Chambre territoriale des comptes
Nouvelle-Calédonie

Nouméa, le 9 octobre 2015

Le président

CONFIDENTIEL
RECOMMANDE AVEC A.R.

Dossier suivi par : Christian LAM, greffier
clam@nc.ccomptes.fr

Réf. : N° 15-G 292

à
Monsieur Thierry SANTA
Président du congrès
de la Nouvelle-Calédonie
1 boulevard Vauban – BP P3
98851 NOUMEA CEDEX

Objet : examen de la gestion de la politique de la direction des ressources humaines et de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie

Par lettre de ce jour, j'adresse au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes de la Nouvelle-Calédonie concernant la gestion de la politique de la direction des ressources humaines et de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie depuis l'exercice 2009 afin qu'il vous soit transmis.

Conformément aux dispositions de l'article L. 262-50 du code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué au congrès dès sa plus proche séance. Il doit être inscrit à son ordre du jour, être annexé à la convocation adressée à chacun des membres de celui-ci et donner lieu à un débat. Jusqu'à cette date, ces documents restent confidentiels.

Je vous saurais gré de communiquer la date de cette séance et copie de son ordre du jour au président du gouvernement afin qu'il les transmette à la chambre, en application de l'article R. 262-72 du code des juridictions financières.

Je vous informe que, conformément à l'article R. 262-78 du code des juridictions financières, une copie du rapport est adressée au haut-commissaire de la République et au directeur local des finances publiques.

Jean-Yves Marquet

Chambre territoriale des comptes
Nouvelle-Calédonie

ROD 2015/006/NC du 13 août 2015

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE DE L'EXAMEN DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE LA NOUVELLE-CALEDONIE

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

-=oOo=-

EXERCICES 2009 ET SUIVANTS

-=oOo=-

Résumé

La chambre territoriale des comptes (CTC) a examiné la gestion des ressources humaines de la Nouvelle-Calédonie au titre des exercices 2009 et suivants.

Cet examen concerne tout à la fois les conditions dans lesquelles la Nouvelle-Calédonie exerce une compétence normative en matière de fonction publique qui lui a été transférée par l'Etat en 1957 et les modalités de gestion des ressources humaines de la collectivité. Ce rapport fait suite à celui établi par la chambre en 2006 sur la gestion du personnel de la Nouvelle-Calédonie.

La gouvernance de la gestion des ressources humaines

La CTC relève que la volonté de réformer en profondeur la fonction publique calédonienne exprimée notamment en avril 2010, lors des assises de la fonction publique, n'a pas été mise en œuvre. Malgré un coût d'organisation dépassant les 30,6 MF CFP et la forte mobilisation des parties prenantes (employeurs, organisations syndicales, services de la Nouvelle-Calédonie), le plan d'ensemble qui devait en résulter n'a jamais été établi. La Nouvelle-Calédonie n'est pas parvenue à légiférer sur des questions de fond comme celles du statut des agents non titulaires ou de la mise en œuvre de la préférence locale pour l'accès à l'emploi public. Sur ces deux thèmes, le juge constitutionnel a rappelé à la Nouvelle-Calédonie ses obligations qui devront être mises en œuvre rapidement.

L'activité sur la période examinée est essentiellement constituée de mesures catégorielles, voire individuelles, consistant à faire évoluer ponctuellement les règles statutaires en fonction des problématiques rencontrées par les gestionnaires. Ce mode opératoire, mené sans vision d'ensemble et souvent dans l'urgence, nuit à la cohérence de la gestion.

Début novembre 2014, un séminaire de trois jours consacré à la modernisation de la fonction publique a été organisé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. S'inscrivant dans la lignée des assises de 2010, ce séminaire a tracé les grandes lignes de ce que pourrait être la réforme de l'emploi public. Elles convergent avec certaines recommandations du présent rapport. La chambre en prend acte tout en relevant que le contexte institutionnel instable qui se dessine depuis la fin de l'année 2014 peut être un facteur de risque pour cette démarche.

Principal vecteur de la réforme, la direction des ressources humaines et de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie (DRHFPNC) connaît des difficultés en matière d'organisation et de fonctionnement. Bien que remaniée à plusieurs reprises durant la période afin de mieux répondre aux besoins des employeurs, son organisation demeure complexe et peu lisible de l'extérieur. La structuration de la direction n'est pas calquée sur ses trois principales missions.

La DRHFPNC peine à recruter des agents et à les conserver comme en témoigne le turn-over important de ses effectifs.

Les procédures mises en œuvre par la direction reposent souvent sur des pratiques et s'avèrent insuffisamment formalisées. Elles sont également lourdes et entraînent des délais importants, comme en matière de recrutement où elles peuvent atteindre 6 mois ou pour la gestion de l'avancement des agents.

Les dernières données officielles sur les effectifs sont anciennes puisqu'elles remontent à 2012. La connaissance du nombre réel des personnels sous contrat employés par les autres collectivités et les établissements publics est déficiente. La chambre estime qu'il y aurait lieu de renforcer les outils permettant de collecter les données sociales des différents employeurs.

La DRHFPNC devrait également étoffer ses outils de pilotage afin de mettre en place un véritable contrôle de gestion de ses effectifs.

L'accès à l'emploi public

Les emplois des collectivités et établissements publics calédoniens (16 685 en moyenne annuelle 2013) sont pourvus, à proportion égale par des fonctionnaires et des agents contractuels.

Les fonctionnaires

Si les statuts prévoient différents modes de recrutement, ceux-ci ont été en pratique largement spécialisés selon les cadres. Ainsi, les recrutements sur concours concernent essentiellement les agents relevant du cadre d'administration générale et des corps d'enseignants. La chambre constate que de nombreux postes offerts aux concours ne sont pas pourvus, faute de candidats jugés aptes. Ceci justifie l'intensification des efforts en matière de préparation aux concours, dont les résultats sont actuellement décevants. L'organisation des concours mériterait également d'être davantage anticipée afin d'offrir une meilleure lisibilité aux candidats.

La gestion des listes des lauréats de concours et les nominations des agents qui y sont inscrits ont donné lieu à des pratiques contestables, dont certaines ont été sanctionnées par le juge administratif. Les règles ont été modifiées en début d'année 2015 pour passer d'un classement par ordre de mérite à un classement par ordre alphabétique.

Les fonctionnaires des corps techniques et paramédicaux sont quant à eux recrutés essentiellement sur titre, sans passer de concours. La chambre relève une absence de cadre réglementaire du processus de recrutement qui doit garantir le principe constitutionnel de l'égal accès à l'emploi public. La chambre observe également que ces corps recrutés sur titre connaissent des problématiques de gestion spécifiques comme le nombre élevé des agents en disponibilité pour convenances personnelles.

La chambre estime également que l'importance des besoins en compétence des employeurs publics et l'étroitesse du vivier des candidats, rendent nécessaire la diversification des voies de recrutement. Ainsi, en est-il du développement de la validation des acquis de l'expérience ou de la mise en place de l'apprentissage dans le secteur public et de la réforme des bourses avec affectation spéciale gérées par la Nouvelle-Calédonie.

Les collaborateurs des membres du gouvernement

La chambre constate que les préconisations formulées dans son rapport de 2006 n'ont pas été mises en œuvre par la Nouvelle-Calédonie.

Les procédures de recrutement demeurent peu encadrées et les dispositions, lorsqu'elles existent, sont peu respectées. Il en est de même des conditions de rémunération, qui ont été revalorisées et fortement assouplies à compter de 2011. La doctrine de la DRHFPNC est d'accorder le maximum prévu par la grille, avec parfois un dépassement de celle-ci.

Les effectifs des collaborateurs ne font pas l'objet d'un encadrement autre que celui prévu lors du vote du budget et la masse salariale n'est pas individualisée. La chambre a relevé les difficultés de la DRHFPNC à connaître l'état réel des effectifs et leur coût.

De surcroit, la CTC a identifié des cas de collaborateurs émargeant sur des postes des directions de la Nouvelle-Calédonie, ce qui en majore en réalité le nombre.

Les agents contractuels et agents de la convention collective

Les recrutements d'agents contractuels constituent des dérogations au principe général selon lequel les emplois publics doivent être occupés par des fonctionnaires. Ils doivent donc être précisément motivés. Comme en 2006, la chambre a relevé des cas de recrutement mal identifiés et/ou non conformes au cadre réglementaire. De plus, l'adéquation entre le profil du candidat et le poste vacant n'est pas toujours probante.

La convention collective des services publics applicable aux personnels ouvriers et assimilés est un texte qui n'a pas évolué depuis une trentaine d'années. Des dérives ont été constatées par la CTC à l'occasion de plusieurs de ses contrôles dans des collectivités calédoniennes. Plusieurs employeurs l'ont dénoncé pour mettre en place un cadre spécifique, ce qui rajoute encore à la complexité statutaire et peut engendrer des difficultés managériales.

Dans ces conditions, la CTC recommande que le dispositif de la convention collective soit revu dans le cadre d'une réforme plus large portant sur la création d'un statut des agents non titulaires.

La réforme des statuts

La chambre estime en premier lieu que le cadre juridique s'avère trop complexe pour assurer avec efficacité la gestion d'effectifs peu nombreux. A ce titre, la juridiction considère qu'il y a lieu de reconsidérer certaines options qui ont conduit par le passé à créer deux fonctions publiques (territoriale et communale) et à multiplier les cadres d'emploi et les corps.

La CTC souligne également l'intérêt de revoir l'enchevêtrement des dispositifs des régimes indemnitaires qui génère des disparités entre les agents constituant ainsi un frein à la mobilité et qui peut être source de conflits.

La chambre relève en deuxième lieu que le droit de la fonction publique calédonien est devenu lacunaire si on le compare à son homologue métropolitain ou à la situation du salarié calédonien.

Il conviendrait ainsi de fixer une durée légale de travail qui n'existe pas actuellement dans la fonction publique.

De même, les enjeux importants en matière de formation devraient conduire à l'adoption d'une loi-cadre en la matière. La mise en œuvre de la préférence locale pour l'accès à la fonction publique renforce la légitimité d'une telle mesure.

Enfin, une législation devrait intervenir tant dans le secteur de la santé et de la sécurité au travail qu'en matière de dialogue social et de rôle des organisations syndicales.

Prenant en compte tout à la fois l'éparpillement normatif actuel et la nécessité de conduire un ensemble de réformes structurelles, la chambre estime que la Nouvelle-Calédonie devrait mettre en œuvre son projet de code de la fonction publique consolidant les textes en la matière.

La gestion prévisionnelle des ressources humaines

La chambre prend acte de la mise en place de différents outils davantage orientés vers une gestion prévisionnelle des ressources humaines, comme la création d'un répertoire des emplois ou la pratique en matière d'évaluation ou de formation.

Toutefois, la collectivité consacre peu de moyens à des fonctions contribuant largement au succès de cette autre approche de la gestion des ressources humaines. Les limites de l'utilisation de son système d'information des ressources humaines, celles des outils de connaissance des effectifs et des instruments de pilotage en sont l'illustration.

Dans ces conditions, la CTC invite la Nouvelle-Calédonie à consolider ses pratiques en se dotant d'une politique d'ensemble en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Partant de ces différents constats, la CTC a formulé 18 recommandations et a procédé à 7 rappels d'obligation juridique, qui sont détaillés en pages suivantes.

Liste des recommandations

Recommandation n°1 : 29

La chambre recommande une amélioration des processus internes de recrutement et de gestion de l'avancement dans la perspective d'en réduire les délais.

Recommandation n°2 : 32

La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie la création, dans le droit de la fonction publique, d'une obligation pour les employeurs publics d'élaborer un rapport périodique sur l'état des effectifs de la collectivité et la mise en place d'un dispositif annuel de recueil des données relatives aux effectifs de l'ensemble des collectivités et établissements publics calédoniens.

Recommandation n°3 : 34

La chambre préconise que le projet d'un contrôle de gestion au sein de la DRHFPNC soit effectivement mis en œuvre en renforçant les outils de pilotage existants actuellement.

Recommandation n°4 : 41

La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie une meilleure intégration de son approche sur les concours :

- par l'anticipation des besoins exprimés par les employeurs publics et celle de la programmation des épreuves, en développant une dimension pluriannuelle ;

par l'intensification des actions entreprises notamment par l'IFAP, afin d'améliorer la performance globale sur la préparation aux concours et aux examens professionnels;

- par l'adaptation des programmes et des épreuves des concours d'accès à la fonction publique.

Recommandation n°5 : 47

La chambre recommande la mise en place d'une réglementation sur la validation des acquis de l'expérience dans la fonction publique, ainsi qu'une information suffisante des agents sur cet outil, tant en interne qu'en externe

Recommandation n°6 : 48

La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à procéder à une refonte de son dispositif des bourses avec affectation spéciale pour le rendre plus efficient.

Recommandation n°7 : 49

La chambre recommande à la DRHFPNC de se rapprocher de l'université afin de mieux coordonner les dispositifs existants en matière de préparation aux concours administratifs et de favoriser une plus large ouverture des dispositifs aux jeunes diplômés.

Recommandation n°8 : 49

La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à mettre en place un régime d'apprentissage et de stages dans la fonction publique.

Recommandation n°9 : 52

La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à élaborer un cadre juridique unique pour les agents non titulaires des collectivités et établissements publics.

Recommandation n°10 : 56

La chambre recommande la mise en place de procédures plus formalisées en matière de recrutement et d'améliorer la gestion des dossiers des collaborateurs de cabinet.

Recommandation n°11 : 60

La chambre renouvelle sa recommandation formulée en 2006 sur la nécessité de revoir les règles en matière de rémunération des collaborateurs de cabinet, en s'inspirant, le cas échéant, de celles qui ont été mises en place par le congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Recommandation n°12 : 67

La chambre recommande, comme en 2006, la fixation de règles instaurant un plafonnement du nombre de collaborateurs des membres du gouvernement.

Recommandation n° 13 : 80

La chambre préconise que l'ensemble du dispositif de la convention collective soit revu à l'occasion d'une réforme plus large portant sur la création d'un cadre juridique unique des agents non titulaires.

Recommandation n°14 : 82

La chambre recommande d'examiner les conditions d'une fusion des fonctions publiques communale et territoriale et de l'exercice du pouvoir de nomination des agents publics.

Recommandation n° 15 : 84

La chambre recommande de poursuivre le travail de fusion des multiples corps et cadres existants actuellement au sein des deux fonctions publiques et à rationnaliser la réglementation en matière de régimes indemnitaires.

Recommandation n° 16 : 85

La chambre recommande de réserver le versement du régime indemnitaire au titre de l'intérim dans les postes d'encadrement et de direction aux seuls cas où il y a vacance effective du poste.

Recommandation n°17 : 88

La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de légiférer afin de renforcer les droits et obligations des fonctionnaires dans différents domaines :

- sur la durée du travail qui n'existe toujours pas dans la fonction publique calédonienne ;

- en matière de formation des agents publics sous la forme d'une loi-cadre dédiée à ce thème ;

- en matière de santé et de sécurité au travail, de définition du rôle des organisations syndicales et par la mise en place d'instances facilitant le dialogue social,

et que la DRHFPNC mette en œuvre son projet d'élaboration d'un code de la fonction publique regroupant l'ensemble des textes qui auront été refondus dans la perspective des réformes esquissées.

Recommandation n°18 : 92

La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à consolider ses pratiques en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines en adoptant une politique d'ensemble.

Liste des rappels d'obligation juridique

Rappel d'obligation juridique n°1 : 22

La CTC rappelle que les circulaires ne peuvent avoir pour effet de modifier les droits et obligations des agents fixés par les délibérations du congrès.

Rappel d'obligation juridique n 2:..... 26

La chambre rappelle que l'ensemble des procédures de recrutement utilisées par la Nouvelle-Calédonie doivent être formalisées, y compris les recrutements sur titre, afin d'assurer le respect du principe d'égal accès à l'emploi public, principe à valeur constitutionnelle énoncé par l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Rappel d'obligation juridique n°3 : 30

La chambre rappelle que les dossiers des agents doivent être tenus selon les règles prévues à l'article 14 de la délibération n°81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux.

Rappel d'obligation juridique n°4 : 33

La chambre rappelle que la Nouvelle-Calédonie doit produire chaque année au comité supérieur de la fonction publique un rapport annuel dont le contenu est fixé à l'article 7 de la délibération n°82 du 24 juillet 1990.

Rappel d'obligation juridique n°5: 51

La chambre rappelle la nécessité pour la Nouvelle-Calédonie de légiférer afin d'assurer la mise en œuvre du principe de la préférence locale pour l'accès à l'emploi dans la fonction publique consacré par l'accord de Nouméa et rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 novembre 2014.

Rappel d'obligation juridique n°6 : 65

La chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie la nécessité de veiller à l'avenir aux règles fixées en matière de rémunération des collaborateurs de cabinet.

Rappel d'obligation juridique n°7 74

La chambre rappelle que le recrutement des agents non titulaires prévu par l'article 11 de la délibération n°81 du 24 juillet 1990, constitue un mode dérogatoire d'accès à l'emploi public et doit, à ce titre être précisément motivé.

