85 % ;
- valeur moyenne du point en 2014 : 55,563 5 euros ;
- valeur moyenne du point en 2018 : 56,232 3 euros.

REFERENCES Décret n° 2019-1037 du 8 octobre 2019, JO du 10 octobre ; Arrêté NOR: CPAF1920160A du 8 octobre 2019, JO du 10 octobre.

➔ Un non renouvellement de contrat qui vaut en fait licenciement

Publié le 03/10/2019 • Par La Gazette • dans : Jurisprudence.

Une agente a été recrutée par contrat à plus de quarante reprises et sur une période quasiment continue de plus de trois ans par le centre communal d'action social (CCAS) d'une commune pour exercer des

~~fonctions. Les contrats conclus étaient systématiquement soumis à la signature de l'intéressée, non pas avant le début de chaque période d'engagement mais au milieu ou peu avant la fin de cette période.~~

Ainsi, le dernier contrat couvrant la période du 1er au 31 août a été signé le 21 août. Durant cette période, l'intéressée n'a pas été informée de ce qu'il serait mis fin à son recrutement pour la période postérieure à l'échéance de ce contrat. Le planning établi le 13 août, donc pendant l'exécution de ce contrat, la mentionnait comme faisant partie des agents devant intervenir au sein de l'établissement en septembre. Il est enfin constant que ce n'est que le 15 septembre que l'agente a été informée de ce qu'elle ne figurait plus dans les effectifs de l'établissement.

Dans ces conditions, et alors même qu'à l'échéance du contrat l'intéressée était en congé de maladie, elle doit être regardée comme ayant été maintenue en fonctions au-delà de l'échéance du dernier contrat conclu. Un nouveau contrat devait donc être réputé avoir été conclu pour une période d'un mois.

Aussi, la décision par laquelle il a été mis fin aux relations avec l'agente constitue un licenciement si elle intervient au cours de ce nouveau contrat.

REFERENCES [CAA de Bordeaux, 25 juillet 2019, req. n°18BX03769.](#)

➡ L'indemnisation d'un agent après cinquante-six contrats à durée déterminée (CDD) successifs

Publié le 28/08/2019 • Par La gazette • dans : [Jurisprudence](#),

Est abusive la conclusion de cinquante-six contrats successifs avec un agent employé de façon ininterrompue pendant onze années.

Après cinquante-six contrats à durée déterminée (CDD) successifs, un agent d'entretien a vu son dernier contrat non renouvelé.

Les collectivités peuvent recourir, le cas échéant, à une succession de CDD. Mais, en cas de renouvellement abusif de ces contrats, l'agent concerné peut se voir reconnaître un droit à l'indemnisation du préjudice éventuellement subi lors de l'interruption de la relation d'emploi, évalué en fonction des avantages financiers auxquels il aurait pu prétendre en cas de licenciement s'il avait été employé dans le cadre d'un CDI. C'est au juge, d'apprécier si le recours à des CDD successifs est abusif, et de prendre en compte l'ensemble des circonstances de fait qui lui sont soumises, notamment la nature des fonctions exercées, le type d'organisme employeur ainsi que le nombre et la durée cumulée des contrats en cause.

En l'espèce, l'agent a exercé des fonctions polyvalentes d'agent d'entretien au sein de la commune de manière ininterrompue pendant onze années. Si la commune fait valoir que ces fonctions ont été exercées en remplacement d'agents indisponibles, elles ont toutefois donné lieu à cinquante-six contrats successifs.

Ainsi, dans les circonstances de l'espèce, la commune a recouru abusivement à une succession de CDD.

REFERENCES CAA Paris 26 juin 2019 req. n° 18PA01755