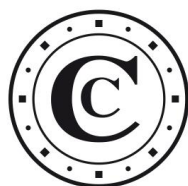


Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

LA LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE : BILAN D'ÉTAPE

Rapport public thématique

Novembre 2023

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

**Réponses reçues
à la date de la publication (09/11/2023)**

Réponse de la Première ministre	5
Réponse du président de la Fédération hospitalière de France (FHF)	15
Réponse du maire de Grenoble	16
Réponse du maire de Méricourt	18
Réponse du maire de Saint-Dié-des-Vosges	20
Réponse de la maire de Vierzon	20
Réponse président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Vosges	21

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le ministre de l'intérieur et des Outre-mer
Madame la présidente du conseil départemental de l'Aude
Monsieur le président du conseil département de l'Yonne
Monsieur le maire de Buhl
Monsieur le maire de Chambly
Monsieur le maire de Cherbourg-en-Cotentin
Monsieur le maire de Colmar
Monsieur le maire d'Oissel-sur-Seine
Madame la maire de Rambouillet
Monsieur le président du Centre communal d'actions sociales de Fort-de-France

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président de la Fédération hospitalière de France (FHF)
Madame la présidente du conseil département des Bouches-du-Rhône
Monsieur le président de Colmar Agglomération
Monsieur le président de la communauté de communes Éguzon-Argenton-Vallée de la Creuse
Madame la maire de Paris
Monsieur le maire d'Ajaccio
Monsieur le maire de Bondy
Madame la maire de Champs-sur-Marne
Monsieur le maire de Grenoble
Monsieur le maire de Saint-Dié-des-Vosges

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Par courrier en date du 25 septembre 2023, vous avez bien voulu me transmettre le rapport public thématique intitulé « La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape ». Ce projet de rapport a retenu toute mon attention.

À titre liminaire, la synthèse de la Cour appelle de ma part plusieurs remarques.

En premier lieu, la Cour note que plusieurs mesures d'application réglementaires font encore défaut et que le retard pris dans la publication de certains textes altère la portée de la loi, ce qui serait par exemple le cas du dispositif des autorisations spéciales d'absences (ASA). Le Gouvernement ne partage pas le constat de la Cour.

Tout d'abord, je tiens à souligner que sur un total de 140 textes à publier, 135 l'ont déjà été, soit 96 %.

Ensuite, le décret cité à titre d'exemple relatif aux ASA liées à la parentalité et à certains événements familiaux vise à encadrer et à harmoniser le régime des ASA, essentiellement régis jusqu'alors par des textes infra réglementaires épars.

Les travaux de mise en œuvre de la loi ont été engagés à l'automne 2019, dans le cadre d'un dialogue social approfondi avec les organisations syndicales représentatives des personnels. Ce groupe de travail a mis en évidence un désaccord sur le projet de décret, en raison de dispositions parfois moins favorables que les pratiques en vigueur.

Une nouvelle concertation avec les employeurs et les organisations syndicales a vocation à être engagée parallèlement à la négociation d'un nouvel accord relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes au regard de la connexité entre ces sujets.

Outre le décret ASA, les quatre textes restant à publier sont :

- trois décrets concernant l'usure professionnelle, sachant qu'il s'agit du même texte décliné pour chacun des versants de la fonction publique. Des travaux et une concertation approfondis ont été conduits de décembre 2019 à juin 2020, associant de nombreux experts issus du monde de la recherche (agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, centre d'études de l'emploi et du travail), du secteur public (Ville de Paris), du secteur privé (union des industries et métiers de la métallurgie, FESP, etc.) et les représentants des personnels des trois versants de la fonction publique lors de groupes de travail. Le projet issu de ces travaux n'a toutefois pas répondu aux attentes des employeurs et des représentants des personnels et la concertation a été suspendue dans le contexte de la crise*

covid. Depuis, le premier plan santé au travail (PST) de la fonction publique a été lancé le 18 mars 2022, qui comporte un axe opérationnel intitulé « Prévenir l'usure et accompagner le maintien dans l'emploi des agents ». En outre, à l'occasion de la réforme des retraites, le législateur, afin de prévenir l'usure professionnelle, a permis à certaines catégories d'agents publics (catégories actives et super actives) de finir leur carrière sur des métiers moins pénibles tout en conservant les droits acquis au titre de leurs fonctions antérieures (droit au départ anticipé et bonifications). Il a également créé un fonds de prévention de l'usure professionnelle dans les établissements de santé et les établissements médico-sociaux publics pour lequel une mission d'inspection a été diligentée afin de formuler des propositions visant à accompagner son déploiement. Une autre mission portant sur la création d'un fonds de prévention de l'usure professionnelle dans la fonction publique territoriale a été initiée en mai 2023. Ainsi, le retard pris dans l'adoption des décrets sur l'usure professionnelle peut s'expliquer en grande partie par le temps nécessaire à la concertation, afin d'aboutir à une solution équilibrée, satisfaisante pour l'ensemble des parties. En outre, l'impact de ce retard doit être relativisé dans la mesure où d'autres dispositifs abordent cette problématique. C'est dans ce contexte nouveau que la concertation sur la prévention de l'usure professionnelle en vue de l'adoption du décret à prendre pour l'application de la LTFP sera relancée.

- un décret sur les aménagements horaires pour allaitement, qui doit intégrer le décret ASA mentionné ci-dessus. Cette mesure a pour objectif principal de formaliser et d'harmoniser au niveau réglementaire des pratiques d'ores et déjà en cours, aucune difficulté concrète liée à l'absence de publication du texte n'ayant été remontée par les employeurs ou les organisations syndicales.