Sommaire :

1 LA GOUVERNANCE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ... 13

1.1 PRESENTATION DES COMPETENCES DES DIFFERENTES INSTITUTIONS DE LA NOUVELLE-CALEDONIE EN MATIERE DE FONCTION PUBLIQUE ... 13
1.2 LE SECTEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE AU SEIN DU GOUVERNEMENT ... 14
1.3 LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE EN MATIERE DE FONCTION PUBLIQUE ... 15
1.3.1 Une volonté affirmée de réformer la fonction publique qui n'a pas été suivie de mesures tangibles ... 15
1.3.2 Les difficultés à légiférer sur certaines questions de fond ... 17
1.3.3 Une activité essentiellement constituée de mesures catégorielles voire individuelles ... 18
1.3.4 La fixation des règles de gestion par circulaire ... 21
1.4 LA DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA FONCTION PUBLIQUE DE NOUVELLE-CALEDONIE (DRHFPNC) ... 22
1.4.1 Les missions de la DRHFPNC ... 22
1.4.2 L'organisation de la DRHFPNC ... 23
1.4.3 Les procédures de la DRHFPNC ... 26
1.4.4 Les données sociales et les outils de pilotage de la DRHFPNC ... 30

2 L'ACCES A L'EMPLOI PUBLIC ... 35

2.1 LES MODALITES D'ACCES A LA FONCTION PUBLIQUE ... 35
2.1.1 Les fonctionnaires représentent à peine la moitié des agents payés par les collectivités publiques ... 35
2.1.2 Différents modes de recrutement des fonctionnaires ont été prévus par les statuts ... 36
2.1.3 Mais en pratique, les modes de recrutement ont été largement spécialisés selon les cadres ... 37
2.1.4 Certains dispositifs de formation favorisant la diversification du recrutement pourraient être développés ... 46
2.1.5 L'absence de législation mettant en place la préférence d'accès à l'emploi local dans la fonction publique ... 50
2.2 LA STRUCTURE DE L'EMPLOI NON STATUTAIRE ... 51
2.2.1 Des cas de figure nombreux et un cadre juridique insuffisamment précis ... 51
2.2.2 Les collaborateurs de cabinet ... 52
2.2.3 Les agents non titulaires recrutés sur la base de l'article 11 du statut des fonctionnaires territoriaux ... 70
2.2.4 Les agents soumis à la convention collective des services publics ... 78

3 LA REFORME DES STATUTS ... 80

3.1 LA NECESSAIRE REFORME D'UN CADRE JURIDIQUE DEVENU TROP COMPLEXE ... 80
3.1.1 La dualité des fonctions publiques ... 80
3.1.2 La multiplicité des corps et cadres d'emploi ... 82
3.1.3 L'hétérogénéité et la complexité des régimes indemnitaires ... 83
3.2 LA REMISE A NIVEAU DU DROIT DE LA FONCTION PUBLIQUE ... 85
3.2.1 Renforcer les droits et devoirs des agents publics ... 85
3.2.2 L'élaboration d'un code de la fonction publique ... 87

4 LA GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES AU SEIN DE LA COLLECTIVITE NOUVELLE-CALEDONIE ... 88

4.1 LA MISE EN PLACE D'OUTILS NECESSAIRES A UNE GESTION PREVISIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES ... 88
4.2 MAIS UNE DEMARCHE GLOBALE DE GPRH QUI RESTE A CONSTRUIRE ... 89

INTRODUCTION

La Nouvelle-Calédonie comptait en 2013, environ 17 000 agents travaillant au sein des collectivités territoriales et organismes publics du territoire[1], soumis pour moitié au statut de la fonction publique, et pour moitié au droit du travail.

En effet, contrairement à la fonction publique métropolitaine, les « agents non titulaires », quelle que soit la nature des fonctions occupées, ne sont pas régis par le droit public mais sont considérés comme des salariés.

Tableau N°1 : répartition des emplois publics en 2013 (moyenne annuelle)

Employeur	Total	dont fonctionnaires	dont contractuels
Nouvelle-Calédonie	2 164	1 557	607
Provinces	4 773	2 981	1 792
Communes	3 198	1 002	2 196
Autres organismes	6 550	2 803	3 747
Total	16 685	8 343	8 342

Source ISEE

Autre spécificité calédonienne, ces fonctionnaires, relèvent de deux fonctions publiques, l'une territoriale, régie par un arrêté de 1953 modifié, l'autre communale créée en 1994.

La chambre a procédé à l'examen de la gestion des ressources humaines mise en œuvre par la Nouvelle-Calédonie sur les exercices 2009 et suivants. Un rapport d'observations définitives avait déjà été rendu en 2006 par la chambre sur ce thème.

La juridiction a suivi une démarche combinant deux approches complémentaires.

Elle a analysé la manière dont la Nouvelle-Calédonie exerce une compétence qui peut être qualifiée d'historique puisqu'elle lui a été transférée par l'Etat dès les années 50. La loi organique du 19 mars 1999 consacre la place centrale de la collectivité Nouvelle-Calédonie dans ce domaine aussi bien sur le plan normatif (élaboration du droit de la fonction publique) qu'en matière de gestion pour l'ensemble des collectivités (organisation des concours, gestion des carrières).

La seconde approche s'est intéressée à la gestion des ressources humaines, à l'organisation et aux outils mis en place mais également aux pratiques dans le domaine du recrutement, de la rémunération, de l'avancement et de la gestion prévisionnelle des agents de la Nouvelle-Calédonie.

[1] ISEE tableaux de l'économie calédonienne 2014

Ce contrôle s'articule autour de quatre grandes thématiques :

- la gouvernance de la gestion des ressources humaines ;
- les conditions d'accès à l'emploi public ;
- les statuts des agents ;
- la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

1 La gouvernance de la gestion des ressources humaines

1.1 Présentation des compétences des différentes institutions de la Nouvelle-Calédonie en matière de fonction publique

L'article 22 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie dispose que la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière des fonctions publiques de la Nouvelle-Calédonie et des communes.

Plusieurs institutions de la Nouvelle-Calédonie interviennent dans ce domaine, selon un ordonnancement défini par cette même loi.

L'article 99 3°) dispose que le congrès fixe par les lois du pays, les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie et des communes.

Le président du congrès nomme aux emplois des services du congrès (article 68), qui sont soumis aux règles applicables aux fonctionnaires et agents de la Nouvelle-Calédonie, dont ils font partie. C'est la seule institution de la Nouvelle-Calédonie à disposer de son propre personnel. Pour les autres, il s'agit d'agents de la Nouvelle-Calédonie affectés auprès de l'institution.

Le gouvernement organise les concours d'accès aux emplois publics de la Nouvelle-Calédonie et de ses établissements publics et en détermine les programmes (article 127 4°) et détermine les modalités d'application de la rémunération des agents publics de la Nouvelle-Calédonie ainsi que la rémunération des collaborateurs des membres du gouvernement (article 127 5°). Le gouvernement nomme également son secrétaire général, ses secrétaires généraux-adjoints, les directeurs, directeurs adjoints, chefs de service, chefs de service adjoints, directeurs d'offices et les directeurs d'établissements publics de la Nouvelle-Calédonie. Il met fin à leurs fonctions (article 132).

Le président du gouvernement dirige l'administration de la Nouvelle-Calédonie et nomme aux emplois publics (article 134), sous réserve des dispositions de l'article 132 précité. Son pouvoir de nomination s'étend également sur les provinces et les établissements publics. Le président du gouvernement transmet au congrès sans délai toute décision relative à la nomination des directeurs d'établissements publics de la Nouvelle-Calédonie.

1.2 Le secteur de la fonction publique au sein du gouvernement

L'article 128 de la loi organique dispose que le gouvernement est chargé collégialement et solidairement des affaires de sa compétence. Mais l'article 130 prévoit que le gouvernement charge chacun de ses membres d'animer et de contrôler un secteur de l'administration par une délibération prise dans les dix jours suivant l'élection des membres du gouvernement.

La période sous revue a connu 8 gouvernements, dirigés par quatre personnalités différentes :

Tableau n°2 : liste des gouvernements de la Nouvelle-Calédonie 2009-2014

Dates du mandat	Président du gouvernement	Membre du gouvernement en charge de la fonction publique
21/08/2007 - 05/06/2009	Harold Martin	Annie Beustes
05/06/2009 – 03/03/2011	Philippe Gomès	Simon Loueckhote
03/03/2011 – 17/03/2011	Harold Martin	Yvon Faua
17/03/2011 – 01/04/2011	Harold Martin	Yvon Faua
01/04/2011 – 10/06/2011	Harold Martin	Jean-Claude Briault
10/06/2011 – 05/06/2014	Harold Martin	Philippe Dunoyer Frédéric de Greslan Georges Mandaoué
05/06/2014 – 16/12/2014	Cynthia Ligeard	Cynthia Ligeard
A compter du 31/12/2014	Philippe Germain	Cynthia Ligeard

Source : CTC

Entre le mois de mars et de juin 2011, la Nouvelle-Calédonie a connu une période d'instabilité institutionnelle, marquée par la démission de membres des gouvernements successifs entraînant celle de l'institution collégiale.

Une modification de l'article 121 de la loi organique est intervenue le 25 juillet 2011 pour lutter contre ce phénomène.

Le secteur de la fonction publique a été confié à pas moins de 8 titulaires différents, compte non tenu de la délibération du 20 septembre 2011, qui a attribué à Mme Sylvie Robineau l'animation et le contrôle de « l'organisation des concours d'accès aux emplois publics de la Nouvelle-Calédonie et de la formation initiale et continue des agents publics ».

Différents documents ou évènements montrent que ce secteur d'activité a souffert d'un portage politique insuffisant des dossiers durant la période sous revue.

Le rapport d'information de la commission des lois de l'Assemblée Nationale publié en octobre 2013 mentionne que sous le gouvernement de l'époque, un membre « refuse d'exercer ses fonctions et de contresigner les arrêtés relevant de son secteur - en l'espèce la fonction publique - qu'il a pourtant la charge d'animer, au motif que cette compétence lui a été attribuée contre son gré ».[2]

[2] Rapport d'information n°1411 du 9 octobre 2013 sur la mission effectuée en Nouvelle-Calédonie du 2 au 8 septembre 2013 par MM. Jean-Jacques Urvoas, Dominique Bussereau et René Dosière.

Cette « posture » politique a également eu des conséquences juridiques puisque dans un arrêt en date du 31 mars 2014, la Cour administrative d'appel de Paris a jugé que le refus d'un membre du gouvernement de contresigner les actes intervenant dans le secteur dont il a le contrôle et l'animation « et quel qu'en soit le motif », entraîne un vice de forme substantiel et doit conduire à l'annulation des actes.[3]

Mme Ligeard n'a fait que confirmer cette appréciation dans son discours de politique générale prononcé le 6 novembre 2014 où elle évoquait « un chantier laissé en friche depuis les assises de 2010 ». C'était déjà le constat dressé en décembre 2010 par certains membres du comité supérieur de la fonction publique[4].

Mais, l'analyse de certains thèmes qui avaient déjà été abordés lors du précédent contrôle de la chambre montre que les choses ont globalement peu évolué depuis 2006. Il règne donc, dans ce secteur, une certaine forme d'immobilisme qui n'est pas uniquement conjoncturel.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du gouvernement en exercice souligne « qu'il ne peut être imposé de secteur à un membre du gouvernement contre son gré. De fait, cet immobilisme incombe, non pas au membre du gouvernement alors chargé, contre son gré, d'animer le secteur de la fonction publique, mais bien au président du gouvernement, alors en exercice, lequel n'a pas réattribué ce secteur. »

1.3 La mise en œuvre de la politique en matière de fonction publique

1.3.1 Une volonté affirmée de réformer la fonction publique qui n'a pas été suivie de mesures tangibles

Un processus de réforme de la fonction publique a été initié au début de la période sous revue. Le discours de politique générale prononcé par le président du gouvernement, M. Philippe Gomès, le 30 août 2009 identifie les enjeux, les objectifs et le calendrier de la réforme :

« Des réformes sont engagées ou en cours d'examen. Elles feront l'objet d'un plan d'ensemble qui sera préparé par Simon LOUECKHOTE, membre du gouvernement chargé du secteur et que nous présenterons au congrès avant la fin de l'année 2010. C'est une fonction publique nouvelle que nous souhaitons construire avec tous les agents publics ainsi que leurs représentants syndicaux prêts à s'investir dans ce projet à moyen et long terme. »

Cette démarche a mobilisé employeurs, organisations syndicales et la direction des ressources humaines de la Nouvelle-Calédonie sur une période de 18 mois.

Ce travail a permis d'élaborer un diagnostic ainsi que des pistes d'évolution qui ont été exposés durant les assises de la fonction publique qui se sont tenues du 12 au 14 avril 2010.

L'objectif de ces assises a été présenté dans le discours d'ouverture des assises par M. Philippe Gomès, président du gouvernement en fonctions à l'époque :

---

[3] Cour administrative d'appel de Paris 31 mars 2014

[4] Compte rendu du comité supérieur de la fonction publique du 6 décembre 2010

« Nous sommes ici pour partager un état des lieux sur la fonction publique dans notre pays, et pour définir le cadre de réflexion qui nous permettra, avant la fin de l'année, de fixer les lignes directrices sur lesquelles notre fonction publique doit s'appuyer afin de répondre aux enjeux de notre époque et de notre pays ». Pour nourrir la réflexion, la Nouvelle-Calédonie avait fait venir pour l'occasion des experts provenant de plusieurs pays[5] et de métropole.

Le coût d'organisation de ces assises s'établit à 30,6 MF CFP. Les principales dépenses concernent la prise en charge des dépenses des intervenants (6,6 MF CFP), 4 MF CFP de dépenses de communication, 5,7 MF CFP pour la réalisation d'une étude d'opinion sur la fonction publique, la même somme pour les dépenses de traiteur et 2,2 MF CFP de locations de salle.

La mobilisation de moyens conséquents et les intentions affichées n'ont pas été traduites par des mesures concrètes. Le schéma directeur, qui devait être élaboré et présenté avant la fin de l'année 2010 ne l'a pas été.

Le président du gouvernement en exercice indique dans sa réponse que le départ du chef du projet et la démission du gouvernement « ont entraîné une interruption de cette réflexion. Par la suite, les membres du gouvernement en charge successivement de la fonction publique n'ont pas pu s'investir sur ce chantier ».

Ces assises ne sont pas le seul exemple de manifestation, coûteuse, largement médiatisée, apparemment conclusive mais qui ne débouche sur aucune mesure concrète. Un colloque sur hygiène et sécurité du travail a été organisé les 25 et 26 avril 2012 mais lui aussi est resté au stade des déclarations d'intention et n'a pas débouché sur des évolutions tangibles en la matière.

L'ordonnateur en fonctions actuellement précise dans sa réponse « qu'un groupe de travail a été constitué et a préconisé des pistes de réflexion, lesquelles se doivent désormais d'être formalisées juridiquement ».

La démarche de rénovation en profondeur de la fonction publique n'a pas été poursuivie en 2011, et il faut attendre le second semestre 2014 pour que soit repris le processus de 2009.

Un séminaire de trois jours sur la modernisation de la fonction publique été organisé entre le 3 et le 6 novembre 2014. Il reprend les principaux chantiers abordés en 2010 avec deux priorités en 2015 : la loi sur l'emploi local et la création d'un centre de la gestion réclamée par les organisations syndicales.

Ces travaux ont été conduits sur la base du diagnostic réalisé en 2010, qui n'a pas été réactualisé. Son coût est d'environ 14 MF CFP dont 5,2 MF CFP pour l'accompagnement et la communication par un cabinet extérieur, 2,2 MF CFP pour le transport des intervenants, 3,1 MF CFP pour la logistique du séminaire et 2,2 MF CFP pour les frais de restauration.

Ce projet n'est pas suffisamment avancé pour que la chambre puisse en examiner le contenu, qui reste encore à déterminer.

---

[5] Portugal, Canada, Suisse, Suède, Irlande

Le président du gouvernement précise dans sa réponse qu'un comité de coordination a été mis en place et a établi un agenda des réformes. Ce comité est composé d'un collège employeurs et d'un collège syndical et du cabinet du membre du gouvernement en charge de la fonction publique.

Il a constitué quatre groupes de travail thématiques qui devraient travailler sur les principaux thèmes abordés par le présent rapport (emploi local et intégration des non titulaires, réforme statutaire, dialogue social et création d'un centre de gestion).

Selon le président du gouvernement, les travaux de ces groupes devraient conduire à la rédaction de textes conçus pour faire l'objet d'une codification.

Toutefois, indépendamment de ce contexte, la chambre relève que le pilotage de la réforme et l'ingénierie juridique qu'elle nécessite doivent être à la hauteur des enjeux. La DRHFPNC ne dispose pas d'un nombre suffisant d'experts juridiques confirmés pour conduire de front les différents chantiers urgents, tout en assurant la gestion des affaires courantes. L'ordonnateur en fonctions estime quant à lui que l'effectif actuel de la DRHFPNC lui permet de mener à bien les réunions prévues par l'agenda social.

Au besoin, comme le souligne la chambre, la Nouvelle-Calédonie pourrait utilement solliciter l'appui de spécialistes en la matière qui pourraient provenir des services de l'Etat (par exemple de la direction générale de l'administration et de la fonction publique) et/ou de centres de gestion métropolitains, avec lesquels la DRHFPNC a déjà conclu une convention d'assistance en ligne.

Au-delà de ces contraintes techniques qui ne doivent pas être sous-estimées, l'avenir de ce plan de rénovation de la fonction publique dépendra largement du contexte institutionnel fragile qui se dessine depuis la fin de l'année 2014.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du gouvernement a confirmé que la réforme de la fonction publique constituait une priorité du gouvernement qu'il préside depuis le 1er avril 2015 : « en collaboration avec les partenaires sociaux, un agenda social a été fixé pour l'organisation de ces travaux dont l'aboutissement est prévu fin 2016 ».

1.3.2 Les difficultés à légiférer sur certaines questions de fond

A contrario, la chambre relève que la Nouvelle-Calédonie n'a pas su mener à leur terme certains dossiers de fond, pourtant réclamés depuis longtemps et qui ont fini par entraîner la censure du juge constitutionnel.

La première concerne le projet de cadre juridique des agents non titulaires, en gestation depuis plusieurs années et dont le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie avait rappelé la nécessité d'une mise en place en février 2012[6]. A l'occasion d'une question préjudicielle de constitutionnalité, le conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la constitution, l'article Lp. 311-2 du code du travail en tant qu'il soustrayait les agents des administrations publiques aux dispositions du droit du travail en matière de droit d'expression des salariés, du droit syndical, des institutions représentatives du personnel et des salariés protégés, sans pour autant en prévoir les modalités. Bien que le

[6] Rapport et vœu n°01/2012 auto saisine relative au statut des agents non titulaires en Nouvelle-Calédonie.

conseil constitutionnel ait fixé au 1er janvier 2013 la date de prise d'effet de cette décision, aucune disposition n'est venue combler ce vide, qui a été jugé inconstitutionnel[7].

La seconde illustration est fournie par l'absence de mise en œuvre de la préférence locale pour l'accès à l'emploi dans la fonction publique, dont le dernier projet de loi du pays remonte à 2005. Par une décision en date du 21 novembre 2014, le conseil constitutionnel a sanctionné une douzaine d'articles de la loi du pays relative à l'accès à l'emploi titulaire des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie. Il a fondé sa décision sur l'absence de disposition favorisant l'accès à l'emploi dans la fonction publique au bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence et la méconnaissance du principe de préférence locale consacré par l'accord de Nouméa.

La chambre reviendra sur ces deux problématiques plus loin dans le rapport.

1.3.3 Une activité essentiellement constituée de mesures catégorielles voire individuelles

La production normative de la DRHFPNC durant la période 2009 à 2013 est la suivante :

Tableau n° 3: production normative de la DRHFPNC

		Nombre de textes		Nombre d'actes		
Année	Nbre de CSFP[8]	Adoptés	Présentés au CSFP	Arrêtés	Délibérations	Loi du pays
2009	5	27	14	12	14	1
2010	5	16	10	7	8	1
2011	7	21	11	9	8	4
2012	7	18	17	14	4	0
2013	7	15	30	5	9	1

Source DRHFPNC rapport d'activité 2013

L'examen de l'activité réglementaire de la DRHFPNC durant la période sous revue montre que les modifications de la norme ont essentiellement suivi une logique catégorielle.

