



PRÉSENTATION À LA PRESSE DU RAPPORT RELATIF AU BILAN D'ÉTAPE DE LA LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

Mercredi 8 novembre 2023 – 9h

Allocution de Pierre Moscovici,
Premier président de la Cour des comptes

Mesdames et messieurs,

Bonjour et merci de votre présence. J'ai grand plaisir à vous accueillir aujourd'hui pour vous présenter le rapport des juridictions financières portant sur le bilan d'étape de la loi de transformation de la fonction publique.

Je souhaite avant tout saluer le travail remarquable et très approfondi de l'ensemble des artisans de ce rapport, qui sont nombreux. Ce travail est en effet issu d'une formation spécifique, la formation « inter-juridictions » compétente pour l'ensemble de la fonction publique. Je remercie chaleureusement **André Barbé**, qui préside cette formation permanente, la contre-rapporteuse **Michèle Coudurier**, les rapporteurs généraux **Philippe Buzzi** et **Alain le Bris** et l'ensemble des équipes de la Cour et des chambres régionales des comptes qui ont contribué à ce travail. Je leur transmets mes félicitations.

J'aimerais m'arrêter un instant sur la formation inter-juridictions relative à la fonction publique, en vous détaillant sa composition et son fonctionnement.

Cette instance réunit toutes les juridictions financières, c'est-à-dire les différentes chambres de la Cour et chambres régionales des comptes, avec l'objectif d'appréhender les trois versants de la fonction publique dans une approche transversale, générale et horizontale. En effet, les agents publics sont soumis à un statut unifié, dont la Direction générale de la fonction publique est le garant. Néanmoins, ce statut se décompose en trois versants, avec des particularismes, dont deux versants relèvent d'autres employeurs que l'Etat : les collectivités territoriales et les établissements de santé. Ces employeurs sont de la compétence des chambres régionales des comptes

Je suis très attaché aux travaux conjoints entre la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ; dans le cas de la fonction publique, j'ai vite pris conscience que cette approche conjointe était obligatoire, si nous voulons appréhender le sujet dans toute sa transversalité.

Il est important d'insister sur la spécificité de cette formation, car la Cour n'est pas une

institution rigide, bien au contraire. Elle adapte ses travaux elle adapte ses méthodes, afin que ses constats et recommandations sur les politiques publiques qu'elle analyse soient ancrés et territorialisés. Nous avons donc créé cette formation inter-juridictions.

C'est la première fois qu'est présenté publiquement l'un des rapports qui sont issus de la formation inter-juridictions « fonction publique ». Après la publication d'un rapport sur le télétravail post-Covid dans les fonctions publiques d'Etat et territoriale, la formation inter-juridictions a inscrit à sa programmation deux opus, pour évaluer l'application de la dernière grande loi de transformation de la fonction publique datant de 2019: le premier, celui qui vous est présenté ce jour, est centré sur la fluidité et la régularité de la gestion des agents publics, que ce soit en termes de recrutement ou de temps de travail ; le second, en cours d'instruction, porte sur la réforme du dialogue social dans les fonctions publiques – un sujet qui est au cœur de l'actualité. Nous aurons l'occasion de revenir devant vous avec ce rapport.

(I) Avant de vous dévoiler les trois principaux messages que nous livre cette enquête, j'aimerais souligner à quel point elle est ambitieuse, et ce à plusieurs égards.

En premier lieu, elle est éminemment transversale : elle a porté sur les trois versants de la fonction publique (fonction publique de l'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale) et l'ensemble des agents publics, y compris les agents contractuels. Rappelons ici qu'en France, la fonction publique désigne l'ensemble des agents, titulaires ou contractuels, occupant un poste au sein de ces trois versants.

Un salarié sur cinq travaille dans la fonction publique ; cela représente 22% de la population active, de 5,6 millions d'agents titulaires ou contractuels – 45% dans la fonction publique d'Etat, 34% dans la territoriale et 21% dans l'hospitalière. Ont été exclus du périmètre du contrôle uniquement les personnels militaires, qui ne relèvent pas du code général de la fonction publique, les personnels des établissements publics à caractère administratif qui recrutent selon les règles du droit privé ou selon un droit public particulier, et les personnels des établissements publics à caractère industriel et commercial, leur personnel étant quasi-exclusivement soumis au droit privé.