En second lieu, la Cour regrette que les employeurs publics peinent à se saisir de l'élargissement des possibilités de recours aux contractuels, en s'appuyant sur une série de chiffres. Quelques précisions méritent d'être apportées à ce sujet :

- par exemple, pour les contrats de projet, les données mentionnées s'arrêtent au 31 décembre 2021 ;
- comme le souligne la Cour, le contexte de crise sanitaire a été peu propice au lancement de projets sur la période 2020-2022 ;
- les données sur les emplois de direction dans la fonction publique territoriale remontent au 31 décembre 2017.
- les données relatives au CDI remontent elles aussi au 31 décembre 2021 ;

- *en l'absence d'assiette théorique concernant les contrats de projet et les CDI en primo-recrutement, il est difficile de déterminer si les chiffres relevés sont faibles ou non.*

Ainsi, au regard de la faiblesse de ces données, il ne m'apparaît pas démontré que les employeurs ne se sont pas approprié ces nouvelles possibilités de recrutement.

Par ailleurs, il convient de rappeler que, si la LTFP a élargi les possibilités de recruter des agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents au sein des administrations, elle n'a pas modifié la règle fondamentale, énoncée à l'article L. 311-1 du code général de la fonction publique, selon laquelle : « (...) les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent code, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut ».

L'objectif poursuivi par le législateur n'est donc pas nécessairement celui d'un recours massif au recrutement de contractuels mais plutôt celui de permettre aux administrations de choisir la réponse la mieux adaptée à leurs besoins parmi un vaste panel de solutions.

En troisième lieu, la Cour estime que la remise en ordre du respect de la durée annuelle du temps de travail est inachevée et que la DGFAP aurait adopté une position en retrait sur ce sujet pourtant majeur. Je tiens toutefois à souligner qu'au cours de la période écoulée depuis l'adoption de la LTFP, la DGFAP a prioritairement été mobilisée par la mise en place du télétravail durant la crise sanitaire, puis sa normalisation. La question de la mise en place de cette nouvelle organisation du travail, quasi inconnue dans les administrations avant la crise sanitaire, a supplanté temporairement celle de la régulation de la durée annuelle du temps de travail. Dans un contexte marqué par des dynamiques profondes d'allongement des carrières et de diversification des carrières, la gestion des temps de travail est appelée à figurer dans l'agenda social des prochains mois, dans une approche élargie qui pourrait concerner l'environnement et les conditions de travail, sur l'ensemble de la carrière des agents publics.

Enfin, en quatrième lieu, la Cour déplore un décalage de deux années entre le fait générateur des données sociales et leur traitement par la DGFAP, ce qui soulèverait des difficultés quant à la capacité de pilotage et de suivi des effectifs et de la masse salariale de l'État. Il convient de relever que le pilotage et le suivi des effectifs et de la masse salariale de l'État repose assez largement, notamment pour ce qui concerne la masse salariale, sur la direction du budget (DB), qui dispose de ses propres outils.

En outre, l'exploitation des données sociales sert avant tout à alimenter le dialogue social et à établir les lignes directrices de gestion.

En tout état de cause, des travaux sont engagés par la DGAFP pour réduire le décalage entre la date des données, et leur traitement ainsi que leur publication.

Vos recommandations, quant à eux, appellent de ma part les observations suivantes.

Recommandation n° 1 : Dans le cadre de l'article 14 de la LTFP et pour les métiers qui s'y prêtent, proposer des cadres de gestion pour le parcours professionnel et la rémunération des agents contractuels.

Cette recommandation pose la question du modèle souhaitable pour la fonction publique en termes de cohabitation entre agents titulaires et agents contractuels.

Si l'on constate aujourd'hui des difficultés à recruter par la voie des concours, c'est aussi l'attractivité du service public en général qui est questionnée, les agents contractuels recrutés en CDD ne souhaitant pas nécessairement s'engager dans une relation durable avec l'administration, y compris par le biais d'une « CDisation ».

Cette tendance à la multiplication des expériences professionnelles auprès d'employeurs différents dépasse d'ailleurs le seul cadre du service public.

Dans ce contexte, la mise en place de cadres de gestion pour les contractuels pourrait connaître une efficacité limitée sur la fidélisation des agents.

La cohabitation de deux populations, recrutées et gérées différemment sur les mêmes emplois, est complexe et n'a pas vocation à être encouragée dans la durée. L'alignement des modalités de gestion, alors que celles du recrutement resteraient distinctes, ne semble pas non plus une piste acceptable socialement. En tout état de cause, un unique cadre de gestion des parcours professionnels ne saurait répondre avec pertinence à la diversité des emplois occupés et il conviendrait de choisir, comme la Cour le suggère, au bénéfice de quels agents contractuels créer des cadres de gestion.

Quoi qu'il en soit, la question des modalités de gestion et de rémunération des agents contractuels est posée aujourd'hui et a conduit à l'organisation de nombreux échanges depuis le début de l'année 2023, lors de groupes de travail coanimés par la DGAFP et la DB pour recueillir les besoins et les attentes ministériels. Dans ce cadre, les services de la DGAFP travaillent actuellement à la mise en place d'un cadrage interministériel harmonisé concernant la structuration de la rémunération des agents contractuels, homologue à celle des agents titulaires et permettant de faire converger des pratiques très différentes selon les employeurs en ce qui concerne la traduction même de la rémunération (en euros, en indices majorés, en indices bruts).

Cette approche peut par ailleurs trouver à s'appliquer utilement à certaines filières métiers, comme le numérique, marquées par une forte tension et la nécessité d'attirer des profils à compétences très spécifiques. La DGAFP, la DB et la direction interministérielle du numérique (DINUM) ont ainsi mis en place un référentiel de rémunération pour les contractuels recrutés dans cette filière, dans une logique d'harmonisation et de cohérence des rémunérations servies au niveau interministériel et pour préserver l'attractivité du secteur public dans un marché de l'emploi très concurrentiel. De même, un référentiel de rémunération des médecins du travail, établi par référence à celui du secteur privé, régit les recrutements de ceux-ci pour l'ensemble des ministères.