En effet, à l'exception notable de la réforme des retraites adoptée début 2014 par le congrès de la Nouvelle-Calédonie, les textes votés concernent la réglementation propre à certains statuts particuliers (professions paramédicales, cadres d'emploi de l'OPT, de l'aviation civile, enseignants).

Parfois, l'adoption des textes a constitué la réponse, devenue urgente, à la non anticipation de situations, comme la nécessité de créer au sein de la fonction publique territoriale, les corps d'accueil des agents faisant l'objet de transferts de compétences. Ainsi, le statut particulier des adjoints techniques des établissements d'enseignement du second degré public de la Nouvelle-Calédonie n'a-t-il été adopté que le 27 décembre 2012[9], soit près d'un an après le transfert effectif de la compétence.

[7] CC. Décision n°2011-205 QPC du 9 décembre 2011.
[8] Comité supérieur de la fonction publique (CSFP)
[9] Délibération n°248 du 27 décembre 2012.

Le président du gouvernement explique cette création tardive par le fait que la Nouvelle-Calédonie n'avait au départ pas l'intention de fonctionnariser les agents « dans la mesure où les fonctions qui leurs sont dévolues sont occupées par des agents de la convention collective des services publics ». Elle a fini par céder « à la pression syndicale forte ».

En dehors de cette approche catégorielle, le mode opératoire suivi par la Nouvelle-Calédonie pour l'adoption de dispositions d'application plus générale est celui des « délibérations portant diverses mesures en matière de fonction publique », dont plusieurs ont été adoptées durant la période sous revue.

Désignées sous le vocable de « délibération-balai », elles contiennent des dispositions hétéroclites répondant aux problématiques des gestionnaires ressources humaines. Comme le mentionne un cadre de la DRHFPNC devant le comité supérieur de la fonction publique, « la finalité des délibérations balai est de remédier à des difficultés d'application des textes pointées par les services gestionnaires »[10].

L'adoption de certaines mesures contenues dans ces textes illustre la pratique d'une législation a minima, permettant de régler des situations pratiques sans attendre la réforme de fond de la fonction publique, qui est renvoyée à plus tard[11].

Cette approche « impressionniste » de la réglementation, consistant à la modifier par petites touches en fonction des besoins remontés par les gestionnaires, peut introduire des incohérences voire des disparités qui nuisent à la logique d'ensemble. C'est d'ailleurs la position prise par certains membres du comité supérieur de la fonction publique lors de l'examen d'un projet de délibération visant à créer une indemnité pour travail de nuit, le dimanche et les jours fériés dans un service spécifique, avant même l'examen du texte sur le temps de travail [12].

L'ordonnateur en fonctions partage ce point de vue et fait savoir dans sa réponse qu'il demandé à la DRHFPNC d'établir un bilan portant notamment sur l'avancée des travaux de codification des règles en matière de fonction publique.

Parfois, la réglementation est spécifiquement modifiée de manière urgente pour permettre le traitement d'une situation individuelle. Tel est le cas de la délibération n°356 du 24 avril 2014 qui a instauré un régime d'indemnisation des jours de congés non pris spécifique pour le secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Contrairement au régime général[13] autorisant les agents à bénéficier d'un report des jours de congés non pris dans la limite de 90 jours ouvrables, le secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints peuvent obtenir l'indemnisation de ces jours, dans la limite de six mois.

L'ancien secrétaire général du gouvernement et deux anciens secrétaires généraux adjoints ont bénéficié de ces nouvelles dispositions conduisant à une indemnisation d'un montant respectif de 7,2 MF CFP, 5,6 MF CFP et 2,8 MF CFP. Ces demandes ont fait l'objet d'un rejet de la part du comptable public.

La chambre a demandé aux services de la Nouvelle-Calédonie de produire les éléments justifiant le reliquat de congés dont le paiement est sollicité.

---

[10] Comité supérieur de la fonction publique du 27 juillet 2009
[11] Comité supérieur de la fonction publique du 6 décembre 2010
[12] Comité supérieur de la fonction publique du 3 janvier 2011
[13] Arrêté n°1066 du 22 août 1953 fixant le régime des congés des personnels civils relevant de l'autorité du chef du territoire.

La chambre relève d'emblée qu'elle n'a obtenu aucune réponse s'agissant de la situation de l'un d'entre eux qui porte sur 71 jours de congés non pris, qui demeurent donc non justifiés.

Les reports de jours de congés s'élèvent à 131 jours pour l'ancien secrétaire général, et à 55,5 jours pour l'un des secrétaires généraux adjoints.

Ils n'apparaissent pas conformes aux dispositions de l'article 5 de l'arrêté n°1066 du 22 août 1953 fixant le régime des congés des personnels civils relevant de l'autorité du chef du territoire.

En effet, celui-ci dispose que les congés annuels ne sont en principe susceptibles d'aucun cumul. Toutefois, les fonctionnaires peuvent obtenir le report pendant deux années consécutives, de tout ou partie des congés afin de bénéficier, après trois années de service ininterrompu d'un congé pouvant aller jusqu'à 90 jours s'ils ont renoncé à tout congé annuel ou de 60 jours s'ils ont bénéficié pendant les deux premières années de congés de quinze jours ouvrables.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du gouvernement en exercice admet que jusqu'en 2013, la gestion des congés était « très souple ». « Les autorisations de cumul n'étaient pas exigées pour les états de congés et la collectivité n'avait pas de politique de cadrage de cet aspect. Juridiquement, tout reliquat arrêté est considéré comme acquis, même s'il est supérieur aux droits limités par la réglementation, dans la mesure où les risques de non prise de ces congés n'ont pas été notifiés aux intéressés ».

Il indique également qu'une circulaire de 2013 « a affiché la volonté de la collectivité de revenir à une gestion plus conforme aux dispositions réglementaires ». Cette circulaire instaure des mesures transitoires destinées à épuiser les reliquats de congé avant le 1er avril 2015, délai prolongé depuis jusqu'au 31 décembre 2016, avec la possibilité de traiter au cas par cas certaines situations individuelles.

La chambre confirme donc que la pratique des reports de congés suivie par la DRHFPNC n'est pas conforme aux dispositions de l'article 5 de l'arrêté n°1066 du 22 aout 1953 précité.

L'application de cette doctrine aux secrétaires généraux et secrétaires généraux adjoints prend une dimension particulière dès lors que leur est offerte la possibilité de monétiser les jours de congés non pris.

La chambre estime que la collectivité a décidé de payer une dépense qu'elle n'était pas tenue réglementairement de supporter. Or, le Conseil d'Etat a dégagé dans un arrêt Mergui (CE section, 19 mars 1971), un principe général du droit selon lequel « les personnes morales de droit public ne peuvent jamais être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas ; que cette interdiction est d'ordre public et doit être soulevée d'office par la juridiction à laquelle une telle condamnation est demandée ».

S'ajoute une autre incertitude juridique sur l'applicabilité même du dispositif aux trois bénéficiaires.

La chambre s'interroge en effet sur la possibilité de faire rétroagir la délibération n°356 votée le 24 avril 2014 à des situations acquises en 2008 et 2009. C'est également sur cette base que le comptable public a décidé de rejeter par deux fois les mandats émis par la Nouvelle-Calédonie.

Les délibérations du congrès de la Nouvelle-Calédonie constituent des actes à valeur réglementaire, soumis au contrôle de légalité et pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif (article 204 de la loi organique).

Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs à caractère réglementaire constitue un principe posé de manière explicite pour la première fois par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 25 juin 1948 Société du journal « L'Aurore ».

La jurisprudence administrative admet certaines exceptions à ce principe, comme lorsque la rétroactivité résulte de l'existence d'une habilitation tirée de la loi ou d'un acte international. Ce n'est pas le cas en l'espèce.

Le juge administratif prend également parfois en compte des circonstances particulières résultant de trois cas de figure :

- la nécessité de combler un vide juridique créé par la décision d'annulation prononcée par le juge de l'excès de pouvoir[14] ou lorsque l'administration procède au retrait d'un acte illégal [15] ;
- lorsque la rétroactivité est exigée par la situation qu'il a pour objet de régir [16] ;
- lorsqu'un premier règlement prévoit que les règlements qui seront pris pour son application entreront en vigueur le jour de sa propre entrée en vigueur[17].

Ces circonstances ne sont pas davantage réunies.

Ainsi, sous réserve de l'appréciation souveraine que pourrait en faire la juridiction compétente saisie éventuellement d'un contentieux en la matière, la chambre estime que la possibilité de faire bénéficier les trois agents précités du dispositif instauré par la délibération du 24 avril 2014, n'apparaît pas clairement établie.

1.3.4 La fixation des règles de gestion par circulaire

La DRHFPNC élabore chaque année de nombreuses circulaires pour expliciter les règles de gestion du personnel (50 pour l'année 2014). Leur objet est très divers, touchant aussi bien à l'organisation des concours, aux conditions de prise en charge des frais de formation, au régime des jours de congés, etc. Elles émanent du secrétaire général voire du secrétaire général adjoint du gouvernement.

Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat, les circulaires ne peuvent avoir pour objet ou effet de modifier des éléments du statut des fonctionnaires intéressés. A défaut, ces dispositions rajoutant aux droits et obligations des agents publics sont considérées comme illégales car émanant d'une autorité incompétente[18].

Or, l'exemple de la circulaire sur les disponibilités du 13 mars 2014 développé ci-dessous illustre la tentation de légiférer par circulaire, solution plus souple que l'adoption d'une délibération du congrès.

---

[14] CE Rodière 26 décembre 1925
[15] CE Dame Cachet 3 novembre 1922
[16] CE Ass. 8 juin 1979 Confédération générale des planteurs de betterave
[17] CE Ass 8 novembre 1974, Association des élèves de l'E.N.A.
[18] CE 14 octobre 2013 union syndicale des douanes et droits indirects, req n°358896.

Cette circulaire impose en effet des délais de préavis en matière de demande de réintégration à l'issue d'une disponibilité supérieurs aux délais légaux de l'article 100 du statut général (6 mois contre 2 mois). En ce sens elle restreint les droits des agents.

Mais, elle est également plus permissive car elle prévoit la possibilité d'autoriser, à titre transitoire, pour une durée d'un an seulement les demandes de mise en disponibilité ou de renouvellement de disponibilité non motivée. Cette disposition est peu cohérente avec l'obligation faite par l'article 97 du statut général de procéder au moins deux fois par an aux enquêtes nécessaires en vue de s'assurer que l'activité du fonctionnaire mis en disponibilité correspond réellement aux motifs pour lesquels il a été placé dans cette position.

Le président du gouvernement n'a pas la même lecture que la chambre de la portée de cette circulaire. Il considère qu'« en l'absence de précision dans le statut général, et face à la nécessité, pour l'ensemble des employeurs, d'anticiper les départs et réintégrations dans le cadre d'une gestion prévisionnelle de leurs emplois et compétences (GPEC), un délai de prévenance de 6 mois a en effet été préconisé ». Il souligne que ce délai ne revêt pas un caractère obligatoire et qu'aucune demande ne s'est vu opposer un refus sur ce seul motif.

La chambre observe cependant que la rédaction de la circulaire est sans équivoque sur le caractère obligatoire du préavis puisque l'avant dernier alinea mentionne : « A défaut d'un respect strict de ces délais, la demande de l'agent fera l'objet d'un refus ».

Par ailleurs, la chambre relève que la réponse reçue confirme que la circulaire a vocation à pallier la carence du statut qui ne prévoit aucun délai en matière de demande ou de renouvellement de disponibilité. Ce faisant, la circulaire n'a pas pour objet de simplement préciser la règle, mais de l'établir, ce qui juridiquement n'est pas possible.

Il existe également un problème d'accès à l'information sur les circulaires édictées par la DRHFPNC puisqu'elles ne sont pas systématiquement mises en ligne sur le site, par ailleurs assez bien fait, de la direction. Pourtant ces documents édictent les règles de gestion qui pourraient même faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, lorsqu'elles sont impératives.

La chambre prend bonne note des mesures prises en 2015 pour faciliter l'accès aux circulaires via son site internet, même si elle relève que l'ensemble des textes n'y figurent pas encore.

Rappel d'obligation juridique n°1 :

La CTC rappelle que les circulaires ne peuvent avoir pour effet de modifier les droits et obligations des agents fixés par les délibérations du congrès.

1.4 La direction des ressources humaines et de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie (DRHFPNC)

1.4.1 Les missions de la DRHFPNC

La DRHFPNC assure trois types de missions :

- une mission normative en élaborant la réglementation applicable à l'ensemble de la fonction publique calédonienne ;

- une mission comparable à celle d'un centre de gestion pour la gestion de la carrière des fonctionnaires des cadres de la Nouvelle-Calédonie et des communes, l'organisation des concours, la mise à disposition d'outil du système d'information et de gestion des ressources humaines ;

- elle est enfin la direction des ressources humaines de la collectivité Nouvelle-Calédonie, dans toutes ses composantes.

1.4.2 L'organisation de la DRHFPNC

1.4.2.1 *Une organisation complexe, mouvante et non encore stabilisée*

Entre 2009 et 2014 la DRHFPNC a connu quatre réorganisations de fond.

A cela s'ajoutent des modifications plus ponctuelles de la structure de la direction.

Celle-ci a évolué au fil des arrêtés, de cinq services en 2009 à trois puis deux pôles regroupant ces services, dont le périmètre et les activités ont eux-mêmes changé.

Les modifications importantes et fréquentes témoignent d'une démarche hésitante dans la recherche d'une organisation répondant aux critiques formulées par les employeurs et les directions de la Nouvelle-Calédonie sur le fonctionnement interne de la direction.

Il en découle une organisation fragilisée par cette instabilité et qui devient peu lisible et insuffisamment accessible aux différents usagers (employeurs, agents, organisations syndicales).

La dernière organisation en date fixée en avril 2014 procède à la constitution de deux pôles :

- le pôle « fonction publique » qui « propose et met en œuvre la politique fixée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie en matière de fonction publique. A ce titre, il est chargé du recrutement au sein des fonctions publiques, de la gestion statutaire des agents et du dialogue social ». Il traite principalement des questions liées au recrutement, aux affaires juridiques et statutaires ;

- **le pôle « ressources humaines de la Nouvelle-Calédonie »** qui « propose et met en œuvre la politique de ressources humaines en matière de gestion du capital humain, des emplois et des compétences, des carrières, des formations et des rémunérations de l'ensemble des personnels de la collectivité Nouvelle-Calédonie ».

Mais cette modification de la structure n'est pas encore effective du fait notamment de l'absence de titulaires des postes prévus dans certains services. Ainsi, au sein du pôle fonction publique, le service juridique n'est pas encore constitué des deux sections prévues par le II et III de l'article 12 de l'arrêté du 24 avril 2014. L'objectif de recentrage du pôle ressources humaines sur la gestion des seuls agents de la Nouvelle-Calédonie se met progressivement en œuvre. La gestion des personnels des établissements publics est maintenant assurée par le pôle fonction publique qui gérait déjà les agents des communes et le vice-rectorat.

La réforme n'apparaît pas non plus complètement aboutie. La chambre relève ainsi le caractère hétérogène de l'arrêté précité décrivant précisément l'organisation et les

attributions des sections du service des affaires juridiques (SAJ) alors que celles du service du support ressources humaines et du recrutement (SSRH) sont énumérées pêle-mêle, alors qu'elles sont très hétéroclites (concours, gestion du système d'information des ressources humaines « Thiaré », données sociales).

L'organisation demeure cependant toujours peu lisible pour l'extérieur, et la direction ne disposait pas au moment du contrôle d'un organigramme nominatif à jour.

Les trois missions de la DRHFPNC (normative, centre de gestion, DRH de la collectivité) n'épousent pas complètement l'organisation de la direction, actuellement composée de deux pôles.

A peine adoptée, cette réforme de la structure pourrait être remise en cause par le projet de la Nouvelle-Calédonie de mettre en place d'ici la fin 2015 un centre de gestion.

Ce projet de création était déjà évoqué en 2010 lors des assises de la fonction publique et est réclamé notamment par certaines organisations syndicales et employeurs. L'idée a été relancée en fin d'année 2014.

Les objectifs mis en avant portent sur la recherche d'une plus grande mobilité des agents au sein des différentes institutions et sur la nécessité de dissocier les fonctions de régulateur (pouvoir normatif) et celles d'opérateur, gestionnaire des carrières.

Les modalités de mise en œuvre de ce projet restent encore à définir mais celui-ci nécessiterait une réorganisation complète de la DRHFPNC et vraisemblablement une partition entre ses différentes activités.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du gouvernement en exercice relève qu'«un gros effort doit être maintenu sur l'accompagnement au changement des agents de la DFHFPNC, dont certains sont démotivés par l'instabilité de la direction et des équipes, l'évolution importante des missions, des procédures et du fonctionnement courant de la direction. La mise en œuvre de l'organisation est certes progressive mais adaptée au contexte. Enfin, cette dernière organisation préfigure effectivement la future scission de la DRHFPNC en deux ou trois structures, dont le centre de gestion et la DRH de la collectivité. Cet objectif est motivé par une plus grande lisibilité des missions de la DRHFPNC et une séparation des compétences, souhaitée par les employeurs publics notamment. »

1.4.2.2 *Un renforcement significatif des effectifs de la direction des ressources humaines*

Le tableau ci-dessous montre que les moyens humains de la DRHFPNC ont été sensiblement renforcés sur la période examinée puisqu'ils sont passés de 62 postes budgétaires en 2009 à 86,5 agents équivalents temps plein en 2013 soit une progression de près de 40 %.

Les effectifs pourvus ont progressé quant à eux de plus de 33,5 %, ce qui également est très conséquent.

Tableau n° 4 : situation des effectifs de la DRHFPNC au 31/12 :

Année	Postes budgétaires	Postes vacants	Postes pourvus	Dont non titulaires
2009	62	3	59	5
2010	68	12	57	6
2011	69	6,5	62,5	10
2012	72,5	8,3	64,2	19,2
2013	81,5	8,4	73,1	21,3
2014	86,5	7,7	78,8	25,3

Source : DRHFPNC

Le volant d'emplois non pourvus au sein de la direction, soit environ 10 %, correspond à la moyenne observée sur la collectivité[19].

Les dépenses de rémunération (salaires bruts et charges patronales), sont passées de 336,4 à 533,6 MF CFP, soit une croissance d'environ 46 %.