En second lieu, et c'est aussi une dimension de son ambition, cette enquête fait la synthèse de données et informations multiples, et très complètes. L'équipe s'est appuyée sur les données de synthèse disponibles auprès des administrations, notamment la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la direction générale des collectivités locales (DGCL), mais aussi sur l'exploitation de fichiers de paie de l'ensemble des agents de la fonction publique d'État, ainsi que sur les observations faites lors de contrôles antérieurs par les chambres de la Cour et les chambres régionales. Le travail a été aussi mené sur le terrain, auprès de 57 collectivités publiques.

Troisième dimension de cette ambition, ce rapport se présente comme un bilan d'étape,

quatre ans après sa promulgation, de la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (LTFP). Ce travail n'avait jamais été fait auparavant et comme je l'ai déjà dit, il se poursuit actuellement sur le volet social. Je voudrais tout de suite mettre un bémol, sur les 4 ans, et la Première ministre le souligne, dans ces 4 ans il y a eu la crise Covid, ce qui a ralenti la mise en œuvre, on le comprend.

La LTFP s'inscrit dans le mouvement d'évolution des règles applicables aux agents publics, depuis la refonte du statut général de la fonction publique entre 1983 et 1986. Elle se distingue par le large spectre des dispositions qu'elle a créées ou modifiées, ainsi que par sa transversalité – la majorité de ces dispositions intéressent deux, voire les trois versants de la fonction publique.

La LTFP adoptée comporte 95 articles regroupés en cinq thématiques : le dialogue social, que nous allons traiter à part, la gestion des ressources humaines, le cadre de gestion des agents publics, la mobilité et les transitions professionnelles et l'égalité professionnelle. L'entrée en vigueur des dispositions de la loi a nécessité, à date de juillet 2023, pas moins de 140 textes d'application.

Ce bilan d'étape a été d'autant plus complexe à mener que, près de quatre ans après la publication de la loi, sa mise en œuvre et son suivi apparaissent défectueux. Plusieurs mesures réglementaires d'application font encore défaut. Le cadrage et le suivi de mesures nouvelles comme la rupture conventionnelle et son régime d'indemnisation sont peu formalisés. Par ailleurs, même si un nombre très important de décrets ont d'ores-et-déjà été publiés, le retard pris dans la publication de certains textes d'application altère la portée de la loi, comme pour l'encadrement du dispositif des autorisations spéciales d'absence.

Il en est de même pour les rapports au Parlement prévus par la loi : le rapport, primordial, sur les actions entreprises au sein de la fonction publique de l'État pour assurer le respect de la durée légale du travail, n'a pas encore été présenté au Parlement, alors qu'il aurait dû l'être en août 2020. Evidemment, c'est vrai que la crise Covid est intervenue, mais elle est terminée et il y aurait une place pour le faire depuis.

Ainsi, les autorités chargées de la mise en œuvre de la LTFP, au premier rang desquelles la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), doivent veiller à donner sa pleine mesure à la loi votée.

(II) J'en viens aux trois principaux messages de ce rapport :

- **Le premier, c'est que les employeurs publics peinent à se saisir de des opportunités offertes par la Loi, pour répondre à la question de l'attractivité des emplois publics grâce à un recours plus diversifié aux contrats,**
- **Le second message, c'est que de nombreux freins brident encore les modes de recrutement statutaire et les parcours professionnels, alors que la loi prévoit des dispositifs de fluidification ;**

- Enfin, troisième et ultime message, notre enquête révèle que le respect de la durée annuelle de travail doit encore faire l'objet d'efforts soutenus, pour atteindre la remise en ordre inscrite dans la loi.

*

(1) En premier lieu, donc, les employeurs publics ne se sont pas entièrement saisi des facultés de recours aux agents contractuels, élargies par la loi.

Je précise que la Cour n'a pas à apporter de jugement sur l'opportunité de telle ou telle disposition, mais uniquement sur son application. La LTFP a accompagné la montée en puissance des agents contractuels, afin, entre autres, de répondre aux enjeux d'attractivité qui affectent les employeurs publics.

Ces derniers ont en effet de plus en plus de mal à recruter par la voie du concours, dans un contexte global de tension sur le marché du travail : j'en veux pour preuve le nombre d'inscriptions aux épreuves des concours de recrutement des fonctions publiques, qui baisse de façon régulière, de même que le taux de sélectivité des recrutements, qui diminue tout autant. En conséquence, la part des agents contractuels dans les trois fonctions publiques progresse continument : elle a crû de 5 points en 4 ans pour atteindre 23,5%, alors que les effectifs totaux pendant cette période ont cru d'environ 2 % et ceux des titulaires ont baissé de 1,4%.