Enfin, chaque fois que cela est possible et pertinent, les évolutions des principes de gestion RH et des droits « sociaux » sont conduites pour l'ensemble des agents publics (fonctionnaires et contractuels) et dans une logique de convergence. C'est par exemple le cas pour l'avancée majeure que constituent, d'une part, l'accord du 26 janvier 2022 relatif à la complémentaire santé obligatoire dans la fonction publique de l'État, qui aligne strictement les garanties proposées aux agents contractuels ainsi que leur prise en charge financière par l'employeur sur celles mises en place pour les fonctionnaires, et, d'autre part, l'accord du 20 octobre 2023 relatif à la prévoyance dans la fonction publique de l'État, qui harmonise les droits à congés pour raison de santé et les prestations versées en cas de décès aux ayants droits des contractuels et des fonctionnaires dans le respect des régimes de sécurité sociale d'affiliation et qui met en place une couverture complémentaire en prévoyance strictement identique pour les deux populations. On peut également rappeler la modification des trois décrets régissant la gestion des agents contractuels des trois versants de la fonction publique, réalisée en 2022, qui est venue transcrire au bénéfice de ces agents de très nombreuses évolutions du droit statutaire applicable aux fonctionnaires (assouplissement des conditions de recours au congé parental, rehaussement de l'âge de l'enfant ouvrant droit au congé pour élever un enfant, etc.).

Recommandation n° 2 : Développer les concours nationaux à affectation locale et élargir la possibilité de recrutement sur titres, y compris par la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.

S'agissant de développer les concours nationaux à affectation locale (CNAL), la LTFP a modifié l'article 19 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État pour renforcer la possibilité d'organiser des concours au niveau national en vue de pourvoir des emplois offerts au titre d'une ou de plusieurs circonscriptions administratives déterminées.

Ce mode de recrutement participe du renforcement de l'attractivité des concours, vise à mieux répondre aux besoins des administrations dans leurs bassins d'emploi et tend à mieux garantir l'égalité d'accès à l'emploi titulaire sur l'ensemble du territoire, y compris en outre-mer.

Pour les candidats, il offre une visibilité dès l'ouverture du concours sur le périmètre d'affectation proposé. Cette formule permet de réduire les hypothèses de renonciation au bénéfice du concours liées au refus d'une mobilité géographique importante, mais également d'attirer les candidats désireux d'établir leur situation professionnelle dans une zone géographique déterminée.

La liste des 52 corps pour lesquels ce dispositif peut être mis en œuvre est fixée par l'arrêté du 11 septembre 2020, modifié à deux reprises depuis son adoption.

Au total, de 2020 à 2023, ce sont plus de 7 900 postes qui ont été proposés par le biais des CNAL avec une augmentation constante du nombre de postes offert via ce dispositif : 1 469 en 2020, 2 177 en 2021, 1 728 en 2022 et 2 563 en 2023 (ce dernier chiffre doit être regardé avec prudence dès lors que l'ensemble des concours n'a pas encore été ouvert pour l'année 2023). Le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur sont les ministères les plus impliqués dans le recrutement par la voie du CNAL.

Dans cette dynamique, la DGAFP poursuit son accompagnement auprès des employeurs publics afin de résoudre les éventuelles problématiques qu'ils rencontrent (logistiques, juridiques, etc.) dans la mise en place du dispositif. Pour autant, il apparaît que certaines zones géographiques restent malgré tout peu attractives rendant ainsi l'organisation de tels concours peu efficace. C'est la raison pour laquelle certains employeurs publics (ministère des armées, ministère de l'économie notamment) ont pu faire part de leur intention de revoir ce type de recrutements.

Vous trouverez en annexe un focus sur la communication et l'information sur les métiers et les voies d'accès à la fonction publique.

S'agissant d'élargir le recrutement sur titres y compris par la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, il convient de rappeler que ce mode de recrutement a été développé en tant que formule alternative à la sélection fondée sur des épreuves, notamment écrites, lorsque ce dernier mode n'est pas jugé nécessaire pour apprécier les mérites respectifs des candidats. C'est le cas par exemple des recrutements exigeant la détention de titres ou diplômes spécifiques, parfois dans le cadre d'une profession réglementée, qui suffisent par eux-mêmes à attester des compétences attendues pour exercer les missions correspondant au grade dans lequel le concours est ouvert, à l'instar du recrutement dans le corps interministériel des assistants de service social. La sélection des candidats est alors effectuée par le jury à raison de la qualité des titres et diplômes mais également des travaux ainsi que de l'expérience professionnelle ou de la motivation des candidats.

Le recrutement par concours sur titres est ainsi apparu adapté pour certains emplois requérant des qualifications précises, par exemple pour les emplois occupés par les chercheurs, ingénieurs et techniciens des

établissements publics scientifiques et technologiques, dès lors que les recrutements sont ouverts pour pourvoir des emplois déterminés.

En conclusion, une sélection dite « sur titres » est appropriée dans le cas de la recherche de compétences spécialisées. À l'inverse, ce type de sélection n'apparaît pas adapté pour des recrutements plus généralistes tels que celui des attachés.

Recommandation n° 3 : Instaurer une interface entre la bourse à l'emploi de la Fédération Hospitalière de France (FHF) et le site Choisir le service public (CSP) pour compléter l'espace numérique de publication des offres d'emplois publics.

Le contexte de cette recommandation s'inscrit dans un double enjeu pour la FHF : préserver la visibilité de sa bourse de l'emploi hospitalier et simplifier les démarches de publication de ses adhérents.