Cette croissance des effectifs s'est accompagnée d'une modification de la structure des emplois qui sont de plus en plus occupés par des non titulaires.

En effet, alors que les fonctionnaires représentaient 91,5 % des effectifs pourvus en 2009, ils ont vu leur part décroitre régulièrement pour atteindre à peine plus de 68 % en 2014. De ce fait, la DRHFPNC est l'une des directions de la Nouvelle-Calédonie où la proportion des agents non titulaires est la plus forte.

1.4.2.3 *Un turn-over important des effectifs*

La situation des effectifs au 31 décembre 2014 (78,8 ETP) montre que 37 agents sont arrivés à la DRHFPNC depuis moins de trois ans et que 52 agents (soit les 2/3) ont une ancienneté sur le poste inférieure ou égale à trois ans.

Ces difficultés de la DRHFPNC à recruter mais aussi à conserver ses agents traduisent sans nul doute des problèmes de management au sein de la structure.

Ce turn-over important a également touché les directeurs puisque trois personnes ont occupé ces fonctions entre 2009 et 2012. La dernière en date a assuré un long intérim (entre 2012 et 2014), avant d'être nommée directrice en titre en 2014, quelques mois avant son départ en retraite.

Cette instabilité, combinée à la modification fréquente de l'organisation décrite précédemment, n'a pas contribué à asseoir le fonctionnement de cette direction qui dispose d'un encadrement intermédiaire (au niveau chef de section) parfois non pourvu.

De ce fait, les chefs de service sont souvent mis à contribution pour l'accomplissement de tâches qui devraient relever de leurs subordonnés directs. Le traitement des dossiers courants pèse donc sur le fonctionnement de la structure au détriment du portage des projets à long terme.

[19] Il était de 10 % en décembre 2013 source : DRHFPNC situation au 31 décembre 2013

Des difficultés naissent également d'une mauvaise coordination de l'action des différents services de la DRHFPNC et d'une absence de programmation suffisante de leurs travaux. Ainsi, les services chargés de la gestion statutaire ont-ils dû faire face en 2014 à la mise en œuvre du reclassement d'environ 5 000 agents, consécutif à la réforme simultanée des corps de l'OPT, des professions paramédicales et des enseignants du second degré.

A cela s'ajoute un éclatement des services sur deux sites qui ne facilite pas le décloisonnement et la coordination de l'action.

1.4.3 Les procédures de la DRHFPNC

L'examen des principaux processus en vigueur au sein de la DRHFPNC montre qu'ils sont longs et insuffisamment formalisés.

1.4.3.1 *Le processus de recrutement*

La chambre relève d'abord que les processus de recrutement sont très inégalement formalisés.

Celui relatif aux concours est depuis longtemps réglementé, notamment par la délibération n°355/CP du 2 avril 1999. Il est complété par une procédure écrite datant de 2007, remise à jour en mars 2014.

En revanche, il n'existe pas de réglementation, ni même de procédure analogue s'agissant des recrutements sur titre, alors même qu'ils concernent un nombre d'agents aussi important.

Ce mode de recrutement de droit commun pour certains corps, notamment techniques, doit garantir, par des procédures formalisées, l'égal accès à l'emploi public, principe à valeur constitutionnelle énoncé par l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Cela passe aussi par un accès facilité à l'information sur les possibilités offertes en matière de recrutement sur titre. Or, le site de la DRHFPNC, principal vecteur d'information accessible en permanence pour le public ne comporte aucune information s'agissant des recrutements sur titre dans le secteur technique.

Cette obligation juridique s'applique également aux collaborateurs des membres du gouvernement ainsi qu'aux agents contractuels qui devraient disposer également d'un cadre précis s'agissant du recrutement.

Rappel d'obligation juridique n 2 :

La chambre rappelle que l'ensemble des procédures de recrutement utilisées par la Nouvelle-Calédonie doivent être formalisées, y compris les recrutements sur titre, afin d'assurer le respect du principe d'égal accès à l'emploi public, principe à valeur constitutionnelle énoncé par l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Le président du gouvernement fait état de l'engagement de la Nouvelle-Calédonie dans une « démarche qualité de gestion par les process » depuis 2014. Elle doit permettre, selon lui, à chaque direction de disposer d'une cartographie de ses activités, chaque

activité étant décrite dans un process. Ceci devrait permettre une lisibilité complète de toutes les étapes de la procédure ainsi que des différents acteurs.

Il précise que pour la DRHFPNC, la priorité a été donnée au recrutement et que les process associés seront tous validés en cours d'année.

La chambre observe ensuite que les procédures de recrutement sont longues et complexes.

Les logigrammes des processus montrent la volonté de réduire le délai entre la publication du poste et la nomination, qui peut atteindre 6 mois, ce qui est très long.

Ce délai ne tient pas compte de la phase en amont, de l'identification et de la formalisation du besoin, ni celle en aval, de la prise effective des fonctions (qui peut être différée, notamment si le poste ne peut être pourvu localement).

Comme en matière d'organisation, la DRHFPNC, a modifié plusieurs fois le processus (en 2012 et en mai 2014) avec la volonté de réduire les délais en simplifiant les circuits de validation et de signature. Un nouveau projet est en cours pour atteindre environ trois mois et demi.

1.4.3.2 *L'avancement des agents*

1.4.3.2.1 La carrière des agents repose sur un dispositif d'avancement différencié

Par application du statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux fixé par l'arrêté n° 1065 du 22 août 1953, l'avancement des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon, l'avancement de classe et l'avancement de grade (article 42).

S'agissant de l'avancement d'échelon, un mécanisme de bonification d'ancienneté (0 mois à +3 mois) par statut particulier, jusqu'en 2008, a laissé place à celui de l'avancement différencié depuis. Le nouveau régime, consacré par une délibération n° 73/CP du 12 février 2009, a été intégré au statut général des fonctionnaires (article 45-1). Il s'applique à l'ensemble des corps et cadres d'emplois et n'est plus distingué selon l'employeur.

Pour le cadre d'administration générale de la Nouvelle-Calédonie, les durées d'avancement d'échelon sont respectivement de[20] 18 mois pour le minimum, 24 mois pour la moyenne, 30 mois pour le maximum. La durée minimale concerne, au plus, 30% de l'effectif de chaque corps, apprécié par employeur, suivant une liste d'agents proposée par la commission administrative paritaire. Ce ratio est établi sur la base des fonctionnaires présents dans les collectivités ou les établissements publics au 31 décembre de l'année N-1[21].

[20] Jusqu'au 12e échelon pour les grades d'attaché, de rédacteur et d'adjoint de classe normale ; au-delà les durées sont plus longues.

[21] Ne sont pas considérés comme présents, les fonctionnaires en position de disponibilité, de congé postnatal, de détachement, en congés longue maladie ou de longue durée. Ces agents se voient appliquer soit un avancement à la durée moyenne, soit aucun avancement (agents en disponibilité).

La DRHFPNC établit une circulaire explicative au titre de chaque campagne annuelle d'avancement différencié, consécutivement à la restitution des entretiens annuels d'échange.

La durée minimum concerne l'agent qui a produit un effort ou un résultat « remarquable » valorisant un investissement et une manière de servir exceptionnelle, notamment sur des missions hors poste. Un rapport circonstancié est requis.

La durée moyenne concerne l'agent ayant atteint ses objectifs de manière très satisfaisante.

La durée maximale concerne l'agent ne donnant pas satisfaction et pour lequel un rapport a été préalablement porté à la connaissance de la commission administrative paritaire.

1.4.3.2.2 La gestion de l'avancement soulève des difficultés

1.4.3.2.2.1 Une procédure longue générant des disparités entre les agents

A l'occasion des assises de la fonction publique d'avril 2010, le président du gouvernement relevait que le délai entre la tenue de la commission administrative paritaire et la signature des actes individuels était de neuf mois, ce qui est, là aussi, très long.

La DRHFPNC estime que ces délais s'expliquent par la nécessité de pouvoir établir des ratios d'avancement différencié pour l'ensemble des agents d'un même corps.

A la fin du premier trimestre de l'exercice, la DRHFPNC centralise les propositions d'avancement incombant à chaque employeur en vue d'établir une liste nominative soumise à la commission administrative paritaire dédiée.

Ces commissions se réunissent une fois par an. En 2012, les commissions administratives paritaires (CAP) ont été réunies à 5 reprises pour l'avancement différencié dont 3 fois au titre de la filière territoriale, soit du 4 juin au 6 juin.

La lourdeur de la procédure n'explique pas tout puisque des agents détachés sur des emplois fonctionnels, dont le déroulement de carrière sur ces emplois est automatique et n'est pas soumis à l'avancement différencié, connaissent également des retards importants, atteignant jusqu'à neuf mois.

Le président du gouvernement indique dans sa réponse que désormais, la DRHFPNC a pris les mesures permettant d'éviter la rétroactivité pour les bénéficiaires d'un avancement automatique.

Les CAP compétentes ont examiné 2 025 dossiers. Comparativement, la titularisation a fait l'objet de 295 dossiers qui ont été examinés sur une période de 16 journées. De ce fait, le nombre de jours consacrés à la tenue des séances est nettement déséquilibré, ce qui parait peu propice à un examen réellement approfondi de chaque dossier d'avancement différencié.

La gestion actuelle de l'avancement, avec un examen une fois par an des propositions, est source de rigidité et induit des effets pervers avec une forme de disparité entre les agents selon la date à laquelle le changement d'échelon peut intervenir.

Ceux qui bénéficient de l'ancienneté requise pour changer d'échelon en début d'exercice voient leur situation régularisée tardivement. Alors que ceux dont la carrière peut évoluer au cours du second semestre vont voir leur nouvelle situation rapidement prise en compte, voire pour certains bénéficiaires d'un arrêté pris avant même la date d'effet.

Tableau n° 5 – Arrêté individuels 2012 : agents des directions du gouvernement :

	Avancement avec un délai de plus de 4 mois	Avancement avec un délai jusqu'à 3 mois	Arrêtés adoptés en avance	Consolidation
DSF	33	34	30	97
DITTT	24	22	17	63
DAVAR	18	15	23	56
DTSI	11	13	9	33
DENC	14	13	3	30
DRHFP	8	12	7	27
DIMENC	4	10	11	25
DASS	11	6	8	25
Autres directions	59	65	47	171
	182	190	155	527
	Source: CTC d'après les arrêtés transmis au payeur.			

Le tableau ci-dessus montre que la répartition entre les trois situations est relativement égale.

Mais les agents avançant à l'avancement moyen, dans des échelons qui ont en général une durée d'ancienneté de deux ans, devront systématiquement attendre plusieurs mois la prise en compte effective de leur changement de situation.

Dans la catégorie où la prise en compte de l'avancement est la plus tardive, la moyenne des 182 arrêtés s'établit à 8,3 mois en moyenne. Entre 50 et 60 décisions concernent des exercices 2010 et 2011.

Comme pour le recrutement, la diminution des délais d'établissement des arrêtés d'avancement devrait constituer un objectif pour la DRHFPNC.

Recommandation n°1 :

La chambre recommande une amélioration des processus internes de recrutement et de gestion de l'avancement dans la perspective d'en réduire les délais.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du gouvernement indique qu'une réflexion sera engagée pour optimiser le dispositif d'avancement.

1.4.3.3 *La tenue des dossiers des agents*

L'article 14 de la délibération n°81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux dispose notamment que « le dossier du fonctionnaire doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.».

La consultation sur place des dossiers des agents appartenant à différentes catégories (fonctionnaires, collaborateurs des membres du gouvernement, agents contractuels)

montre du désordre dans leur tenue. Des pièces sont souvent redondantes, ne sont pas numérotées ni classées par ordre chronologique.

En réponse, le président du gouvernement estime que les désordres relevés dans la gestion des dossiers concernent avant tout les agents n'appartenant pas à la Nouvelle-Calédonie, notamment ceux des communes, pour lesquels la direction peine à récupérer les pièces administratives relevant de la compétence de l'employeur.

Mais le panel retenu par la chambre lors de son contrôle comportait également des dossiers d'agents de la Nouvelle-Calédonie présentant les mêmes carences.

L'ordonnateur en fonctions indique également que la DRHFPNC procède à la remise en état du dossier lorsque l'agent demande à le consulter. En pratique, l'accès au dossier n'est pas immédiat puisque la direction impose un préavis de mise en état, qui ne correspond pas à l'esprit de l'article 14 de la délibération du 24 juillet 1990.

Rappel d'obligation juridique n°3 :

La chambre rappelle que les dossiers des agents doivent être tenus selon les règles prévues à l'article 14 de la délibération n°81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux.

Dans sa réponse, le président du gouvernement évoque la perspective à moyen-long terme de la dématérialisation des dossiers. Il indique que la question de la tenue des dossiers sera prise en compte dans le cadre d'un groupe de travail sur la modernisation de la fonction publique.

1.4.4 Les données sociales et les outils de pilotage de la DRHFPNC

La chambre observe que les données sociales disponibles en Nouvelle-Calédonie sont insuffisantes et que les outils de pilotage de la DRHFPNC doivent être renforcés.

1.4.4.1 *Le bilan social n'est pas un document obligatoire*

La législation calédonienne concernant le recueil et la diffusion des informations relatives à l'emploi public est restreinte.

Contrairement au droit métropolitain[22], les collectivités calédoniennes ne sont pas tenues d'élaborer, selon une périodicité fixée par la loi, en l'occurrence deux ans, un rapport sur l'état de leurs effectifs.

Ce document, parfois qualifié de « bilan social », constitue donc une démarche volontaire que chaque employeur calédonien peut décider ou non de suivre, et dans ce cas, selon une périodicité et un contenu variable.

La chambre a constaté que la Nouvelle-Calédonie n'était d'ailleurs pas nécessairement tenue au courant ni rendue destinataire des travaux réalisés en la matière par certains employeurs (province Sud, l'OPT ou le CHT).

[22] Article 33 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Durant la période examinée, la Nouvelle-Calédonie n'a procédé qu'une seule fois à l'élaboration et à la diffusion de son bilan social. Celui-ci a été réalisé en 2013 pour une situation au 31 décembre 2012. Pour les années 2009 à 2011, elle n'a produit qu'un fascicule d'une vingtaine de pages, se présentant comme un recueil de données chiffrées, et dépourvu de toute analyse.

Le précédent bilan social portait sur l'exercice 2008, ce qui donne une périodicité trop peu fréquente. Entre 2001 et 2008, la Nouvelle-Calédonie était pourtant en capacité de produire un bilan annuel, comme le fait actuellement la province Sud.

Lors de l'instruction, la DRHFPNC a fait part du souhait qu'elle avait eu de reprendre une périodicité annuelle pour l'établissement du bilan social. Toutefois, le poste de l'agent en charge de l'élaborer n'a pas été pourvu en 2013 et ne l'a été que courant 2014. Le travail d'actualisation des données 2013 n'a été repris que suite au contrôle de la CTC et les données 2014 ont été produites au cas par cas.

La méthodologie de réalisation des données sociales est empirique, avec une absence de procédure écrite définissant le processus. Elle repose en fait sur le chef du service, qui en détient la mémoire. Il s'agit là d'un point de fragilité qu'il conviendrait de rectifier en rédigeant des fiches de procédure. Le président du gouvernement indique qu'il prend note de la nécessité de disposer de procédures en matière d'élaboration du bilan social.

Ce bilan social 2012 connaît une perte de substance par rapport à celui de 2008, puisqu'il ne comporte pas de données concernant les agents non titulaires ni d'aspects relatifs à la gestion prévisionnelle (perspective de départ en retraite et bourses d'affectation spéciale).

Le bilan social 2012, les éléments 2009-2011 et les données statistiques portant sur les agents des services publics de Nouvelle-Calédonie ont été présentés au comité supérieur de la fonction publique du 4 juin 2013. Une des organisations syndicales a souligné qu'elle aurait souhaité disposer du temps nécessaire pour prendre préalablement connaissance de ces documents.

La chambre estime que la législation devrait être modifiée afin d'introduire une obligation d'élaborer un bilan social s'appliquant à l'ensemble des collectivités (Nouvelle-Calédonie, provinces, communes, établissements publics). Elle s'appliquerait selon des modalités à définir, s'agissant de leur contenu, de la périodicité, ou des seuils (nombre d'agents) en s'inspirant, par exemple, des dispositions applicables en métropole.

Ces documents devraient être obligatoirement transmis à la DRHFPNC, ce qui lui permettrait de procéder à des travaux de consolidations des données régulièrement actualisées.

1.4.4.2 *Les autres dispositifs de recueil des données statistiques sont pratiquement inexistants*

En métropole, la collecte et l'exploitation des données relatives à l'emploi public souffrent d'une absence de cohérence entre différents organismes. Elles relèvent de 7 organismes qui publient entre 4 et 6 rapports par an[23] : DGCL, DGFIP, DGAFP, INSEE, CNFPT, observatoire des finances locales et conseil supérieur de la FPT.

[23] Direction générale des collectivités locales, direction générale des finances publiques, direction générale de l'administration et de la fonction publique, institut national de la statistique et des études économiques, centre national de la fonction publique territoriale, observatoire des finances locales et conseil supérieur de la fonction publique territoriale

La situation est inverse en Nouvelle-Calédonie où des dispositifs réguliers de recueil de l'information n'existent pas, hormis le tableau de l'emploi salarié publié par l'ISEE dans les tableaux de l'économie calédonienne.

En l'absence de recueil périodique de ces informations, la DRHFPNC doit donc solliciter les différents employeurs et s'appuyer sur ses propres moyens. Ceux-ci sont toutefois limités aux informations détenues par la gestion des agents effectués grâce au progiciel de gestion des ressources humaines « Thiaré ».

Or celui-ci ne prend en compte que les fonctionnaires relevant des différentes fonctions publiques et des agents non titulaires de la Nouvelle-Calédonie.

Les effectifs des agents non titulaires employés par les autres collectivités, provinces et communes ne sont pas connus mais seulement estimés, avec une marge d'erreur importante, même si elle est difficile à évaluer. Les employeurs, lorsqu'ils sont sollicités, ne répondent pas systématiquement.

En 2010, pour la tenue des assises de la fonction publique, la DRHFPNC avait dû avoir recours aux données détenues par la Mutuelle des fonctionnaires pour mieux approcher la réalité.

L'absence de fiabilité des données collectées depuis fait que de nombreux documents citent encore les chiffres de 2010, alors même que les choses ont évolué. Le séminaire relatif à la rénovation de la fonction publique au mois de novembre 2014 n'a pas comporté une phase analogue de diagnostic préalable, qui aurait permis d'actualiser les données. Cette incertitude a d'ailleurs conduit la DRHFPNC à supprimer les éléments relatifs aux agents non titulaires, des données statistiques 2012 consolidant les effectifs de l'ensemble des employeurs.