Les dispositions de la LTFP offrent quelques réponses partielles à ce contexte dont les causes sont bien sûr plus larges : le contrat à durée indéterminée (CDI) en primo-recrutement, le contrat pour des emplois de direction ou encore le contrat de projet.

Or, ce qu'on constate c'est que le recours à ces nouveaux dispositifs par les employeurs publics demeure limité, et il apparaît que les gestionnaires publics manifestent à leur égard un certain attentisme. Peu de CDI en primo-recrutement ont été conclus, et ce dispositif était principalement utilisé au sein de Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Seuls 1 900 contrats de projet ont été signés dans la fonction publique de l'État, parfois aucun dans certains ministères, et seuls 11 % des emplois fonctionnels étaient occupés par des contractuels dans la fonction publique territoriale.

Par ailleurs l'élargissement des possibilités de recrutement des agents contractuels n'est pas accompagné par le déploiement d'un cadre de gestion formalisé, et piloté, pour ces derniers. La montée en puissance des agents contractuels devrait inciter les employeurs publics à rechercher un cadre de gestion approprié à ces personnels de plus en plus nombreux – cadre de gestion qui devrait être mieux articulé avec celui des fonctionnaires pour éviter toute friction entre agents publics.

C'est pourquoi la Cour préconise l'élaboration d'un cadre conventionnel pour les contractuels publics proche de celui des conventions collectives, selon les possibilités ouvertes par la LTFP en 2019. Ce n'est pas encore le cas.

*

(2) J'en viens au second message de notre rapport : la fluidité des parcours professionnels n'a fait que des progrès très timides.

La LTFP prévoyait en effet plusieurs dispositions visant la rénovation des modes de recrutement, ainsi qu'une simplification de la gestion des ressources humaines et des mobilités. Dans ces différents domaines, quelques avancées sont perceptibles, sans être encore entièrement satisfaisantes.

Je débiterai par le sujet essentiel du début de parcours professionnel, c'est-à-dire le recrutement. La rénovation globale des modalités d'organisation des concours est toujours en attente, il s'agit là de fluidifier les recrutements et les rapprocher des candidats. A titre d'illustration, le **déploiement du concours national à affectation locale**, qui offre une visibilité pour l'employeur public comme pour le candidat, reste peu usité dans la fonction publique de l'Etat, sauf par le ministère de l'intérieur et des outre-mer. Le **recrutement sur titres**, largement déployé dans la fonction publique hospitalière, demeure encore trop rare dans la fonction publique de l'État et reste même en suspens dans la fonction publique territoriale. Au total, il faut bien l'admettre, les facultés offertes par la loi en matière de concours et de recrutement sont peu utilisées.

C'est pourquoi la Cour préconise de développer les concours nationaux à affectation locale et d'élargir la possibilité de recrutement sur titres, y compris par la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.

Autre levier de fluidité : la mobilité entre les fonctions publiques, sujet lancinant mais primordial pour répondre aux besoins publics et diversifier les carrières. En ce domaine, la Cour constate également que les lignes ont peu bougé, malgré les nouvelles dispositions de la LTFP.

Tout d'abord, les lignes directrices de gestion, nouvel instrument créé par la LTFP, sont un vecteur de transformation de la gestion des ressources humaines. Or, ce vecteur est aujourd'hui encore peu opérant : on y retrouve principalement des rappels statutaires, et peu d'orientations stratégiques spécifiques et qualitatives.

Surtout le développement des mobilités entre les trois versants de la fonction publique est toujours difficile à mettre en œuvre, bien qu'il soit facilité par la LTFP. Ces mobilités se heurtent à des obstacles récurrents (écarts des régimes indemnitaires à fonctions comparables, notamment) et à un défaut de connaissance, par les candidats, des perspectives d'évolution de leur carrière et des différences d'organisation des employeurs publics. Pour remédier à ces difficultés, des expérimentations ont été lancées dans six régions en 2022, avec l'installation de comités locaux d'emploi public. Toutefois, aucune évaluation n'a encore permis de mesurer leur efficacité.