Ainsi, des réunions techniques entre la DGAFP et la FHF, initiées depuis le mois de mai 2023 permettent d'avancer sur les 3 points suivants :

- l'interopérabilité et le raccordement des sites de la FHF et de CSP pour la publication des offres d'emploi (il convient d'ajouter que la FHF a également intégré le réseau des comptes maitres ministériels (CMM) et participe au réseau animé par la DGAFP destiné à favoriser les opérations de rapprochement avec la plateforme CSP) ;*
- la valorisation de la marque employeur des établissements publics hospitaliers : la FHF communique auprès de ses adhérents sur cette possibilité qui leur est offerte, notamment pour ceux qui souffriraient d'un manque d'attractivité ;*
- l'ouverture des fonctionnalités de multidiffusion (LinkedIn, APEC, Mozaïk et plateforme emploi spécialisée handicap) : la FHF se fait le relais de cette information auprès de ses adhérents, qui peuvent y recourir dans le cadre de leur politique RH.*

Il est à noter que le centre national de gestion (CNG), au regard de sa compétence réglementaire en matière de recrutement sur le périmètre de l'encadrement supérieur au sein de la fonction publique hospitalière, bénéficie du statut de CMM de CSP et participe, à ce titre au réseau animé par la DGAFP. Un interfaçage de l'outil du CNG avec CSP est également prévu et est lié au planning de raccordement des différents acteurs.

S'agissant de l'accompagnement personnalisé, il convient de rappeler que la DGAFP a organisé, tout au long de l'année 2021, des échanges avec les employeurs de l'État et les PFRH, qui ont abouti à la formalisation d'une stratégie interministérielle pour l'accompagnement de la mobilité et de

l'évolution professionnelle¹ (SIAMEP), très attendue par les acteurs RH de la fonction publique. Elle s'accompagne d'un cadre réglementaire, à savoir le décret n° 2022-1043 relatif à la formation et à l'accompagnement personnalisé des agents publics en vue de favoriser leur évolution professionnelle. Cette stratégie formule des objectifs en matière d'accompagnement des projets de mobilité et d'évolution professionnelle des agents publics de l'État pour la période 2022-2024.

Recommandation n° 4 : Rendre publics, sous une forme anonymisée, les questions et avis les plus récurrents et significatifs concernant les conflits d'intérêts

La LTFP a réformé le cadre déontologique applicable aux agents publics. L'une des principales évolutions a consisté à transférer, à compter du 1er février 2020, les compétences exercées par la commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Toutefois, la loi a prévu que ne sont désormais soumises au contrôle déontologique de la HATVP que les demandes des agents publics occupant les emplois les plus exposés aux risques déontologiques.

Pour les autres emplois, soit la très grande majorité des agents publics, le contrôle déontologique incombe dorénavant à l'autorité hiérarchique dont relève l'agent, laquelle peut saisir, en cas de doute sérieux, son référent déontologue et, si l'avis de ce dernier ne permet pas de lever le doute, la HATVP.

Afin d'accompagner les administrations et les référents déontologues dans ce nouveau dispositif, le ministère de la transformation et de la fonction publiques, par l'intermédiaire de la DGAFP, a mis en place un réseau des référents déontologues ministériels destiné à faciliter les échanges entre les intéressés en 2019 et est en train de réactiver une plateforme dématérialisée permettant d'exploiter les décisions qui ont été rendues par l'ancienne CDFP. Les avis les plus significatifs rendus par cette commission, notamment en matière de conflits d'intérêts, seront ainsi mis en ligne, sous le format d'études de jurisprudence, lors de la relance de la plateforme.

Celle-ci comportera en outre une bibliothèque donnant accès non seulement aux rapports d'activité de l'ancienne CDFP, mais également aux rapports annuels publiés par les référents déontologues ministériels ainsi que ceux de la HATVP.

¹ *Stratégie interministérielle pour l'accompagnement de la mobilité et de l'évolution professionnelle 2022-2024.*

Les référents déontologiques seront également invités à faire état sur la plateforme des questions et avis, notamment en matière de conflit d'intérêts, qui leur paraissent les plus intéressants à signaler à l'ensemble de la communauté.

Recommandation n° 5 : Étendre l'obligation de remboursement des sommes perçues au titre de la rupture conventionnelle à tous les agents publics retrouvant un emploi dans le secteur public dans le délai de six ans.

En application de l'article 72 de la LTFP, les modalités de remboursement de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle diffèrent selon le versant de la fonction publique concerné : pour un fonctionnaire de l'État, cette obligation de remboursement s'applique en cas de retour de l'agent au sein d'une administration de l'État ; pour un fonctionnaire territorial, elle s'applique uniquement en cas de retour dans la collectivité territoriale qui a employé l'agent ou dans un établissement public local en relevant ; et pour un fonctionnaire hospitalier, uniquement en cas de retour de l'agent dans l'établissement qui l'a employé.

Ce régime poursuit deux objectifs complémentaires : limiter les effets d'aubaine potentiels tout en rendant attractif le dispositif de rupture conventionnelle, en offrant aux agents concernés des perspectives suffisantes en termes de mobilité.

L'extension de l'obligation de remboursement de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle à tous les agents publics qui retrouveraient un emploi dans le secteur public, quel que soit leur employeur d'origine, doit être expertisée dans l'ensemble de ses impacts avant d'en évaluer l'opportunité, et notamment sur sa faisabilité concrète.

A contrario, en vue de lever d'éventuels freins au développement du recours à la rupture conventionnelle individuelle, une réflexion pourrait être approfondie sur l'évolution du dispositif applicable aux fonctionnaires de l'État, dans un souci d'équité vis-à-vis des autres versants de la fonction publique, pour lesquelles l'obligation de remboursement ne porte que sur la reprise d'une activité au sein de la même collectivité territoriale ou du même établissement hospitalier.