Aussi, la chambre estime souhaitable la mise en place d'un dispositif annuel de recueil des données des effectifs des agents (quel que soit leur statut) qui sont en service dans les différentes collectivités et établissements publics calédoniens, ce qui permettrait la consolidation des données par la DRHFPNC.

Recommandation n°2 :

La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie la création, dans le droit de la fonction publique, d'une obligation pour les employeurs publics d'élaborer un rapport périodique sur l'état des effectifs de la collectivité et la mise en place d'un dispositif annuel de recueil des données relatives aux effectifs de l'ensemble des collectivités et établissements publics calédoniens.

Le président du gouvernement souligne dans sa réponse que le principe de création de cette obligation a d'ores et déjà été retenu dans le cadre des travaux de modernisation de la fonction publique.

1.4.4.3 *Les rares obligations en matière de présentation des données sociales ne sont pas respectées*

L'article 7 de la délibération n°82 du 24 juillet 1990 mentionne que la Nouvelle-Calédonie doit produire au comité supérieur de la fonction publique, un rapport annuel sur les modalités d'application de 3 articles du statut général :

- les emplois pourvus par les non fonctionnaires (article 11 § 2) ;
- les changements de corps (article 13 § 2) ;
- l'état des effectifs et régime de retraite et de couverture sociale (article 15 2ème alinea).

La chambre relève que cette obligation n'est pas respectée.

Rappel d'obligation juridique n°4 :

La chambre rappelle que la Nouvelle-Calédonie doit produire chaque année au comité supérieur de la fonction publique un rapport annuel dont le contenu est fixé à l'article 7 de la délibération n°82 du 24 juillet 1990.

Le président du gouvernement confirme que la DRHFPNC prendra les dispositions nécessaires pour respecter cette obligation.

1.4.4.4 *La connaissance partielle de l'état réel de l'emploi public ne permet pas de définir une politique de gestion des ressources humaines à l'échelon de la Nouvelle-Calédonie*

Les éléments qui viennent d'être présentés montrent que la Nouvelle-Calédonie ne dispose que d'une vision partielle de l'emploi public, limitée à celle des fonctionnaires et de ses contractuels.

Or, la gestion prévisionnelle des effectifs des collectivités calédoniennes ne peut s'opérer que de manière globale en ayant une connaissance aussi précise que possible de l'ensemble des agents travaillant pour les différents employeurs.

L'approximation en la matière est difficilement compatible avec la règle de bonne gestion édictée par l'article 209-3 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie concernant l'estimation des coûts de certaines réformes. Celle-ci dispose en effet que « aucune disposition susceptible d'entraîner des charges nouvelles ne peut être adoptée tant que ces charges n'ont pas été évaluées et autorisées par une délibération budgétaire. Les mêmes règles sont applicables lorsque des dispositions doivent entraîner des moins-values de recettes ».

De plus, le succès de ces réformes nécessite de disposer spécifiquement de ce type d'informations.

Ainsi, lors du débat en seconde lecture du projet de loi du pays relative à l'accès à l'emploi titulaire, la présidente du gouvernement a reconnu devant le congrès que ses services n'avaient aucune idée précise du nombre de fonctionnaires pouvant bénéficier du dispositif. Le chiffre de 3 000 agents a été avancé mais les éléments recueillis postérieurement par la DRHFPNC montreraient que le chiffre est sensiblement inférieur, de l'ordre de moins d'un millier.

En cela les choses ont peu évolué depuis le précédent dispositif ouvert en 2003 par la délibération n°380 du 11 juin 2003 portant mesures exceptionnelles d'intégration dans la fonction publique calédonienne. Celui-ci prévoyait en effet une cible de 2 000 intégrations en dix ans alors que moins de 800 ont été réalisées.

Cette approximation est d'autant plus problématique que le dispositif d'intégration a été conçu comme un élément important du plan de réforme de la caisse locale de retraites, par l'augmentation du nombre de cotisants. Toute surestimation du niveau d'intégration résultant d'une mauvaise connaissance des effectifs pourrait donc avoir des répercussions sur le succès du plan visant à sécuriser le régime de retraite des fonctionnaires.

D'une manière générale, l'absence de production régulière d'informations statistiques sur les agents publics et le manque de connaissance du nombre réel de contractuels dans les établissements publics et les communes ne permettent pas de conduire une politique dans le secteur de la fonction publique.

1.4.4.5 *Le développement souhaitable des outils de pilotage*

La mise en place hautement souhaitable des dispositifs de recueil et de traitement des données sociales devrait s'accompagner du développement d'outils de pilotage, cette fois au niveau de la collectivité Nouvelle-Calédonie.

De nombreux indicateurs sont tenus à jour dans les services mais ils sont évolutifs et ne font pas l'objet d'une exploitation suffisante dans le cadre d'un « reporting » organisé au niveau de la DRHFPNC ou à l'extérieur.

Des éléments statistiques sont certes produits mensuellement au secrétaire général du gouvernement et en interne au sein de la DRH. Ils portent sur :

- la situation des effectifs budgétaires ;
- les entrées et sorties des agents du mois ;
- l'évolution de la masse salariale ;
- l'absentéisme pour raisons de santé par direction ;
- le reliquat des congés annuels.

Mais la chambre estime que ces données devraient être étoffées, en intégrant par exemple des informations sur la formation ou la mobilité. Comme le souligne le président du gouvernement dans sa réponse aux observations provisoires, « il reste à proposer un outil de pilotage à destination des décideurs et du comité des directeurs ».

La chambre relève également qu'il s'agit de données brutes, qui ne sont pas mises en perspective par des commentaires, ni rapprochées d'un objectif fixé en amont, et ne proposent pas en conséquence des mesures correctrices pour l'atteindre.

Ainsi, au-delà du renforcement du bilan social, la chambre recommande celui des outils de pilotage qui devrait conduire à mettre en place un véritable contrôle de gestion, projet évoqué par la DRHFPNC mais qui n'a pas été concrétisé.

Recommandation n°3 :

La chambre préconise que le projet d'un contrôle de gestion au sein de la DRHFPNC soit effectivement mis en œuvre en renforçant les outils de pilotage existants actuellement.

Le président du gouvernement annonce que sous l'impulsion du secrétaire général du gouvernement, un dialogue de gestion sera mis mise en place, pour la préparation du budget primitif 2016 sur les aspects ressources humaines, budgétaires et moyens.

2 L'accès à l'emploi public

Les emplois des collectivités et établissements publics calédoniens peuvent être occupés soit par des fonctionnaires, régis par un statut de droit public, soit par les agents non titulaires, soumis aux dispositions du droit du travail.

Il s'agit là d'une spécificité de la Nouvelle-Calédonie, puisqu'en métropole, les agents contractuels des administrations publiques participant à l'exécution d'une mission de service public sont régis par le droit public et le contentieux relève des juridictions administratives[24]. Il en va autrement en Nouvelle-Calédonie, même si la législation et la réglementation relèvent de la compétence de la Nouvelle-Calédonie[25].

Cette dichotomie est source de complexité en matière de gestion puisque au sein même d'un service public se côtoient des agents soumis à des règles différentes.

Dans ces conditions, nous examinerons successivement les questions relatives à l'accès à la fonction publique (2.1.) puis celles concernant les agents non titulaires (2.2.)

2.1 Les modalités d'accès à la fonction publique

2.1.1 Les fonctionnaires représentent à peine la moitié des agents payés par les collectivités publiques

Compte tenu des lacunes des outils statistiques en matière d'emploi public qui viennent d'être présentées, les derniers chiffres officiels globaux sont anciens, puisqu'ils remontent à 2010. A cette époque, sur les 15 390 agents publics locaux, 54 % avaient le statut de fonctionnaires, les 46 % restants étant des agents contractuels.

Le statut général des fonctionnaires territoriaux et celui des fonctionnaires communaux prévoient que le recours aux agents contractuels déroge à la règle, qui est celle du recrutement par le concours et doit donc demeurer exceptionnel. Toutefois, cette règle connaît un aménagement substantiel : en effet, l'article 11 de la délibération n°486 du 10 août 1994 portant création du statut général des fonctionnaires des communes de Nouvelle-Calédonie et l'article 11 de la délibération n° 81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux mentionnent que les emplois permanents des collectivités calédoniennes sont occupés par des fonctionnaires régis par le présent statut ainsi que par des agents régis par la convention collective des services publics .

Ce texte ouvre la possibilité aux employeurs d'opter, soit pour un recrutement de fonctionnaires, soit un recrutement d'agents contractuels régis par ladite convention

[24] Tribunal des conflits 25 mars 1996 Berkani
[25] Article 22 de la loi organique n°99-209 du 13 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie

collective. Toutefois, ce recrutement ne peut intervenir que dans les conditions et pour les emplois mentionnés dans cette convention.

Cette faculté est largement utilisée par les employeurs communaux puisqu'en 2010, on dénombrait 2 541 agents régis par la convention collective pour seulement 815 fonctionnaires.

Les chiffres[26], malheureusement partiels de 2012 et qui ne portent que sur les fonctionnaires font état d'un total de 9 475 agents (contre 8 369 en 2010), dont 805 agents communaux régis par le statut de 1994 (815 en 2010).

La proportion des agents titulaires à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie s'avère donc relativement faible.

Au sein des services de la Nouvelle-Calédonie[27], les agents contractuels sont proportionnellement moins nombreux, puisqu'ils représentent environ 14 % des effectifs rémunérés sur des emplois permanents au 31 décembre 2013, cette proportion étant stable sur la période.

Tableau n° 6 : Répartition par statut des agents permanents rémunérés par la Nouvelle-Calédonie :

Statut	2010	2011	2012	2013
fonctionnaires territoriaux	1145	1090	1118	1131
fonctionnaires Etat	69	72	66	62
fonctionnaires communaux	13	12	17	19
Contractuels CDI	127	120	121	127
Conventions collectives CDI	71	77	71	68
Sous-total	**1425**	**1371**	**1393**	**1407**
dont agents à temps partiel	*33*	*36*	*37*	*41*
Total équivalent temps plein	1409,4	1354,8	1379,9	1345,9

Source : DRHFPNC bilan social 2012 de la Nouvelle-Calédonie et document d'actualisation DRHFPNC 2013

C'est donc dans les provinces, les communes, et au sein des établissements publics de la Nouvelle-Calédonie que se trouve la plus forte proportion des agents non titulaires, sans que, rappelons-le, ce phénomène puisse être quantifié du fait des lacunes en matière de recensement des données les concernant.

2.1.2 Différents modes de recrutement des fonctionnaires ont été prévus par les statuts

L'article 23 de l'arrêté n°1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux dispose que les fonctionnaires sont recrutés suivant l'une ou suivant l'une et l'autre des modalités ci-après :

[26] Source DRHFPNC Données statistiques des fonctions publiques 2012
[27] Directions et services, gouvernement, conseil coutumier et Sénat coutumier

1° - Par concours ouverts aux candidats justifiant de certains diplômes ou de l'accomplissement de certaines études. Les conditions spéciales d'admission dans les différents corps, les programmes et les conditions des concours sont déterminés par les statuts particuliers.

2° - Pour l'accès à certains corps techniques, sur présentation par les candidats de titres ou diplômes énumérés limitativement par les statuts particuliers. Les modalités pratiques des recrutements sur titre sont réglées par les statuts particuliers des corps intéressés qui pourront notamment prévoir, dans le cas d'une pluralité de candidatures, l'organisation d'épreuves de sélection.

3° - Après réussite à un examen professionnel organisé à l'issue de cycles de formation par le Centre Territorial de Préparation à l'Administration pour l'accès aux catégories B, C et D.

4° - Par intégration d'agents titulaires de la fonction publique d'Etat, de la fonction publique territoriale métropolitaine ou de la fonction publique hospitalière dans le corps d'accueil correspondant à l'emploi ou à tous autres emplois relevant dudit corps qu'ils auront occupés pendant une durée minimale ininterrompue de deux ans au jour de l'intégration, sous réserve qu'ils soient âgés de 45 ans au plus au jour de l'intégration et qu'ils appartiennent à un corps ou cadre d'emploi réputé équivalent, et après avis du chef du service intéressé et de la commission administrative paritaire du corps d'accueil.

A côté de ces modes de recrutement pérennes, il existe également des dispositifs temporaires d'intégration des agents non titulaires, comme celui prévu par la délibération n°380 du 11 juin 2003 portant mesures exceptionnelles d'intégration dans la fonction publique calédonienne, en vigueur entre 2003 et 2013. Ce dispositif prévoyait deux modes d'accès, soit par liste d'aptitude, soit par concours réservé.

L'accès à la fonction publique peut donc se faire selon des modalités variées, qui peuvent, en principe être combinées pour favoriser une certaine diversité de recrutement.

2.1.3 Mais en pratique, les modes de recrutement ont été largement spécialisés selon les cadres

2.1.3.1 *Le recrutement par concours est largement réservé au cadre d'administration générale et à l'enseignement*

Traditionnellement les cadres de l'administration générale et de l'enseignement (professeurs des écoles et instituteurs) représentent l'essentiel des places ouvertes aux concours (75 % en 2012).

Le nombre de postes ouverts aux concours a tendance à augmenter sensiblement au cours des trois dernières années. Ils sont en effet passés de 181 à 324 entre 2012 et 2014, du fait de l'ouverture en 2013, de concours dans le secteur de l'éducation et surveillance et en 2014 de concours pour les corps paramédicaux.

Malgré cela, les postes ouverts dans les cadres de l'administration générale et de l'enseignement représentent encore près de la moitié des postes en 2014.

Tableau n° 7 : Répartition du nombre de concours et du nombre de postes ouverts par cadres

Cadres	2012		2013		2014	
	Nombre de concours	Nombre de postes ouverts	Nombre de postes ouverts	Nombre de concours	Nombre de postes ouverts	Nombre de concours
Administration générale	12	87	150	16	53	11
Aviation civile	6	13	13	8	21	10
Postes et télécommunications	3	21	4	1	42	7
Enseignement musical	1	1	4	2	3	1
Jeunesse, sport et loisirs	2	2	17	2	7	2
Enseignement	5	49	67	5	104	5
Paramédicaux	1	3	7	3	85	12
Education et surveillance	1	5	32	3	0	0
Patrimoine et bibliothèque	0	0	10	3	0	0
Officiers publics coutumiers	0	0	0	0	5	2
Météorologie	0	0	0	0	4	3
TOTAL	**31**	**181**	**304**	**43**	**324**	**53**

Source DRHFPNC

2.1.3.2 *Le recrutement par concours rencontre des difficultés de mise en œuvre*

2.1.3.2.1 La programmation des concours est insuffisamment anticipée

L'évolution du nombre de concours organisés par la DRHFPNC fluctue largement d'une année sur l'autre, en fonction des besoins exprimés par les employeurs.

Seuls ceux du cadre de l'administration générale et de l'enseignement (professeurs des écoles et instituteurs) font l'objet d'une programmation régulière. Pour les autres, la programmation résulte d'un recensement annuel des besoins par la DRHFPNC. Pour 2015, celui-ci est intervenu au mois de septembre 2014 avec un retour à la direction pour le 31 octobre 2014.

En fonction des réponses la DRHFPNC procède au cas par cas à l'organisation des épreuves, ce qui peut expliquer la fluctuation du nombre des concours d'une année sur l'autre.

Tableau n° 8 : évolution du nombre de concours et de candidats

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de concours	43	53	40	31	43	53
Nombre de candidats	6666	2895	7229	3859	4409	5461

Source DRHFPNC

Cette pratique induit un manque de visibilité sur les concours et les examens professionnels pour les candidats, ce que relèvent d'ailleurs les organisations syndicales. Une vision pluriannuelle glissante sur trois ans faciliterait également l'organisation de la préparation des concours.

Le président du gouvernement évoque dans sa réponse que l'établissement du planning de certains concours sur deux années (cadre d'administration générale et OPT) a été abandonné en 2009 en raison du manque de visibilité que la DRHFPNC avait sur les besoins des employeurs. Selon lui, « en effet, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences étant développée de manière inégale chez les employeurs publics, la vision anticipée de leurs besoins parait difficilement réalisable d'autant plus que l'évolution des effectifs budgétaires est soumise à un arbitrage annuel ».

Le président du gouvernement estime cependant que l'approche pluriannuelle recommandée par la CTC est envisageable pour les seuls cadres présentant des effectifs importants (administration générale, enseignement, OPT, certains cadres des personnels paramédicaux).

2.1.3.2.2 De nombreux postes offerts aux concours ne sont pas pourvus

La DRHFPNC assure le suivi d'un indicateur dit « taux de couverture » qui lui permet de connaître la part des postes ouverts aux concours qui sont effectivement pourvus.

Comme le montre le tableau ci-dessous, ce taux est relativement faible, puisqu'il tourne autour de 70 %. Cela signifie donc qu'en moyenne trois postes sur 10 offerts par l'administration ne trouvent pas preneur.

Tableau n° 9 : évolution du taux de couverture de postes offerts aux concours :

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de postes	361	262	467	181	306	324
Nombre de lauréats	234	174	345	141	217	225
Taux de couverture en %	**65**	**66**	**74**	**78**	**71**	**69**

Source DRHFPNC

Cette situation globalement peu satisfaisante, varie selon les concours et les cadres.

Comme le relève à juste titre le président du gouvernement dans sa réponse, « l'objectif des jurys de concours n'est pas de combler systématiquement les postes à pourvoir, mais de garantir un recrutement de qualité dans la fonction publique ».

Ainsi, en 2014, le taux de couverture du cadre d'administration générale et de l'enseignement avoisinait-il les 80 %, alors que celui des personnels paramédicaux n'était que de 46 %. Selon le service en charge de l'organisation des concours, ce taux très faible s'expliquerait par le manque de préparation des candidats pour ce premier

concours sur titre organisé en 2014. Une amélioration est attendue à l'avenir du fait de la mise en place d'une préparation spécifique par l'IFAP.

Comme l'évoque le rapport d'activité de la DRHFPNC de 2011, les concours réservés pour l'intégration des contractuels dans le cadre d'administration générale prévus par la délibération n°380 du 11 juin 2003 sont un échec. Les candidats à l'intégration préfèrent en effet opter pour l'intégration par la voie de la liste d'aptitude. Le concours est inefficient depuis 2010 et n'est d'ailleurs plus programmé par la Nouvelle-Calédonie, depuis 2013.

En amont s'ajoutent, deux phénomènes aboutissant à limiter le vivier des lauréats potentiels.

