

N° 798  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 juin 2025

**PROPOSITION DE LOI**

*tendant à permettre le recrutement de contractuels sur les emplois fonctionnels des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de 40 000 habitants et moins,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Marie-Jeanne BELLAMY, M. Bruno BELIN, Mmes Nadine BELLUROT, Catherine BELRHITI, Martine BERTHET, MM. Jean-Baptiste BLANC, Jean-Luc BRAULT, Max BRISSON, Laurent BURGOA, Mmes Agnès CANAYER, Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Daniel CHASSEING, Cédric CHEVALIER, Mme Laure DARCOS, M. Franck DHERSIN, Mme Françoise DUMONT, MM. Gilbert FAVREAU, Fabien GENET, Mmes Béatrice GOSSELIN, Pascale GRUNY, M. Ludovic HAYE, Mmes Marie-Lise HOUSSEAU, Brigitte HYBERT, Florence LASSARADE, MM. Henri LEROY, Didier MANDELLI, David MARGUERITTE, Mmes Pauline MARTIN, Marie MERCIER, MM. Philippe MOUILLER, Georges NATUREL, Olivier PACCAUD, Stéphane PIEDNOIR, Mmes Kristina PLUCHET, Frédérique PUISSAT, M. Hervé REYNAUD, Mme Marie-Pierre RICHER, MM. Bruno ROJOUAN, Bruno SIDO, Jean Pierre VOGEL et Dany WATTEBLED,

Sénatrices et Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les collectivités territoriales rencontrent des difficultés croissantes de recrutement. Ces difficultés touchent particulièrement les collectivités de taille modeste, notamment pour pourvoir certains emplois fonctionnels de direction, essentiels au bon fonctionnement de leurs services. Ces postes, tels que directeur général des services ou directeur général adjoint, exigent des compétences spécifiques et une grande adaptabilité, dans un contexte où l'attractivité de la fonction publique territoriale est en recul et où le vivier de fonctionnaires disponibles se réduit.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a amorcé, dans les trois fonctions publiques, un mouvement d'ouverture en élargissant les possibilités de recrutement d'agents contractuels, notamment pour les emplois de direction, afin de favoriser la réactivité et la modernisation de l'action publique.

Depuis cette loi, le recrutement d'un agent contractuel sur un emploi fonctionnel de direction est possible dans les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants<sup>1</sup>, et non plus 80 000 habitants comme cela était le cas depuis 2004.

Cette loi a permis de répondre au besoin de modernisation de l'action publique sans porter atteinte au statut de la fonction publique.

En effet, en 2019, sur 7 200 emplois fonctionnels, 6 200 étaient occupés par des fonctionnaires territoriaux de la collectivité ou venant d'une autre collectivité, 500 étaient occupés par des fonctionnaires des autres fonctions publiques par voie de détachement et 500, par des contractuels recrutés directement pour occuper le poste<sup>2</sup>. Au 31 décembre 2022, sur les 7 400 agents occupant un emploi fonctionnel dans la fonction publique territoriale, 6 300 étaient occupés par des fonctionnaires territoriaux de la

---

<sup>1</sup> Article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, codifié à l'article L. 343-1 du code général de la fonction publique.

<sup>2</sup> DGCL / CNFPT - Synthèse nationale des rapports sociaux uniques des collectivités territoriales au 31 décembre 2019.

collectivité ou venant d'une autre collectivité, 400 par des fonctionnaires en détachement d'autres fonctions publiques et 700 par des contractuels<sup>3</sup>.

Ainsi, entre 2019 et 2022, le taux d'occupation par des contractuels est passé de 6,94 % à 9,45 %.

Le mouvement initié par cette loi reste malheureusement inachevé pour les collectivités de taille modeste, qui sont confrontées à des enjeux de gestion et d'attractivité particulièrement aigus. Certains postes restent désormais vacants pendant plusieurs mois, plaçant les élus de ces collectivités dans une situation inextricable.

Selon les dernières données de l'INSEE<sup>4</sup>, sur 34 935 communes françaises, 5 326 ont entre 2 000 et 49 999 habitants, ce qui représente 15,25 % des communes au service de 36 438 858 habitants, soit 53,85 % de la population.

Dans un contexte de perte d'attractivité des territoires ruraux et péri-urbains, l'interdiction aujourd'hui faite aux communes de 2 000 habitants à 40 000 habitants de recruter des agents contractuels sur ces emplois freine leur capacité à s'adapter aux réalités locales et à répondre à des besoins de compétences spécifiques.

L'objectif de la présente proposition de loi est donc de permettre à l'ensemble des communes et établissements publics de coopération intercommunales à fiscalité propre de 40 000 habitants et moins de recruter des agents contractuels sur leurs emplois fonctionnels, dans des conditions de transparence et de sécurité juridique identiques à celles déjà prévues pour les plus grandes collectivités.

Cette réforme permettra :

- De renforcer l'attractivité des postes de direction dans les collectivités de moins de 40 000 habitants, en élargissant le vivier de candidats potentiels ;
- D'apporter une réponse concrète aux difficultés de recrutement rencontrées localement, notamment dans les territoires ruraux ou en tension ;
- D'assurer une meilleure continuité et qualité du service public local, en permettant aux exécutifs locaux de s'entourer de collaborateurs compétents et adaptés à leurs besoins spécifiques ;

---

<sup>3</sup> DGCL / CNFPT - Synthèse nationale des rapports sociaux uniques des collectivités territoriales au 31 décembre 2021.

<sup>4</sup> Source-Insee, Recensement de la population. Population municipale en vigueur en 2024 (Millésimée 2021).

- De sécuriser juridiquement le recours aux agents contractuels sur ces emplois, en clarifiant les règles applicables et en harmonisant les pratiques entre collectivités.

En définitive, cette proposition de loi s'inscrit dans une logique de modernisation et d'adaptation de la fonction publique territoriale, au service de l'efficacité de l'action publique locale et de la qualité du service rendu aux citoyens.



**Proposition de loi tendant à permettre le recrutement de contractuels sur les emplois fonctionnels des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de 40 000 habitants et moins**

**Article unique**

Au 2° de l'article L. 343-1 du code général de la fonction publique, les deux occurrences des mots : « de plus de 40 000 habitants » sont supprimées.