Recommandation n° 6 : Préciser, dans le rapport prévu à l'article 72 de la LTFP, les pratiques les plus courantes des administrations pour arrêter le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC) et indiquer tous les coûts afférents.

La DGAFP veille à ce que la pratique des administrations de l'État pour arrêter le montant de l'ISRC soit harmonisée en centralisant les réponses aux questions des administrations. Elle envisage un dispositif de recueil et d'analyse des données afin d'avoir à l'échelle nationale une vision précise de l'intérêt, de l'efficacité et du coût du dispositif.

Ces informations ont vocation à figurer dans le rapport prévu à l'article 72 de la LTFP.

Recommandation n° 8 : 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.

Le rapport thématique souligne que des dispositifs dérogatoires à la durée légale de 1 607 heures « n'apparaissent plus systématiquement et objectivement fondés ». Dans ce cadre, le rapport préconise d'en dresser un état des lieux.

Il est à noter que le rapport public annuel de l'état de la fonction publique met en évidence qu'en 2021, la durée annuelle effective de travail dans la fonction publique (hors enseignants) est de 1 612 heures pour les agents à temps complet et de 1 661 heures pour les agents de la fonction publique de l'État (soit le même niveau que dans le secteur privé et un niveau supérieur à la durée légale annuelle de 1 607 heures).

En outre, sur les trois années 2020 à 2022, en moyenne 5 057 agents (hors ministères respectivement chargés de l'intérieur, de la justice, des solidarités et de la santé, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur) travaillent moins de 1 607 heures par an dans les ministères ayant répondu à l'enquête.

Enfin, sur la recommandation de la Cour invitant la DGAFP à mettre fin aux situations non prévues par les textes, il est à préciser que la DGAFP effectue un strict contrôle de légalité sur les projets de textes nécessitant le contreseing du ministre chargé de la transformation et de la fonction publiques.

ANNEXE – FOCUS SUR LA COMMUNICATION ET L'INFORMATION SUR LES METIERS ET LES VOIES D'ACCÈS A LA FONCTION PUBLIQUE

Pour favoriser l'accès la fonction publique, la DGAFP facilite les partenariats depuis 2020 avec Pôle emploi et le tissu associatif ciblé (APEC, Mozaïk RH). Pour promouvoir la connaissance des employeurs et métiers de la fonction publique, la DGAFP organise un salon national de l'emploi public et participe à des salons locaux.

La première édition du salon national de l'emploi public s'est déroulée le 4 mai 2023 et a accueilli plus de 4 000 visiteurs : 55 employeurs des trois versants ont pu valoriser les métiers sur lesquels ils recrutent et leur marque employeur. En parallèle, une campagne de mass media relative au lancement de la marque employeur « ombrelle » qu'est Choisirleservicepublic a été diffusée entre le 11 avril et le 4 mai 2023 et a permis au site www.choisirleservicepublic.gouv.fr d'enregistrer plus d'un million de visites sur cette période.

Au niveau local, dans le cadre de la stratégie en faveur de l'attractivité de la fonction publique dans les territoires, des salons régionaux sont également organisés plusieurs fois par an afin de promouvoir les emplois mais également les concours de la fonction publique. Le chantier de l'attractivité de la fonction publique dans les territoires est une composante majeure de la stratégie territoriale RH de l'État de la DGAFP, publiée en mai 2022, laquelle vise à répondre à la nécessité d'incarner de manière plus soutenue les politiques de ressources humaines de l'État dans les territoires. Dans ce cadre, des expérimentations en région ont été lancées en 2022 en vue du déploiement de comités locaux d'emploi public (CLEP). Ces comités ont ainsi été créés pour répondre aux besoins de renforcement de l'attractivité de la fonction publique. Les CLEP regroupent des représentants des trois versants de la fonction publique, sous le pilotage des préfets de région, la DGAFP, les PFRH, en présence de Pôle Emploi, de l'APEC, du réseau Cap emploi ainsi que des employeurs privés du niveau local considéré.

La plateforme « Choisir le service public », lancée à l'occasion lors du salon national du 4 mai 2023, incarne la marque employeur du même nom et se matérialise par un portail commun aux trois versants de la fonction publique. Ce portail offre une visibilité sur les postes à pourvoir, les concours et les procédures de recrutement. Elle est interfacée depuis, avril 2021 avec les plateformes des partenaires de l'insertion professionnelle, à savoir Pôle Emploi, l'APEC, LinkedIn (pour sept départements ministériels), et MozaikTalents. Elle propose également des contenus éditoriaux, des pages employeurs et des pages métiers afin de renforcer l'attractivité et offrir une plus grande visibilité de la diversité des métiers et des employeurs de la fonction publique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION HOSPITALIÈRE DE FRANCE (FHF)

Ce projet appelle les observations suivantes de la part de la FHF.

Tout d'abord, s'agissant du contrat sur emploi de direction dans la fonction publique hospitalière, je vous confirme que les compétences spécifiques attendues des directeurs d'établissement expliquent pour partie qu'il soit fait appel en priorité aux fonctionnaires. On note également un déficit d'attractivité sur ces emplois compte tenu de l'expertise nécessaire.

Sur le contrat de projet, j'ajouterai que des établissements publics de santé ont conclu jusqu'à 200 contrats de projet dans le secteur de la recherche et sur des projets architecturaux.

Sur la partie des lignes directrices de gestion, je vous précise que celles-ci ont également été mises en œuvre dans la fonction publique

hospitalière. Cependant, à ce stade, compte tenu du contexte sanitaire dans lequel se trouvait la fonction publique hospitalière au moment de la mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique et de son décret d'application sur ce domaine, les effets sont encore peu mesurés.