S'agissant des mobilités vers le secteur privé, sujet sur lequel il faudra un jour revenir, la LTFP a renforcé et mieux ciblé le contrôle des principes de déontologie applicables dans les trois fonctions publiques, afin de prévenir notamment les conflits d'intérêt ; mais il est

cependant difficile de déterminer si ces dispositions ont mené à une plus grande fluidité dans les mobilités.

Enfin, la loi a instauré, à titre expérimental, un dispositif de rupture amiable entre l'agent public et son administration, toujours dans le but d'améliorer la fluidité des parcours professionnels. Cette procédure dite de « rupture conventionnelle » constitue une nouvelle possibilité de cessation définitive de fonctions pour les agents publics, fonctionnaires ou non-titulaires.

La Cour fait le constat que ce dispositif a fait l'objet d'une appropriation rapide : un nombre croissant d'agents publics a demandé à en bénéficier (près de 2000 agents depuis 2020). A l'heure actuelle, il manque toutefois une doctrine interministérielle pour arrêter les décisions et, surtout, pour fixer le montant des indemnités de rupture. La Cour conduit d'ailleurs une enquête spécifique sur ce point. Aussi la Cour recommande-t-elle de préciser le cadre de ce dispositif au demeurant novateur et intéressant.

Au terme de ces deux premiers messages de notre rapport, j'aimerais insister sur le fait que de nombreuses dispositions de la LTFP répondent en partie à la question de l'attractivité, même si cet enjeu n'était pas au cœur des objectifs de la loi. C'est pourquoi la Cour recommande aux employeurs publics de mieux se saisir des possibilités offertes par la LTFP en termes de modalités de recrutement des agents titulaires et contractuels, et de fluidification des parcours professionnels.

*

(3) J'en arrive enfin au troisième et dernier message de notre rapport : le respect et l'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique faisaient l'objet de dispositions prioritaires de la LTFP, mais leur mise en œuvre demeure inachevée et insatisfaisante.

La Cour a en effet constaté que les dispositions de la LTFP visant l'harmonisation et l'optimisation du temps de travail semblent avoir été assez largement laissées de côté depuis 2019. Cela est d'autant plus problématique que la loi prévoyait un calendrier prioritaire de mise en œuvre pour ces dispositions. Quelques sujets en particulier souffrent toujours d'un manque criant d'harmonisation des régimes : le respect de la durée légale du travail, d'une part, qui a été au premier plan des sujets abordés dans le cadre de la discussion du texte ; les autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à certains événements familiaux, d'autre part.

Permettez-moi de développer plus particulièrement le sujet du respect de la durée légale du travail, et le manque d'harmonisation au sein des trois fonctions publiques. Il existe en effet de nombreuses dérogations aux règles de droit commun sur la durée légale annuelle du travail. Ces dérogations historiques, pointées par notre rapport, proviennent de décisions des employeurs publics locaux et de certaines administrations, de maintenir des régimes de travail plus favorables à leurs agents, c'est-à-dire inférieurs à la durée légale annuelle de 1 607 heures.

Ces régimes dérogatoires ont été abrogés par la LTFP, qui a imposé théoriquement la redéfinition de nouveaux cycles de travail. En parallèle, la loi a maintenu le droit pour les agents faisant l'objet de sujétions particulières, de continuer à bénéficier légalement de cycles de travail inférieurs. L'enquête des juridictions financières montre cependant que les efforts d'alignement ont été, jusqu'à présent, très contrastés.

Le mouvement de régularisation a certes été amorcé dans les collectivités territoriales. Mais certaines ambiguïtés subsistent sur les sujétions particulières et sur les autorisations spéciales d'absence, qui rendent difficile l'appréciation des efforts entrepris. Par ailleurs, certaines collectivités persistent dans leur refus de mettre en œuvre les dispositions de la LTFP – faut-il rappeler que la loi s'applique ? Elle est là pour ça.

La mise en œuvre globale et effective de l'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique territoriale reste donc délicate à apprécier globalement, malgré les rapports des chambres régionales des comptes et des inspections à ce sujet. Les différences de situation qui perdurent, produisent des inégalités de traitement des agents territoriaux assurant des missions équivalentes. Il convient donc de continuer d'exercer une grande vigilance dans le contrôle, pour limiter les risques d'inégalités voir de dérive.