En premier lieu, la chambre relève, comme elle l'a déjà fait dans le cadre de l'examen de la gestion de l'institut de formation à l'administration publique (IFAP), le fort absentéisme au niveau de la préparation aux concours. Les taux d'érosion[28] du secteur préparation aux examens et concours sont importants et très supérieurs au taux d'érosion global des formations de l'IFAP.

Tableau n° 10 : Taux d'érosion des préparations aux concours :

Taux d'érosion	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Secteur préparation aux concours	41 %	34 %	23 %	29 %	33 %	31 %
Ensemble des secteurs	22 %	26 %	24 %	17 %	19 %	17 %

Source : rapports d'activités de l'IFAP.

L'IFAP a décidé de mettre à disposition des employeurs fin 2014 des tests de positionnement que les candidats pourront passer afin qu'ils connaissent leur niveau. Ceci leur permettra, le cas échéant d'intégrer un cycle de remise à niveau portant sur les fondamentaux de français et de culture générale.

Les taux de réussite aux concours et examens des candidats sont faibles, s'agissant notamment de ceux relatifs au cadre d'administration générale, qui représentent les volumes les plus importants.

En second lieu, la chambre observe une déperdition importante des candidats entre les inscriptions aux concours et la présence effective aux épreuves. Celle-ci s'établit en moyenne autour de 25 % (26,6 % en 2014). Ce chiffre élevé dans l'absolu est cependant plus faible que celui constaté en métropole pour des concours analogues. Ainsi, les taux relevés pour le concours d'attaché territorial dans un panel de centres de gestion de la fonction publique[29] sont plutôt proches de 40 % contre 25 % pour les concours du cadre d'administration générale[30].

Mais il y a là un enjeu majeur pour la collectivité qui peine à recruter des collaborateurs par voie du concours mais aussi, à faire émerger des personnels d'encadrement puisque les résultats des examens professionnels sont également peu satisfaisants.

Cette situation devrait conduire la DRHFPNC à accroître ses efforts en matière de préparation aux concours, assurée notamment par l'IFAP et à améliorer l'échange d'information avec l'établissement public.

---

[28] Calculé ainsi : Nombre d'heures stagiaires non-réalisées/ Nombre d'heures stagiaires prévues

[29] Qui organisent ces concours en lieu et place du CNFPT depuis 2011

[30] Résultats des concours 2014. Source DRHFPNC

Ces résultats devraient également conduire la DRHFPNC à poursuivre ses travaux sur l'évolution du contenu du programme et de la nature des épreuves des concours, tout en garantissant la qualité du recrutement.

La CTC relève que les conclusions du séminaire sur la rénovation de la fonction publique tenu en novembre 2014 montrent l'attachement de tous au maintien du principe du concours, dans un cadre rénové.

Recommandation n°4 :

La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie une meilleure intégration de son approche sur les concours :

- **par l'anticipation des besoins exprimés par les employeurs publics et celle de la programmation des épreuves, en développant une dimension pluriannuelle ;**
- **par l'intensification des actions entreprises notamment par l'IFAP, afin d'améliorer la performance globale sur la préparation aux concours et aux examens professionnels;**
- **par l'adaptation des programmes et des épreuves des concours d'accès à la fonction publique.**

Le président du gouvernement indique qu'il partage totalement les recommandations faites en ce qui concerne la préparation aux concours et l'adaptation des programmes et des épreuves.

2.1.3.2.3 La gestion de la liste des lauréats de concours n'est pas satisfaisante

Le statut des fonctionnaires territoriaux prévoyait jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du pays n°2014-16 du 24 décembre 2014 relative à l'accès à l'emploi titulaire des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie, que les lauréats de concours organisés par la Nouvelle-Calédonie sont classés par ordre de mérite, conformément à la règle en vigueur pour l'Etat.

En revanche, les lauréats des concours organisés par les communes sont classés par ordre alphabétique, comme pour les fonctionnaires des collectivités territoriales métropolitaines.

La distinction est d'importance car elle induit deux logiques différentes au moment du recrutement.

Le classement par ordre alphabétique aboutit à la constitution d'une liste sur laquelle les employeurs, qui sont investis du pouvoir de nomination, vont pouvoir recruter les lauréats en fonction de l'adéquation du profil du candidat aux postes à pourvoir. Dans ce cas, le lauréat ne dispose d'aucune garantie en matière de nomination et doit faire valoir le bénéfice de son concours auprès des différents employeurs dans un laps de temps donné, sous peine de perdre le bénéfice du concours. Certains d'entre eux n'y parviennent pas. C'est le cas de figure dit des « reçus-collés ».

Le classement par ordre de mérite retenu par la Nouvelle-Calédonie procède d'une toute autre logique puisque les lauréats des concours doivent être nommés en respectant l'ordre dans lequel ils ont été déclarés admis.

C'est l'article 24 de la délibération du 17 mars 1998 fixant les conditions générales des concours, examens et sélections professionnels des divers cadres territoriaux qui dispose que les lauréats sont nommés en fonction de leur ordre de mérite sur les postes ouverts.

Cette règle ne devrait pas soulever de difficulté particulière si elle s'accompagnait, en gestion d'un dispositif de type « amphi garnison ». Les lauréats seraient ainsi réunis pour choisir, dans l'ordre du classement, les postes ouverts au titre du concours. C'est le dispositif en vigueur pour l'Etat.

Mais tel n'est pas le cas, car la Nouvelle-Calédonie a dérivé sur un système où les directions procèdent à des entretiens de recrutement et choisissent leurs collaborateurs comme s'il s'agissait d'une liste d'aptitude. Dans ce cas, il peut y avoir blocage de la liste si un lauréat du concours n'est pas nommé. Ce blocage n'est d'ailleurs pas toujours le fait de l'employeur, mais parfois aussi du lauréat qui refuse les postes proposés pour des motifs variables.

La Nouvelle-Calédonie a pu faire appel à la liste du concours de l'année suivante et cette pratique a été sanctionnée à plusieurs reprises par la juridiction administrative.

Par cinq jugements en date du 19 septembre 2013[31], le tribunal administratif de Nouméa a reconnu l'illégalité des arrêtés procédant à la nomination d'attachés d'administration stagiaires lauréats du concours 2012 alors que le requérant, lauréat du concours 2011, n'était toujours pas nommé.

Les cinq arrêtés ont donc été annulés et le requérant a obtenu par un autre jugement en date du 13 mars 2014[32], la condamnation de la Nouvelle-Calédonie à lui verser la somme de 1,8 MF CFP, assortie des intérêts au taux légal à compter du 22 avril 2013.

Cette pratique irrégulière a donc été préjudiciable aux intérêts financiers de la Nouvelle-Calédonie.

Dans ces conditions, la Nouvelle-Calédonie, ainsi d'ailleurs que les autres employeurs, a mis en place une pratique consistant à recruter par contrat les lauréats de concours, dans l'attente de leur nomination.

Cette solution constitue au mieux un pis-aller et au pire un contournement de la règle fixée par le statut. On peut parler de fragilité juridique du contrat puisqu'il ne correspond pas aux cas de figure dérogatoires prévus statutairement.

Cette pratique contractuelle peut être également préjudiciable à la carrière du futur fonctionnaire, puisque le temps passé en tant que contractuel ne sera pas pris compte au moment de sa nomination qui s'effectuera en pied de grade.

Certains agents peuvent ainsi attendre depuis plusieurs années leur nomination en dépit des risques juridiques présentés précédemment. L'un des exemples les plus significatifs concerne le concours externe d'adjoint administratif, organisé en juillet 2011 et dont certains lauréats n'ont été nommés qu'au 1er février 2015. Les délais de nomination sont

---

[31] Voir notamment TA de Nouvelle-Calédonie 19 septembre 2013 n°1300166

[32] TA de Nouvelle-Calédonie 13 mars 2014 n°1300237

également longs pour le concours externe de rédacteur du mois de juin 2012, les derniers lauréats ayant été recrutés comme rédacteur-stagiaire en janvier 2015. La situation la plus tendue se rencontre sur le concours d'animateur socio-éducatif de 2010, dont cinq lauréats (sur 15) n'étaient toujours pas nommés début février 2015.

La règle va évoluer avec l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du pays n°2014-16 du 24 décembre 2014 relative à l'accès à l'emploi titulaire des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie. Ce texte a été partiellement invalidé par le conseil constitutionnel[34].

Il prévoit le passage au dispositif de la liste des lauréats par ordre alphabétique pour la fonction publique territoriale. Toutefois, ce dispositif ne concernera que les futurs recrutements et il y aura lieu de régler le sort des lauréats des concours précédents, en épuisant au préalable les listes existantes

En 2014, la DRHFPNC a pris différentes mesures pour faciliter le déblocage des situations. Elles ont aussi bien consisté dans l'accompagnement des candidats dans leur démarche de recherche de postes, qu'à des propositions de poste assorties d'une mise en demeure pour les lauréats ne faisant pas acte de candidature sur des postes vacants. La DRHFPNC a notamment procédé à 16 radiations de liste.

L'article 2 de la loi du pays du 24 décembre 2014 instaure une telle radiation de la liste d'aptitude après deux refus d'offre d'emploi. Mais la chambre relève que le nouveau dispositif ne comporte toujours pas de date limite pour la validité de l'inscription sur la liste des lauréats, comme c'est le cas pour la fonction publique communale (deux années).

Ces mesures paraissent avoir eu des effets puisque la DRHFPNC a indiqué que tous les lauréats du concours externe d'adjoint administratif 2013 et celui de rédacteur externe et interne 2013, ont été nommés.

2.1.3.3 *Le recrutement sur titre est généralisé pour certains corps*

L'article 23 de l'arrêté n°1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux, offre la possibilité de recruter des fonctionnaires sur titres, sans organiser des concours.

Les recrutements sur titre dans des cadres de la fonction publique territoriale donnent lieu à un arrêté du président du gouvernement, même si les agents n'exercent pas leurs fonctions dans les services de la Nouvelle-Calédonie. Le tableau ci-dessous mentionne donc dans les trois colonnes de droite, le nombre d'agents de la Nouvelle-Calédonie et des deux employeurs qui ont le plus recours à ce type de recrutements (province Sud et CHT).

Ces recrutements sur titre interviennent principalement pour les professions paramédicales, notamment les infirmiers, mais aussi pour les corps techniques.

[34] Décision 2014-4 LP du 21 novembre 2014

Tableau n° 11 : arrêtés de recrutements sur titre au titre de l'année 2012 :

	Total	*dont NC*	*dont province sud*	*dont CHT*
Cadres paramédicaux	**98**	**0**	**6**	***69***
Infirmiers	59	*0*	*4*	*43*
Aides-soignants	27	*0*		*19*
Autres*	12	*0*	*2*	*7*
Cadres techniques	**64**	**20**	**24**	
Ingénieurs 1er grade	5	1	1	
Ingénieurs 2ème grade	36	13	14	
Technicien 2ème grade	15	6	6	
Technicien 1er grade	3	*0*	1	
Technicien adjoint	5	*0*	2	
Cadres socioéducatif	**21**	**4**	**8**	***1***
Assistants socio-éducatifs	13	3	5	*1*
Moniteurs socio-éducatifs	4	0	3	
Conseillers économie sociale et familiale	3	1	0	
Cadres socioéducatif	1			
Psychologues	**6**	***1***	***3***	
Attachés de conservation	**1**	*0*	*0*	
Total général	**190**	***25***	***41***	***70***

Source : CTC sur la base des arrêtés de nomination publiés au JONC

Le recrutement sur titre est devenu le mode de recrutement quasi exclusif pour les agents des corps techniques. En effet, l'article 11 de la délibération n°74/CP du 12 février 2009 portant statut particulier des personnels techniques de la Nouvelle-Calédonie indique que le recrutement des ingénieurs s'opère exclusivement sur titre pour les ingénieurs du deuxième grade et pour les ingénieurs du premier grade recrutés par voie externe. Un concours interne peut être organisé pour les ingénieurs du premier grade mais le nombre de postes est plafonné à 15 % du nombre de postes ouverts au recrutement externe. Des modalités analogues sont prévues pour le recrutement des techniciens (article 15 de la délibération précitée).

Ainsi, contrairement aux corps équivalents de la fonction publique territoriale métropolitaine (ingénieur et technicien territorial) où l'accès concours demeure le principe, la Nouvelle-Calédonie a décidé de privilégier un mode de recrutement direct de ces ingénieurs et techniciens.

Les recrutements sur concours dans les secteurs techniques sont donc exceptionnels en Nouvelle-Calédonie et concernent par exemple la météorologie ou l'aviation civile ou l'office des postes et télécommunication (niveau technicien).

Par ailleurs, le recrutement apparaît relativement ouvert s'agissant notamment du grade intermédiaire constitué par les ingénieurs deuxième grade. L'article 11 de la délibération n°74/CP prévoit en effet que l'accès peut se faire soit :

- parmi les titulaires d'un diplôme de niveau I dont la liste est fixée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et qui comprend les grandes écoles d'ingénieurs[35] ;
- parmi les titulaires d'un diplôme de niveau I en rapport avec les activités du domaine concerné ou les agents ayant suivi avec succès le cycle d'inspecteur de l'Ecole nationale du cadastre.

La formulation « en rapport avec les activités du domaine concerné » apparaît relativement floue, ce qui permet une interprétation assez large.

En 2012, 64 arrêtés de recrutement sur titre sont intervenus dans le secteur technique, dont 41 ingénieurs.

Ces chiffres ont fortement baissé en 2014, avec 57 recrutements sur titre (dont 21 pour les infirmiers, du fait de la mise en place de concours sur titre pour ce statut particulier). 21 recrutements ont été opérés sur cette base dans le domaine technique, dont environ la moitié d'ingénieurs (dont six pour la province Sud et deux recrutés pour les besoins propres de la Nouvelle-Calédonie).

L'examen de la mise en œuvre des recrutements sur titre montre des difficultés rencontrées dans la gestion des agents recrutés par cette voie.

L'utilisation des disponibilités pour convenances personnelles est proportionnellement plus élevée dans les populations recrutées sur titre. On constate en effet que les infirmiers et les ingénieurs représentent à eux-seuls près de 37 % des agents dans cette situation au 31 décembre 2014 (données DRHFPNC). La proportion de l'effectif en position de disponibilité de ces cadres dépasse les 10 %, soit le double de celui mesuré globalement sur l'ensemble des cadres ou des corps[36]. Ce constat s'inscrit plus globalement dans celui de la croissance importante des fonctionnaires qui demandent à bénéficier de la mise en disponibilité. Leur nombre est passé de 364 à 555 entre 2009 et 2013, soit une progression de 66 %, alors que les effectifs augmentaient dans le même de 8 %[37].

Ce volume important pose question en matière de gestion puisque ces agents en disponibilité augmentent artificiellement le volume des effectifs de la collectivité.

Par ailleurs, les demandes de mise en disponibilité d'agents interviennent parfois très peu de temps après la titularisation. Sur 15 dossiers d'ingénieurs recrutés en 2012 et titularisés en 2013, deux avaient déjà formulé une demande de mise en disponibilité au 31 décembre 2014.

Cette forte augmentation des effectifs en disponibilité devrait inciter la Nouvelle-Calédonie à procéder à une étude sur les causes de cette forte appétence pour la disponibilité pour convenances personnelles et à renforcer son contrôle en la matière.

---

[35] Arrêté n°2011-181/GNC du 11 janvier 2011

[36] Données statistiques 2013 des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie établi par la DRHFPNC tableau A5 B

[37] Données statistiques 2013 des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie établi par la DRHFPNC tableau A1

L'autre constat se dégageant de l'analyse des dossiers de recrutement sur titre est la proportion des ingénieurs stagiaires qui ne sont pas titularisés à l'issue de leur stage probatoire. En 2012, sur les 36 ingénieurs du deuxième grade recrutés sur titre, quatre ont fait l'objet d'une décision de renouvellement de leur année de stage pour des raisons liées à leur comportement au travail, soit 11 %.

En 2012, 12 fonctionnaires stagiaires ont fait l'objet d'une décision de renouvellement de stage, dont la moitié avaient été recrutés sur titre.

Même si la plupart ont fini par être intégrés, ce constat doit être pris en compte dans la réflexion sur l'évolution des modes d'accès à la fonction publique. En effet, le recrutement sur titre est parfois présenté comme un moyen plus efficace que le concours pour recruter des personnels adaptés aux besoins des collectivités. Les éléments décrits par la chambre ne semblent pas aller dans ce sens.

2.1.4 Certains dispositifs de formation favorisant la diversification du recrutement pourraient être développés

2.1.4.1 *La validation des acquis de l'expérience*

L'article Lp 541-4 du code du travail de Nouvelle-Calédonie mentionne que toute personne engagée dans la vie active est en droit de faire valider les acquis de son expérience, notamment professionnelle en vue de l'obtention de toute ou partie d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification professionnelle (…). Ce texte introduit par la loi du pays n°2010-4 du 3 février 2010 reprend, dans ses grandes lignes, l'article L 6111-1 du code du travail applicable en métropole.

Pratiquement, il s'agit d'un dispositif géré par l'institut de développement des compétences (IDC-NC), qui s'adresse prioritairement aux salariés du secteur privé. Le site de la DRHFPNC renvoie d'ailleurs à cet organisme et mentionne la possibilité pour les fonctionnaires et les contractuels de la fonction publique de bénéficier d'une VAE.

La VAE, abordée sous l'angle des seules problématiques de recrutement, permet l'acquisition de diplômes permettant de se présenter au concours de la fonction publique. Elle offre également des possibilités de recrutement sur titre dans certains corps techniques. Il s'agit donc d'un dispositif ayant vocation à faciliter des recrutements en interne mais aussi à l'extérieur de l'organisme public.

Ce dispositif n'a pas encore été introduit dans le droit de la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie, contrairement à fonction publique territoriale métropolitaine, où il a été créé par la loi du 19 février 2007.

Le président du gouvernement confirme dans sa réponse que même en l'absence de dispositif réglementaire, différentes facilités sont accordées aux agents pour les accompagner dans leur démarche.

Le recours à la VAE au sein de la Nouvelle-Calédonie demeure exceptionnel puisqu'on compte moins d'une dizaine de bénéficiaires entre 2009 et 2014. Ce dispositif n'est pas encore utilisé avec une vision de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, les rares cas de VAE existant ayant été conduits à l'initiative des intéressés.

En l'absence d'un véritable statut, la VAE s'avère donc sous-utilisée par la Nouvelle-Calédonie alors même qu'elle pourrait contribuer à faire face, par des ressources locales, à des besoins croissants de qualification dans l'administration.