Ensuite, il est indiqué que le solde des mouvements inter-versants est négatif de moins 1 400 pour la fonction publique hospitalière. Je tiens à souligner que l'explication réside principalement dans le régime indemnitaire de la FPH qui est un frein à cette mobilité inter-versants.

Concernant le site de la PEP qui a été rebaptisé en mai 2023 « Choisir le service public », la FHF a noté la création de 1 160 comptes utilisateurs sur les 4 500 établissements de la FPH (chiffres à fin 2022) afin de permettre la publication des offres d'emplois. De plus, la mise en place d'une interface automatique entre la bourse à l'emploi de la FHF et le site « Choisir le service public » fait partie des actions prévues dans la convention de partenariat.

Pour clôturer ces observations, je reviens sur le sujet de la rupture conventionnelle.

Je vous informe que lors d'une enquête menée par la FHF, sur un échantillon de 328 établissements, 130 d'entre eux ont indiqué avoir signé des conventions de rupture conventionnelle en 2022. Ce qui correspond à 414 conventions signées dans ces 130 établissements.

RÉPONSE DU MAIRE DE GRENOBLE

Je me permets donc, par ce courrier, de vous adresser mes observations sur les différents thèmes évoqués au sein de ce rapport.

En ce qui concerne l'élargissement des modes de recrutement des agents contractuels, nous déplorons un manque de précisions du cadre réglementaire relatif à l'accès aux CDI des agent-es de catégories B et C, lequel n'indiquant en effet pas si les grades de catégorie C accessibles sans concours, sont éligibles à ces dispositions ou si celles-ci sont a contrario réservées aux seuls grades accessibles par concours.

Concernant les contrats de projet, nous avons fait le choix de ne pas y recourir, sauf quand cela nous l'a été imposé pour le recrutement des conseillers numériques, dispositif financé par l'État. En effet, le principal frein est que les années passées en contrat de projet ne comptent pas dans l'ancienneté pouvant être comptabilisées dans le cadre d'un futur contrat sur emploi permanent pour atteindre les 6 ans donnant droit à un CDI. Or, les agents contractuels recrutés par la collectivité peuvent rester longtemps et évoluer : d'un contrat pour un remplacement temporaire, ils peuvent passer à un autre contrat pour un

surcroît d'activité puis un contrat sur poste vacant. S'il paraît logique que seul, un contrat de projet de 6 ans n'ouvre pas droit à un CDI, l'ancienneté acquise dans le cadre de ce type de contrat devrait pouvoir être prise en compte lorsqu'un recrutement par une autre voie lui précède ou lui succède.

Pour ce qui relève de manière générale de la gestion des agents contractuels, la persistance d'une jurisprudence interdisant aux collectivités locales toute définition de grilles salariales pour l'avancement des contractuels constitue un frein à l'offre de garantie aux candidats d'une évolution de salaire. Or, l'élaboration d'une politique salariale pour les contractuels cohérente avec celle des titulaires nécessiterait de définir un cadre collectif et transparent sur la rémunération des contractuels et cela, au niveau national, pour éviter d'aggraver encore la concurrence entre collectivités.

La piste ouverte dans le rapport sur une plus grande facilité pour ces agents de passer les concours internes (avec une plus grande reconnaissance de leur expérience professionnelle) permettrait effectivement d'empêcher l'avènement d'une fonction publique à deux vitesses avec d'une part, les rémunérations des agents titulaires restant soumises aux grilles indiciaires et règles d'avancement actuelles et d'autre part, les rémunérations des agents contractuels se rapprochant de celles du secteur privé sur la base de négociations individuelles.

Concernant la fluidité des parcours professionnels, le développement des concours sur titres constitue une vraie avancée pour la filière médico-sociale que nous ne pouvons que saluer et il nous semblerait particulièrement intéressant que cette possibilité s'étende au cadre d'emplois des ATSEM pour lequel nous recrutons de nombreux agents contractuels.

Sur le dispositif de rupture conventionnelle, pour lequel la Ville de Grenoble est citée, nous ne pouvons que réitérer notre volonté de nous en tenir aux termes du Décret et de laisser une liberté d'appréciation des collectivités territoriales sur les modalités d'application de ce dispositif, qui relève d'une négociation entre l'agent et la collectivité-employeur et, au final, de la rencontre d'intérêts dont la convergence est suffisamment rare pour ne pas craindre un recours excessif à ce dispositif. Les chiffres de la Ville de Grenoble en témoignent d'ailleurs, puisque le montant consacré sur 3 années à ce dispositif reste relativement raisonnable correspondant à une moyenne de 2 ruptures conventionnelles par an.

En ce qui concerne le respect du temps de travail et notamment de la durée annuelle de 1 607 heures, il nous semblerait intéressant que les critères de reconnaissance de la pénibilité soient mieux définis, afin d'éviter des interprétations à géométrie variable entre les collectivités

- -

par le contrôle de légalité, y compris sur un même métier comme celui des ATSEM.

Enfin, concernant la refonte des instances paritaires, nous ne pouvons que déplorer la disparition des CHSCT, en particulier pour les collectivités de moins de 200 agents non pourvues de formations spécialisées, laquelle a pour effet de placer la question pourtant fondamentale de la prévention des risques professionnels et des conditions de travail au second plan. La disparition des commissions administratives paritaires consacrées aux avancements de grade et aux promotions internes n'a par ailleurs pas eu d'effets positifs, en ne permettant ni d'améliorer la transparence et le dialogue sur les questions d'évolution de carrière, ni de simplifier la gestion par les services des ressources humaines qui doivent répondre aux nombreuses questions des agents autrefois traitées par les représentants du personnel.