Les efforts pour faire respecter le temps de travail dans la fonction publique de l'Etat sont tout aussi, voire plus insuffisants : les régimes dérogatoires au sein de la fonction publique de l'État, dont l'ampleur avait déjà été soulignée par un rapport de l'inspection générale des finances en 2019, n'ont pas été revus. En conséquence, la proportion d'agents de l'État travaillant moins de 1 607 heures demeure identique à la situation pré-LTFP, voire a été étendue pour tenir compte de nouvelles situations, comme l'administration des douanes afin de faire face au Brexit !

La Cour relève que ce statu quo sur la durée de travail des agents publics de l'Etat est préjudiciable, à plusieurs titres. D'abord, il est porteur, comme dans la fonction publique territoriale, d'inégalités de traitement entre des agents effectuant des missions équivalentes, ce qui n'est évidemment pas acceptable.

Ce *statu quo* est aussi préjudiciable au respect du temps de travail et à l'harmonisation des règles y compris dans les collectivités locales. Ces dernières justifient en effet le maintien de leurs propres régimes, par la faible harmonisation des régimes au sein de l'Etat. C'est vrai que si l'Etat ne donne pas l'exemple, ensuite il ne peut pas donner de leçons. Certaines collectivités soulèvent l'argument du principe de parité entre elles-mêmes et l'Etat, dans le cadre du contrôle de légalité exercé par les préfetures. La Cour a relevé les nombreuses instructions données aux préfets, pour un contrôle sur les délibérations des collectivités locales liées au temps de travail. Néanmoins, l'exercice n'est pas suffisant, et plusieurs collectivités maintiennent un nombre important de régimes dérogatoires, en contournant parfois les obligations de délibération sur ce sujet par des délibérations de régularisation dites « de façade ». En conséquence, le contrôle de légalité préfectoral peine à les sanctionner, car il ne dispose pas, à la différence des chambres régionales et territoriales des comptes, des moyens d'investigation leur permettant d'apprécier leur réalité pratique.

Enfin, notre rapport souligne que la Direction générale de l'administration et de la fonction publique a adopté une position plutôt en retrait, sur ce sujet pourtant majeur du respect du temps légal de travail. C'est la priorité de la loi, ça ne semble pas toujours être celle de l'administration. En premier lieu, et je l'ai déjà évoqué tout à l'heure, le rapport à présenter au Parlement sur les actions mises en œuvre pour assurer le respect de la durée effective du temps de travail dans la fonction publique de l'État, fait toujours défaut, alors qu'il aurait dû être présenté en 2020. Font également défaut les parutions de plusieurs décrets, notamment sur les mesures d'adaptation aux sujétions auxquelles sont soumis certains agents de l'État, et sur les autorisations spéciales d'absence.

En somme, la problématique de l'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique demeure. Elle semble connaître des phénomènes de résistance quel que soit le versant de la fonction publique concerné.

La LTFP encourage la responsabilisation des employeurs publics pour décider des régimes spécifiques dérogeant à la durée légale de travail de 1 607 heures par an. Mais elle suppose, en contrepartie, une revue de gestion de l'ensemble de ces dispositifs au regard de critères à objectiver, comme la pénibilité ou les sujétions particulières. C'est ça qui doit fonder les dérogations, et non pas un patchwork incontrôlé.

Dans cette perspective, la Cour recommande donc au ministère de l'Intérieur de dresser et de publier un bilan de l'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

La Cour préconise également de publier un état des lieux des régimes dérogatoires à la durée annuelle du travail de 1 607 heures dans la fonction publique de l'État et mettre fin aux situations non prévues par les textes.

Mesdames, messieurs, voici les éléments d'analyse et les recommandations que je souhaitais porter à votre connaissance.

J'espère que ce bilan d'étape nourrira le débat public et accompagnera les décideurs sur le sujet le plus essentiel à l'action de l'Etat, à savoir ses effectifs et son attractivité. Sans leurs agents, l'Etat, les collectivités locales et l'ensemble des services publics seraient réduits à des coquilles vides. Il est d'autant plus important de prendre ce sujet très au sérieux, que les employeurs publics se trouvent face à des enjeux d'attractivité importants, mis en lumière par d'autres nombreux rapports des juridictions financières.

Enfin, notre rapport sera bientôt complété, je le rappelle, par une publication du même type sur les dispositions de la loi relatives au dialogue social.

Merci de votre attention et de votre intérêt. Je suis à votre disposition, ainsi que l'équipe qui a instruit ce rapport, et que je remercie à nouveau chaleureusement, pour vos questions.