Recommandation n°5 :

La chambre recommande la mise en place d'une réglementation sur la validation des acquis de l'expérience dans la fonction publique, ainsi qu'une information suffisante des agents sur cet outil, tant en interne qu'en externe.

Le président du gouvernement indique que cette thématique, qui n'était pas prévue dans les travaux de réforme de la fonction publique, fera l'objet d'une réflexion sur un dispositif à créer qui sera soumis aux partenaires sociaux.

2.1.4.2 *Les bourses avec affectation spéciale*

Le dispositif des bourses avec affectation spéciale (BAS) est ancien puisque son régime a été fixé à l'origine par la délibération n°232 du 24 juin 1965.

Ces bourses sont attribuées à des candidats poursuivant des études supérieures permettant l'accès sur titre ou par concours, dans les cadres de la fonction publique territoriale. Réservé au départ aux cadres de catégorie A, son bénéfice a été étendu aux cadres de catégorie B par la délibération n°385 du 25 avril 1972.

Les diplômes pour lesquels les bourses sont allouées sont choisis « en fonction d'un plan de prévision des besoins de la fonction publique territoriale pour les années à venir ».

Les boursiers reçoivent une allocation mensuelle (fixée à 126 185 F CFP) et bénéficient de différents avantages, tels que la prise en charge du voyage aller Nouméa-Paris et éventuellement du billet de train pour leur transport entre Paris et leur lieu de résidence.

Au cours de la période sous revue, les dépenses réglées par la Nouvelle-Calédonie au titre des BAS (rémunération des stagiaires, frais de transport et de déménagement, etc) se sont élevées en moyenne à 62 MF CFP par an.

Tableau n° 12 : montant des dépenses réalisées au titre des bourses avec affectation spéciale :

en MF CFP

2009	2010	2011	2012	2013	2014
57,8	57,9	67	63,7	66,2	60,4

Source DRHFPNC

La Nouvelle-Calédonie a procédé en 2010 à une étude sur le dispositif portant sur la période 2005-2010. Il en ressort une forte déperdition des moyens financiers mis en œuvre (358 MF CFP sur 6 ans) avec un taux de recrutement des boursiers dans la fonction publique territoriale de seulement 35 %. Ce taux tombe à 13 % si on ne tient compte que des recrutements par la Nouvelle-Calédonie, ce qui porte à 32,5 MF CFP, le coût moyen d'un recrutement d'un boursier par cette collectivité.

L'actualisation de ces données au moyen de la liste des bénéficiaires des BAS sur la période 2009-2014 communiquée par la DRHFPNC montre que les ordres de grandeur sont restés les mêmes. En effet, pour 63 bénéficiaires de bourses dont le retour en

Nouvelle-Calédonie est intervenu entre 2009 et 2014, 40 % seulement des recrutements ont été finalisés, et 10 % pour la Nouvelle-Calédonie.

L'analyse des causes des échecs montre que ceux-ci proviennent du candidat (désistement, redoublement) mais aussi des employeurs qui ne sont pas tenus de procéder au recrutement. Dans ce dernier cas, l'étude de 2010 montre que les raisons proviennent souvent d'une absence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (évolution de l'emploi dans le temps, absence de postes à pourvoir).

Les cursus interrompus donnent lieu à une procédure de remboursement des sommes versées dont le montant varie en fonction du moment où intervient l'interruption.

Ce dispositif, vieux de 50 ans, n'a été que peu modifié depuis son entrée en vigueur et ne tient pas compte de l'existence d'une pluralité d'employeurs. Ceux-ci ne sont d'ailleurs astreints à aucune obligation de recrutement des boursiers qu'ils ont présentés et ne financent pas non plus les bourses.

Par ailleurs, bien que destinés à pourvoir les emplois de la fonction publique, certains bénéficiaires du dispositif ont été recrutés dans le secteur privé, parfois même en métropole.

Cette étude a conduit la DRHFPNC à travailler en interne à un projet de modification du dispositif donnant également plus de souplesse dans la gestion des incidents pouvant intervenir dans le cursus de formation (actuellement, le redoublement entraine ipso facto la perte de la BAS).

Mais ce projet, qui remonte à 2012, n'a jamais été présenté ni aux employeurs publics ni aux organismes paritaires.

La déperdition des moyens, le coût du dispositif et les résultats en demi-teinte devraient donc conduire la Nouvelle-Calédonie, en concertation avec les employeurs, à reconsidérer le dispositif des bourses avec affectation spéciale pour le rendre plus efficient.

Recommandation n°6 :

La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à procéder à une refonte de son dispositif des bourses avec affectation spéciale pour le rendre plus efficient.

Le président du gouvernement indique qu'un projet de texte a été rédigé et sera soumis aux employeurs publics. Ce projet fait reposer la charge du coût de la formation sur l'employeur, qui aura également l'obligation de recruter l'agent boursier. Il devrait également faciliter les modalités de gestion des bourses, notamment leur remboursement en cas de besoin.

2.1.4.3 *La préparation aux concours administratifs*

Les listes des lauréats des concours externes sont largement constituées d'agents non titulaires, voire des titulaires, déjà en poste dans les collectivités. De fait, il existe une sorte de parcours de recrutement au sein de la fonction publique passant souvent par un contrat à durée déterminée. Il y a donc peu de lauréats issus de l'université, ce qui illustre l'insuffisance des mesures destinées à faciliter l'accès des jeunes à la fonction publique.

Pourtant différents canaux pour la préparation aux concours sont possibles : l'institut de formation à l'administration publique (IFAP) offre une gamme de formations mais qui est

réservée aux agents déjà en poste dans les collectivités. La DRHFPNC finance également des préparations spécifiques à certains concours, comme celui de l'aviation civile. Le catalogue de formation 2015 de l'Université de Nouvelle-Calédonie des préparations ciblées sur concours de l'enseignement (professeurs des écoles et CAPES), fonctionnant dans le cadre de l'IUFM.

Ces différentes initiatives mériteraient donc d'être davantage coordonnées, voire développées s'agissant par exemple de la préparation aux concours externes afin de faciliter l'accès des étudiants à la fonction publique.

Les besoins importants des collectivités et l'étroitesse du vivier potentiel des candidats devraient inciter à la capitalisation des expériences en matière de préparation aux concours.

Recommandation n°7 :

La chambre recommande à la DRHFPNC de se rapprocher de l'université afin de mieux coordonner les dispositifs existants en matière de préparation aux concours administratifs et de favoriser une plus large ouverture des dispositifs aux jeunes diplômés.

Le président du gouvernement répond que cette recommandation sera effectivement mise en œuvre car « elle présente un intérêt certain à la réussite d'étudiants calédoniens intéressés par une carrière dans la fonction publique ». Il indique également qu'il se rapprochera du vice-rectorat afin que le baccalauréat « préparation aux concours » puisse à nouveau être instauré en vue de préparer les concours d'accès aux corps de catégorie B et C.

2.1.4.4 *L'apprentissage et le régime des stages*

Dans la logique de recherche de l'élargissement et de la diversification des modes de recrutement, notamment à destination des jeunes, la chambre relève l'absence de dispositif sur l'apprentissage ou le régime des stages au sein de la fonction publique territoriale.

Ainsi, pour pouvoir accueillir en stage de jeunes diplômés, la DRHFPNC recourt-elle par défaut, à la conclusion de contrats à durée déterminée, qui ne correspondent pas à la finalité du stage.

Cette carence peut paraître paradoxale au regard des exigences en matière d'emploi local posées par l'accord de Nouméa et aux difficultés, réciproques, des collectivités et des jeunes à satisfaire leurs besoins.

Recommandation n°8 :

La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à mettre en place un régime d'apprentissage et de stages dans la fonction publique.

Le président du gouvernement confirme que ce besoin a effectivement été aussi exprimé par les employeurs publics. Il signale l'engagement d'une réflexion sur cette thématique qui sera soumise aux partenaires sociaux dans le cadre de la réforme de la fonction publique.

2.1.5 L'absence de législation mettant en place la préférence d'accès à l'emploi local dans la fonction publique

En préambule, la chambre rappelle que les agents non titulaires des collectivités et établissements publics calédoniens, soumis au droit du travail, entrent déjà dans le domaine de la loi du pays n° 2010-9 du 27 juillet 2010 relative à la protection, à la promotion et au soutien de l'emploi local. Le tableau des activités professionnelles mentionné à l'article Lp 451-6 du code du travail prévoit notamment un domaine « services à la personne et à la collectivité » comportant des rubriques telles que « conception et pilotage de la politique des pouvoirs publics » ou « mise en œuvre et pilotage de la politique des pouvoirs publics ».

Cette loi traduit en droit positif le principe énoncé par l'article 24 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie de 1999 :

« Dans le but de soutenir ou de promouvoir l'emploi local, la Nouvelle-Calédonie prend au bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence des mesures visant à favoriser l'exercice d'un emploi salarié, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte aux avantages individuels et collectifs dont bénéficient à la date de leur publication les autres salariés.

De telles mesures sont appliquées dans les mêmes conditions à la fonction publique de la Nouvelle-Calédonie et à la fonction publique communale. La Nouvelle-Calédonie peut également prendre des mesures visant à restreindre l'accession à l'exercice d'une profession libérale à des personnes qui ne justifient pas d'une durée suffisante de résidence.

La durée et les modalités de ces mesures sont définies par des lois du pays ».

Ces dispositions traduisent les engagements pris par les signataires de l'accord de Nouméa (notamment son préambule et le point 3.1.1.), dont le Conseil constitutionnel a rappelé dès l'origine, la valeur constitutionnelle[38].

Bien qu'expressément prévue par cet article de la loi organique, la loi du pays applicable pour les emplois des fonctionnaires n'est toujours pas intervenue.

Ce dossier n'a pas évolué depuis 2005, où un projet de loi du pays a été préparé[39] et soumis à l'avis du conseil économique et social[40] et du Conseil d'Etat.[41]

Certes évoqué dans le discours de politique générale de 2009 de M. Gomès et celui de Mme Ligeard en 2014, l'engagement n'a pas été concrétisé en raison de l'absence de consensus des différentes composantes politiques sur les modalités pratiques de mises en œuvre.

Dans l'avis formulé en 2005 sur le projet de loi du pays précité, le Conseil d'Etat a tracé les contours techniques de ce que pourrait être un dispositif d'application du principe de préférence locale pour l'accès à l'emploi.

---

[38] CC décision n°99-410 DC du 15 mars 1999.
[39] Projet de loi du pays relatif au soutien et à la promotion de l'emploi local dans les fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie
[40] Avis n°08/2005 du 2 septembre 2005.
[41] Avis n°372237 du 17 novembre 2005

Le Conseil a notamment indiqué que la mise en œuvre « peut être assurée notamment par l'instauration de deux concours ou examens dotés d'un jury commun, l'un réservé aux personnes citoyennes ou résidentes de la Nouvelle-Calédonie depuis plus de dix ans, l'autre ouvert aux personnes ne remplissant aucune des deux conditions ».

La chambre estime que l'adoption de la loi du pays devient désormais prioritaire après la censure opérée par le Conseil constitutionnel sur la loi du pays relative à l'accès à l'emploi titulaire des fonctions publiques de Nouvelle-Calédonie.

Dans sa décision n°2014-4 LP du 21 novembre 2014, le Conseil constitutionnel a rappelé l'obligation de mettre en œuvre le principe de préférence locale pour l'accès à l'emploi, consacré par l'accord de Nouméa, dans les mêmes conditions pour l'accès à l'emploi dans la fonction publique que pour l'emploi salarié. Le juge constitutionnel a considéré que la loi objet de la saisine ne comportait aucune disposition favorisant cet accès et a déclaré contraires à la constitution, une douzaine d'articles du texte.

Le commentaire de la décision publiée sur le site du Conseil constitutionnel mentionne que « dans sa décision en date du 21 novembre 2014, le Conseil constitutionnel n'a pas retenu une interprétation consistant à faire de la préférence locale pour l'accès à l'emploi en Nouvelle-Calédonie une faculté que la loi du pays pourrait mettre en œuvre ou non. Il a jugé au contraire que la mise en œuvre de ce principe est une exigence ».

Rappel d'obligation juridique n°5:

La chambre rappelle la nécessité pour la Nouvelle-Calédonie de légiférer afin d'assurer la mise en œuvre du principe de la préférence locale pour l'accès à l'emploi dans la fonction publique consacré par l'accord de Nouméa et rappelé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 21 novembre 2014.

L'ordonnateur en fonctions indique dans sa réponse que des projets de textes relatifs à l'emploi local dans la fonction publique et à l'intégration des agents contractuels ont été présentés au comité supérieur de la fonction publique. Ils devraient être inscrits prochainement à l'ordre du jour d'une séance du gouvernement et seront, dès que possible, déposés sur le bureau du congrès.

2.2 La structure de l'emploi non statutaire

2.2.1 Des cas de figure nombreux et un cadre juridique insuffisamment précis

La situation des agents non titulaires des collectivités et établissements publics de Nouvelle-Calédonie n'est pas homogène puisqu'il existe plusieurs catégories de personnel :

- les collaborateurs de cabinet, soumis à une délibération du 20 septembre 1996 (2.2.2) ;
- les agents non titulaires qui peuvent être recrutés dans des cas dérogatoires prévus par les statuts des personnels territoriaux et des personnels communaux (2.2.3.) ;
- les agents régis par la convention collective des services publics (2.2.4.).

Cette typologie révèle déjà une certaine complexité juridique, voire managériale puisque des agents exerçant des fonctions techniques au sein d'une même collectivité peuvent

être soit des fonctionnaires, soit des agents non titulaires prévus par le statut, soit des agents soumis à la convention collective.

Cette complexité est renforcée par l'existence du droit pour les provinces de fixer les conditions de recrutement et de rémunération de leurs agents contractuels.

En effet, l'article 179 de la loi organique dispose que l'assemblée de province peut créer des emplois de contractuels dans la limite des crédits budgétaires de rémunérations, inscrits à cet effet. Ses délibérations précisent les modalités de recrutement et de rémunération de ces agents. Cette rémunération ne peut excéder celle des agents de l'Etat occupant des emplois équivalents.

Les provinces se sont donc dotées de ce cadre réglementaire propre[42], ce qui pose la question de son articulation avec les dispositions qui peuvent être arrêtées en ce domaine par la Nouvelle-Calédonie. En effet, l'article 179 fait référence au principe de parité avec les agents de l'Etat (comme en matière de FPT métropolitaine) et non avec ceux de la Nouvelle-Calédonie.

Le diagnostic de la complexité du système actuel et la nécessité de doter les employeurs publics d'un cadre juridique unique ont été soulignés par le conseil économique et social en février 2012[43]. Ce rapport, qui faisait suite à une proposition d'autosaisine datée du mois d'août 2011, est intervenu peu après que le conseil constitutionnel avait sanctionné certaines dispositions du code du travail traitant notamment du droit d'expression des salariés, du droit syndical, des institutions représentatives du personnel et des salariés protégés.

Comme indiqué précédemment, le projet de loi du pays rendu nécessaire par cette décision n'a toujours pas été voté par le congrès.

Mais au-delà, c'est la question plus globale du statut juridique de ces agents non fonctionnaires qui n'est toujours pas tranchée. Elle fait partie des axes de réflexion qui ont été actés lors du colloque de novembre 2014 sur la rénovation de la fonction publique.

Recommandation n°9 :

La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à élaborer un cadre juridique unique pour les agents non titulaires des collectivités et établissements publics.

L'ordonnateur précise que cette recommandation a été prise en compte par l'un des groupes de travail constitué dans le cadre de la réforme de la fonction publique. Il travaille sur le futur régime juridique des agents non titulaires, lequel englobera les agents relevant de la convention collective des services publics.

2.2.2 Les collaborateurs de cabinet

Lors de son précédent contrôle relatif à la gestion du personnel, en 2006, la chambre avait insisté sur la nécessité de maîtriser l'évolution de l'effectif des collaborateurs de cabinet et des dépenses induites

[42] Délibération n°91-61/API du 20 décembre 1991 pour la province des iles, délibération N°108-2001/APN du 18 juillet 2001 pour la province Nord et délibération n°21-2011/APS du 23 juin 2011 pour la province Sud.
[43] Rapport et vœu n°01/2012 adoptés le 10 février 2012.

La chambre avait notamment souligné l'augmentation sensible de l'effectif des collaborateurs en l'absence de disposition du règlement intérieur prévoyant un nombre maximum par membre du gouvernement. La chambre relevait également que beaucoup d'agents étaient pérennisés au sein de la Nouvelle-Calédonie soit en étant réembauchés en qualité de collaborateur soit en étant affectés sur des postes administratifs, avant de retrouver souvent un statut de collaborateur de membre du gouvernement.

La chambre soulignait également que le régime de rémunération avait fait l'objet de revalorisations en 2001 et 2004. L'évolution traduit un alignement sur la dernière rémunération nette perçue, conduisant fréquemment au dépassement de la grille de référence spécifiquement instaurée pour ces emplois. Un régime d'avancement a également été mis en place en s'inspirant du cadre statutaire public. Mais il s'en s'éloigne au stade des modalités d'application. Nettement plus avantageux, il ne requiert aucune exigence particulière.

La chambre a donc invité l'institution à renforcer l'encadrement juridique de cet effectif. Elle a, également, préconisé de ramener les fonctions à leur vocation naturelle d'assistance personnalisée aux missions strictement politiques des membres élus du gouvernement.

La chambre constate que les principales observations relatives à ce cadre de recrutement et de gestion largement dérogatoire, sont toujours pour la plupart encore valables.

2.2.2.1 *Des conditions de recrutement minimalistes inchangées*

2.2.2.1.1 Rappel du cadre réglementaire de recrutement des collaborateurs de cabinet

Les conditions de recrutement sont fixées par la délibération n° 017 du 3 septembre 1999 du congrès. Celle-ci n'a pas évolué depuis son adoption en dépit des recommandations de la chambre.

Le volet *recrutement* (articles 1 à 4) prévoit que les collaborateurs peuvent être aussi bien un personnel non titulaire que titulaire. Dans ce second cas, le régime du détachement s'applique puisque l'exercice des fonctions de collaborateur ne relève pas du cadre normal de l'administration active.

Le recrutement est soumis à l'incompatibilité avec l'affectation à un emploi public permanent. Ce qui trouve son fondement dans le fait que, par différence avec les autres effectifs, les collaborateurs ne participent pas directement au service public mais sont associés à l'accomplissement d'un mandat politique.

Le recrutement relève d'une décision du président du gouvernement. Il n'appelle pas de formalités préalables particulières et n'est pas soumis au contreseing prévu par les dispositions de l'article 128 de la loi organique.