RÉPONSE DU MAIRE DE MÉRICOURT

À titre liminaire, je vous remercie pour la communication de ce document qui, au sujet de l'application d'un texte venant profondément impacter la gestion des ressources humaines du secteur public, constitue une analyse intéressante sur les conséquences de la réforme.

Au regard des conclusions rendues par la chambre régionale des comptes (CRC) des Hauts-de-France en 2023 sur sa situation financière et la gestion de ses ressources humaines, la commune de Méricourt est qualifiée d'« ilot persistant de résistance » quant au respect des normes régissant le temps de travail dans la fonction publique.

La Cour relève que : « par délibération du 17 novembre 2021, le Conseil municipal de la Commune de Méricourt a, après avis défavorable du comité technique, adopté une nouvelle organisation du travail pour appliquer, à compter du 1^{er} janvier 2022, la durée légale annuelle de 1 607 heures. La chambre régionale des comptes Hauts-de-France a toutefois constaté que la Commune ne mettait pas en œuvre cette délibération et continuait d'appliquer le régime antérieur. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le Maire a fait part de la position des élus de la majorité municipale, qui considèrent que la disposition précitée « constitue une atteinte sérieuse au principe de libre administration des collectivités territoriales et à la théorie des avantages acquis ».

Le législateur a considéré qu'il était utile d'harmoniser, pour les trois versants de la fonction publique, les règles relatives au temps de travail des agents afin de respecter la durée annuelle de 1607 heures.

L'existence de régimes dérogatoires en la matière est la conséquence du principe de libre administration des collectivités territoriales et traduit la prise en considération de particularités locales parfaitement justifiables auxquelles sont attachées les agents et employeurs.

Une fois de plus, l'autorité centrale a cru bon de considérer que les exécutifs locaux et assemblées délibérantes ne savent pas gérer leurs administrations.

Une fois de plus, l'autorité centrale impose sans concertation au détriment de logiques de proximité et supprime des marges de manœuvres aux maires qui rencontrent de nombreuses difficultés dans l'exécution de leur mandat.

C'est à la sortie de la période de crise sanitaire, qui aura démontré l'implication des agents dans l'accomplissement de leurs missions de service public, en dépit des risques liés au covid relativement mal maîtrisés entre 2020 et 2021, qu'a été fixée la date butoir pour procéder à la régularisation imposée. Le maintien de cette échéance, venant traduire un manque criant de reconnaissance envers les agents territoriaux, était-il indispensable.

Fort logiquement et de manière tout à fait compréhensible, cette exigence a été source d'incompréhension et d'indignation chez les agents.

Aussi, les élus de la majorité municipale ont décidé de soutenir les effectifs municipaux en suspendant l'application de leurs décisions, actant la régularisation du temps de travail, jusqu'au terme des recours déposés devant le Conseil constitutionnel.

Comme expliqué à la CRC des Hauts-de-France, à l'occasion du contrôle de la Commune de Méricourt, les élus de la majorité municipale estiment que l'article 47 de la loi n° 2019.828 du 06/08/2019 constitue une atteinte sérieuse au principe de libre administration des collectivités territoriales et à la théorie des avantages acquis.

Sur la période contrôlée, la chambre a retenu que les agents à temps complet de la Commune de Méricourt exécutaient 1512 heures travaillées par an. Les jours de congés supplémentaires représentaient 95 heures par agent soit, aux dires de la CRC, l'équivalent de 10,59 ETP.

La commune a contesté vivement cette analyse chiffrée et purement comptable si bien que la régularisation du temps de travail n'a pas (et n'aura pas) pour effet de diminuer le nombre d'ETP et/ou d'augmenter la « productivité » des agents municipaux qui manifestaient avant la réforme (et manifestent toujours) un professionnalisme et une implication dans l'accomplissement de leurs missions.

En dépit de ce positionnement politique tendant à sérieusement critiquer le sens de cette réforme et après avoir constaté l'épuisement des voies de recours à l'encontre de cette disposition légale profondément injuste pour l'ensemble de la fonction publique territoriale, la Commune a régularisé au 1er janvier 2023 l'organisation interne du temps de travail.

La Cour est donc invitée à prendre connaissance de la délibération n° 2023-03-1, approuvée en séance du Conseil municipal du 25 janvier 2023, portant organisation du temps de travail et son protocole annexé qui ont fait l'objet d'une application au sein de l'administration municipale.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-DIÉ-DES-VOSGES

Par un courrier en date du 21 juillet dernier, je vous avais adressé mes remarques concernant le relevé d'observations provisoires qui expliquait que la collectivité a délibéré en date du 29 avril 2022 afin de modifier la durée légale du travail ainsi que l'organisation du temps de travail et les cycles de travail. Ainsi, les quatre jours dits du « maire » ne sont plus accordés.

Concernant les jours d'Autorisation Spéciale d'Absences accordés, la collectivité mène une concertation avec les représentants du personnel afin d'actualiser son règlement intérieur en 2024 afin de s'aligner sur les dispositions du projet de décret.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE VIERZON

La ville de Vierzon dont j'assume la responsabilité en tant que Maire a délibéré comme toutes les collectivités territoriales à la fin de l'année 2021 sur le temps de travail, pour une application des 1 607 heures à compter du 1^{er} janvier 2022. Cette délibération, comme j'ai pu le souligner à Madame la Présidente de la chambre régionale des comptes lors de son contrôle n'a fait l'objet d'aucune remarque du contrôle de légalité.

Ainsi aux termes de la délibération, il a été convenu qu'au lieu des 1 547 heures mises en place sur la Commune depuis 1981, les agents seraient amenés à travailler 60 heures de plus par an, soit 17 minutes de plus quotidiennement. Cette organisation du temps de travail a fait l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales.

C'est pourquoi je m'inscris en faux sur le fait que les agents de la Ville de Vierzon ne feraient que 1 574 heures par an.

Je voudrais ici élargir le propos sur les moyens donnés aux collectivités territoriales, comme la nôtre, de pouvoir maintenir l'ensemble des services publics locaux.

Pour ne prendre que la DGF celle-ci est passée de plus de 6 M€ en 2014 pour s'établir aujourd'hui à moins de 4 millions. En cumulé, ce sont plus de 15 M€ qui auront manqué à la ville de Vierzon. Cette situation de garrot financier tend à s'accroître tant les réformes sur la fiscalité locale, notamment la taxe d'habitation, n'ont pas permis à la collectivité de disposer de plus de ressources.

Vierzon a cependant limité la pression fiscale autour de la moyenne de la strate, alors même que les ressources sont faibles.

De plus la chambre régionale des comptes du Centre-Val-de-Loire a pu noter lors de son contrôle que les effectifs ont connu une baisse notable entre 2015 et 2021 de l'ordre

Ainsi, si l'on regarde les dépenses de personnel sur la période 2015 à 2020, elles sont restées stables alors qu'elles ont augmenté de 4 % sur la moyenne des communes.

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes lors de son contrôle indiquait : « Face à une structure économique et sociale difficile, la Commune de Vierzon est confrontée au double défi d'avoir à piloter la reconversion du territoire tout en maintenant des équilibres financiers fragiles ».

Je veux ici souligner l'investissement des personnels qui sont pleinement mobilisés pour développer un service public local.

**RÉPONSE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS (SDIS) DES VOSGES**

Je souhaite vous apporter les éléments d'appréciation complémentaires infra.

Alors que le législateur permettait une mise en conformité avant le 13 octobre 2021, le Conseil d'Administration du SDIS des Vosges a délibéré le principe du retour à 1 607 heures dans le cadre des lignes directrices de gestion (délibération n° 50/2020 du 18 décembre 2020).

Ce principe a été entériné définitivement par délibération n° 05/2021 du 20 avril 2021, la nouvelle durée du temps de travail fixée à 1 607 heures pour l'ensemble des personnels, quel que soit le statut.

Pour rappel, la chambre régionale Grand Est dans son rapport d'observations définitives sur la gestion du SDIS des Vosges relevait que

la masse salariale de celui-ci était contenue : ROD Mars 2021 page 30
7.1.2 : Les facteurs d'évolution des charges de personnel:

« Les dépenses de personnels sont le premier poste de charges. En 2019, elles s'élèvent à 17,9 M€, soit plus des trois quarts des dépenses réelles de fonctionnement (76 %). Elles sont bien maîtrisées, augmentant seulement de 0,8 % entre 2015 et 2019 ».

Sur la période sous contrôle, un grand nombre de postes n'ont volontairement pas été pourvus afin de contenir les charges de personnels, le SDIS des Vosges disposant par ailleurs d'un ratio de 20 Sapeurs Pompiers Volontaires pour 1 Sapeur-Pompier Professionnel (au 31 décembre 2022), ce ratio a été de nature à limiter le coût de ce poste de dépenses. Les efforts financiers successifs liés aux différentes réformes et à leur intégration (filière SPP, Prime de feu, etc.) ont conduit à une moindre dynamique de recrutements et de fait, contenu les charges de personnels.

Enfin, sur un plan national, il semble également important de préciser, que le levier d'économies représenté par le retour au 1 607 heures ne permet pas à lui seul, de réduire la masse salariale des SDIS.

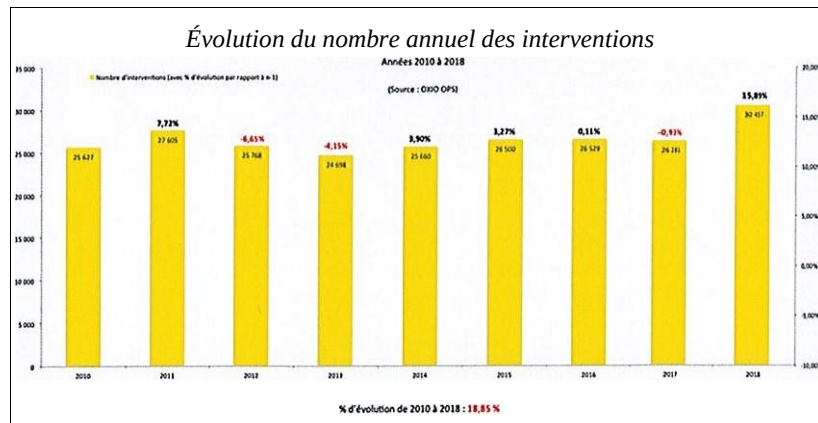
En effet, la croissance des effectifs est en partie liée à la charge opérationnelle et administrative qui est en pleine expansion. La judiciarisation des actions du SDIS, l'évolution sociale et sociétale, génèrent un surcroît d'opérations comme des activités administratives et précontentieuses.

Au niveau national l'activité annuelle est passée de 4 242 200 interventions en 2011 à 4 680 900 en 2021, soit une évolution de +10,34 % sur cette période (source : Cour des comptes rapport thématique Mars 2019 sur les dépenses de personnels des SDIS et de la Sécurité Civile).

Pour ce qui concerne la situation du SDIS des Vosges, le dernier schéma directeur d'analyse et de couverture des risques, arrêté le 13 décembre 2019 relevait une évolution globale encore plus marquée sur la période 2010-2018:

Le point principal à souligner est l'évolution des interventions du SDIS sur la période de 2010-2018 avec une augmentation remarquable de + 18,85 %

Les pourcentages inscrits au-dessus de chaque colonne indiquent l'évolution de la donnée rapport à l'année précédente.



Source : Extrait SDACR 2020-2024

Voici exposés les éléments de contexte dont je souhaitais vous faire part en complément des observations de la Cour.