L'arrêté de recrutement est soumis aux obligations prévues par les dispositions de l'article 204 de la loi organique : « les actes du président sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie, ou à leur notification aux intéressés, ainsi qu'à leur transmission au haut-commissaire sous réserve que celui-ci ne demande pas dans les 7 jours, dimanche et jours fériés non compris, une seconde délibération d'un arrêté du gouvernement. L'arrêté ne devient exécutoire qu'après son adoption définitive par le gouvernement ».

Le volet *gestion* de la délibération n° 017 régit les congés et les modalités de cessation des fonctions (articles 5 à 14). Il peut être mis fin librement aux fonctions de collaborateurs par voie de décision du président sur proposition de l'élu concerné. Ce qui est la contrepartie du principe unilatéral de nomination et du caractère non pérenne des fonctions de collaborateur.

Par mention expresse de la délibération précitée, les garanties de congés prévues par le cadre statutaire ont été étendues aux collaborateurs : congé annuel, maladie, maternité, affaires personnelles. Le droit à congés est acquis au titre de douze mois de fonctions et doit être apuré dans les douze mois suivant, à peine de caducité. Le congé peut être cumulé sur une période de 3 ans sous réserve d'une demande préalable et de l'utilisation de 6 jours ouvrables de congé effectif par an. L'accord du président sur proposition du membre du gouvernement concerné est requis.

En application des dispositions des articles 65 et 108 de la loi organique, le président et les membres du gouvernement sont en fonctions jusqu'à l'expiration du mandat du congrès qui les a élus. Au maximum de 5 ans, cette durée peut être réduite suivant les règles de cessation anticipée du gouvernement (motion de censure, démission, incompatibilité). Par conséquent, les collaborateurs restent, en principe, en fonctions jusqu'à la fin du mandat de l'élu de rattachement et peuvent être renommés par la suite.

La cessation d'activité des collaborateurs intervient, au plus tard, en même temps que celle de l'élu auprès duquel l'intéressé a été affecté. Une indemnité compensatrice de congés payés non pris est prévue, dans la limite de 3 ans d'activité. En cas de non renouvellement, une indemnité de fin de fonctions est fixée à un mois de rémunération brute mensuelle par année de service dans la limite de 6 mois.

La délibération du 3 septembre 1999 fait référence au poste budgétaire ouvert dans le budget de l'institution pour toute cessation de fonctions (article 10). L'ouverture d'un poste budgétaire préalable à la nomination n'en demeure pas moins une condition nécessaire. L'arrêté du 25 juin 1999 relatif à la rémunération des collaborateurs explicite la justification de la dépense en disposant : «Les recrutements […] interviennent dans la limite des postes créés ainsi que des crédits inscrits au budget ».

2.2.2.1.2 Des procédures de recrutement insuffisamment définies

La chambre observe qu'il n'existe pas de procédures pérennes définissant le processus de recrutement des collaborateurs de cabinet.

Celui-ci fait ponctuellement l'objet de notes circulaires et de fiches techniques.

A la faveur du 13^{e} gouvernement désigné en juin 2014, la gestion des collaborateurs donne lieu à une amorce d'évolution sur ce point. Plusieurs notes de la DRHFPNC explicitent les modalités de recrutement et de cessation de fonctions de collaborateurs à l'ensemble des acteurs concernés.

Mais cet effort récent de formalisation demeure cependant incomplet.

La DRHFPNC peine à se positionner en tant que véritable acteur du processus de recrutement. Sous un angle technique, elle n'impulse pas d'expertise et encore moins de sécurisation suffisante, comme en témoignent les anomalies relatées ci-dessous.

Avant recrutement, une fiche d'embauche établie par la DRHFPNC doit être en principe complétée par l'élu demandeur. Elle précise l'identité de l'agent, les fonctions et la rémunération souhaitée. Outre la signature du membre du gouvernement, le contreseing du président est prévu.

Or, plusieurs carences ont été mises en évidence sur les demandes de recrutement et la gestion des dossiers.

Tableau n° 13 – Demandes de recrutement :

Date de la demande	Signature de l'agent	Visa de l'élu de rattachement	Signatue de la présidence	Fonctions	Affectation	Nomination
05/01/2010	**non**	délégation d'un directeur adj de cabinet non justifiée	**non**	catégorie A - fonction non précisée	Présidence	01/01/2010
non renseignée	non	oui	non	Assistant	Présidence	2011
19/05/2014	oui	non	non	Chargé de mission	Présidence	12/06/2014
non renseignée	non	oui	non	chef de cabinet	membre du gouvernement	08/07/2014

Source : CTC d'après les dossiers personnels des agents.

La tenue des dossiers des collaborateurs est peu rigoureuse. Elle ne fait pas l'objet de cotation ; les pièces sont aléatoires, le contenu diffère d'un cas à l'autre et selon la manière de faire des opérateurs. Certaines pièces sont en multiples exemplaires (arrêtés) et d'autres sont manquantes alors qu'elles sont de nature substantielle (justificatifs de rémunérations ou d'expériences professionnelles).

La décision de recrutement n'est pas toujours précédée d'une demande formalisée par un élu et le versement de cette pièce dans le dossier de l'agent n'est pas systématique. Le contenu de la fiche n'est pas toujours corroboré par des éléments probants pourtant prévus : nom de l'élu et du collaborateur, secteur, catégorie fonctionnelle, prétentions salariales, date de nomination, durée, visa du président et du membre du gouvernement. Ces fiches sont rarement remplies de manière exhaustive, ce qui reste sans effet sur le processus de recrutement et la gestion RH.

Une justification circonstanciée du besoin, en amont de la demande, n'a jamais été trouvée. Ce qui tend à illustrer toute la difficulté de rendre compte des conditions prévues par l'alinéa 3 de l'article 17 du règlement intérieur en vigueur. Il est, en outre, impossible d'appréhender les éléments d'arbitrage de quelque nature que ce soit.

Les justifications d'expériences et de diplômes ne sont pas produites et lorsqu'elles le sont, elles sont anciennes et/ou incomplètes et/ou peu probantes.

Seuls deux curriculum vitae ont été trouvés : l'un concerne un recrutement en août 2013 et l'autre en octobre 2014.

Les autres justifications, telles que fiches salariales et d'imposition, pour ce qui concerne les agents issus du secteur privé, ne sont pas versés dans le dossier. En tout état de cause, il n'existe pas d'élément susceptible de vérifier l'adéquation entre l'emploi réellement exercé et la rémunération allouée contrairement à la teneur de plusieurs notes circulaires en ce sens.

Même si l'intuitu personae et la relation de confiance entre l'élu et les collaborateurs dont il propose le recrutement constituent une spécificité de ce statut, le processus qui conduit la collectivité à supporter la charge financière correspondante doit reposer sur des règles qui devraient être mieux définies. La gestion des dossiers devrait également être assurée de manière plus professionnelle et rigoureuse par les services de la DRHFPNC.

Recommandation n°10 :

La chambre recommande la mise en place de procédures plus formalisées en matière de recrutement et d'améliorer la gestion des dossiers des collaborateurs de cabinet.

Le président du gouvernement rappelle dans sa réponse le contexte dans lequel interviennent ces recrutements, dans un délai très court, avec selon lui des difficultés à trouver des candidats « qui acceptent de travailler dans un cabinet politique, avec des conditions de travail spécifique notamment au regard des horaires de travail et avec la précarité de ces emplois sans attractivité financière ».

Pour autant, le président admet que les procédures doivent être améliorées et il indique qu'il y a convergence des recommandations et des observations faites par le contrôle de légalité et le comptable public.

Il précise qu'une réflexion va être engagée pour formaliser les procédures de recrutement. « L'urgence d'établir les décisions de recrutement ne doit pas exonérer les collaborateurs de fournir l'ensemble des pièces demandées et je soutiendrai la DRHFPNC dans le respect des formalités établies, préalablement au recrutement des collaborateurs ».

2.2.2.1.3 Des actes de nomination qui devraient être améliorés.

La qualité externe des actes de nomination examinés dans l'échantillon retenu est très perfectible : ceux-ci ne visent ni la délibération portant répartition des secteurs qui justifie le recrutement au regard du règlement intérieur du gouvernement, ni ce règlement qui est au centre du processus.

Aucune référence au budget, aux crédits prévus ni à l'imputation comptable ne sont visés non plus alors que ces informations constituent une justification nécessaire à toute dépense publique.

La rémunération est rarement déclinée dans l'arrêté de nomination en cohérence avec la grille financière de référence. Souvent, seul l'indice INM est mentionné ce qui prête à confusion. Cette omission ne facilite pas la détection des cas de dépassements d'indice de recrutement puisque ni l'indice INA ni l'indice IB ne sont mentionnés.

De surcroit, les arrêtés de nomination des collaborateurs de cabinet ne sont plus publiés au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie depuis 2008, ce qui ne concourt pas à la transparence de l'ensemble.

Dans plusieurs cas, la mise au point incombant à la DRHFPNC a eu lieu postérieurement à la nomination ou renouvellement :

Tableau n° 14 – Décalage entre les droits acquis et l'entrée en vigueur de l'acte de nomination :

Date arrêté	Date contrôle de légalité	Date recrutement	Date analyse du poste	Mise au point RH sur le recrutement	Date prise de connaissance par l'agent
23/06/2014	?	06/06/2014	11/06/2014	06/06/2014	10/07/2014
23/06/2014	?	06/06/2014	?	?	
09/07/2014	09/07/2014	06/06/2014	16/06/2014	?	
16/07/2014	?	08/07/2014	?	10/07/2014	03/09/2014
23/06/2014	25/06/2014	06/06/2014	?	25/06/2014	
03/03/2014	03/03/2014	01/09/2014	?	02/09/2014	20/10/2014
12/11/2014	13/11/2014	15/10/2014	?	22/10/2014	28/11/2014
09/07/2014	09/07/2014	06/06/2014	?	03/07/2014	

Source : CTC d'après les dossiers personnels des agents.

Le président du gouvernement indique que la DRHFPNC prendra en compte les critiques formulées par la CTC lors de l'élaboration des actes de nomination (indication du secteur d'activité, de l'indice, de l'imputation comptable et publication au journal officiel).

2.2.2.2 *Des conditions de rémunération souples et avantageuses pour les bénéficiaires*

2.2.2.2.1 Présentation du cadre réglementaire

Les conditions de rémunération sont fixées par l'arrêté du gouvernement n° 99-15/GNC du 25 juin 1999. Celles-ci ont été modifiées en 2001 et 2004 à l'avantage des agents par revalorisation de la grille de référence. Le cadre actuel résulte d'un arrêté n° 2011-1785/GNC du 16 août 2011, inchangé depuis lors.

Structuré par bornes indiciaires, le cadre en vigueur se réfère à celui des fonctionnaires prévu par l'arrêté n° 2006-4189/GNC du 26 octobre 2006 relatif au point d'indice. Outre la fixation de barèmes de conversion entre les indices nets (INA), bruts (IB) et nouveaux majorés[44] (INM), l'arrêté de 2011 transpose les seuils plancher et plafond prévus par les statuts particuliers des cadres d'administration générale et technique (délibérations n° 232 du 13 décembre 2006 et n° 74/CP du 12 février 2009).

Pour mémoire, le cadre initial du 25 juin 1999 prévoyait une rémunération équivalente (salaire brut mensuel et indemnité de résidence) à celle d'un fonctionnaire du cadre territorial classé au même indice de la grille locale du traitement, affecté à Nouméa. Pour les collaborateurs ayant la qualité de fonctionnaire, la rémunération indiciaire brute antérieure pouvait être maintenue lorsque la classification dans la grille des collaborateurs aboutissait à une situation moins favorable. Elle était, en outre, limitée à la rémunération correspondant à l'indice terminal de la grille du traitement des fonctionnaires dans l'institution. Jusqu'en 2004, aucun plafond n'avait été prévu lorsque le collaborateur était un agent issu du secteur privé. Par la suite et jusqu'en 2011, les émoluments ne pouvaient excéder ceux auxquels pourrait prétendre un agent de l'Etat occupant des fonctions et ayant des qualifications équivalentes.

[44] L'INM sert au calcul du traitement tandis que l'INA et l'IB permettent le classement en échelon fonctionnel hiérarchique lors de la nomination.

Depuis août 2011, la rémunération des collaborateurs, agents titulaires ou non titulaires, est soumise à une classification indiciaire d'entrée. Sous l'effet de l'ancienneté, l'assiette peut être déconnectée du plafond de référence avec un positionnement hors échelle.

La décision de recrutement prise par le président du gouvernement fixe le montant de la rémunération des collaborateurs en s'appuyant notamment sur la rémunération immédiatement antérieure perçue. Pour les fonctionnaires, l'assiette est constituée du traitement indiciaire et du régime indemnitaire servi. Pour les non fonctionnaires, elle s'appuie sur le revenu du dernier emploi suivant la déclaration annuelle de revenus.

La rémunération d'entrée des collaborateurs peut être fixée avec une majoration maximum de 20% par rapport à celle perçue antérieurement selon les compétences requises, les responsabilités exercées et l'expérience attestée.

Par dérogation, le recrutement d'un collaborateur ayant la qualité de fonctionnaire peut prévoir le maintien de la rémunération indiciaire brute d'origine lorsque les règles de classement dans la grille de référence aboutissent à une situation moins favorable. La rémunération nouvelle peut être majorée dans la limite de 20%. Le collaborateur bénéficie en outre d'une indemnité compensatrice mensuelle correspondant aux indemnités, primes et avantages perçus dans son dernier emploi (logement, véhicule, téléphones).

Par dérogation, le recrutement d'un collaborateur non fonctionnaire peut prévoir le maintien de la rémunération antérieure lorsque les règles de classement dans la grille de référence des collaborateurs aboutissent à une situation moins favorable. La rémunération nouvelle peut être majorée dans la limite de 20%.

La rémunération allouée aux collaborateurs, quel que soit leur statut, est exclusive de toute prime ou avantage. Les intéressés peuvent prétendre au remboursement de frais de déplacement dans le cadre du service.

La grille indiciaire de référence comporte 5 niveaux fonctionnels répartis sur les tranches catégorielles statutaires (A,B,C). L'emploi d'agent polyvalent (catégorie D) a été supprimé de la grille, ce qui rejoint la préconisation formulée par la chambre en 2006.

Les révisions indiciaires opérées à cette époque ont permis l'alignement sur les cadres d'emploi statutaires fixé par la délibération du congrès n° 230 du 13 décembre 2006.

- Catégorie A :
    - directeur ou directeur adjoint du cabinet de la présidence : le classement indiciaire maxi passe à 1015 contre 920 en mai 2001 ;
    - chef de cabinet, chargé de mission, conseiller : le classement indiciaire maxi passe à 966 contre 841 en mai 2001 ;
- Catégorie B :
    - technicien, chargé d'études : le classement indiciaire maxi est fixé à 749. Ce cadre n'existait pas avant 2011 ;
    - assistant : le classement indiciaire maxi passe à 623 contre 415 en mai 2001 ;
- Catégorie C :
    - secrétaire : le classement indiciaire maxi passe à 489 contre 300 en mai 2001.

La prise en compte de l'ancienneté dans les fonctions résulte d'un mécanisme de revalorisation réglementaire instauré depuis 1999. Elle se traduit par le gain indiciaire suivant :

- directeur de cabinet et directeur adjoint : +50 points d'INA depuis 2001 ;
- chef de cabinet : 40 points (contre 35 jusqu'en 2001) ;
- chargé de mission, conseiller :+ 35 points d'INA depuis 2001 ;
- technicien, chargé d'études : +25 points d'INA (création du cadre en 2011) ;
- assistant, secrétaire : respectivement, + 20 et 15 points depuis 2001.

L'ancienneté de référence est fixée à 2 ans, ce qui correspond au niveau médian de l'avancement retenu par le cadre particulier d'administration générale (délibération du 13 décembre 2006 précitée)[45].

Cette revalorisation est automatique et ne s'inscrit pas dans le système dit de « l'avancement différencié » applicable aux fonctionnaires examiné précédemment.

Les agents non titulaires de la Nouvelle-Calédonie autres que collaborateurs, bénéficient d'un régime de revalorisation depuis 2012. Celui-ci est moins favorable car la durée retenue est celle du cadre moyen de la fonction publique territoriale à laquelle s'ajoute une année (36 mois pour un attaché au 1er échelon de classe normale). Les propositions de revalorisation sont soumises à l'avis du secrétaire général après examen de la manière de servir et un entretien annuel d'évaluation.

Un mécanisme de revalorisation est également possible en cas de cessation de fonctions suivie d'une nouvelle nomination négociée avec l'élu et/ou le président.

Ce régime concerne la plupart des collaborateurs dont certains sont en poste depuis les années 80, soit approximativement une cinquantaine d'agents sur une centaine pour toute la période sous revue. Selon les consolidations opérées par le service « Support Ressources Humaines et Recrutement » de la DRHFPNC, ce phénomène de mobilité concerne 30 agents en moyenne par mandat (2009-2011 ; 2011-2014 ; depuis 2014).

En juillet 2014, certaines nouvelles nominations d'agents déjà en poste reflètent un gain de 60 000 F par mois (+35 points d'indice). Mais ce gain reste très variable d'un cas à l'autre.

Au final, la chambre relève que la rémunération des collaborateurs repose sur des critères spécifiques pour ce qui est de la classification de l'emploi d'accueil, la liaison avec la rémunération antérieure et la déconnexion par rapport à la rémunération des fonctionnaires les mieux payés au sein de l'institution. Elle se caractérise, en outre, par une grande diversité entre les agents et entre ces derniers et les autres effectifs de l'institution. Elle s'empreint des régimes statutaires en vigueur tout en s'affranchissant de leurs modalités de gestion (emploi, évaluation, dialogue social).

La CTC relève que ses recommandations de 2006 n'ont pas été suivies d'effets puisqu'on constate toujours à la fois une disparité entre les collaborateurs de cabinet, une complexité résultant de nombreuses exceptions à la grille de référence et une absence de mesure instaurant un plafonnement des rémunérations. Sur ce dernier point, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté pour sa part deux dispositions destinées à contenir le

[45] L'avancement au minimum est fixé à 18 mois et l'avancement maximum entre 30 et 60 mois.

montant global de la masse salariale des collaborateurs des groupes politiques et le niveau de rémunération individuel des collaborateurs de cabinet.

En effet, selon l'article 79 de la loi organique, les crédits inhérents aux personnes nécessaires au fonctionnement de chaque groupe au congrès ne peuvent excéder le tiers du montant total des indemnités versées chaque année aux membres des assemblées.

Selon la délibération n° 93/CP du 3 octobre 2012, le traitement indiciaire servi aux collaborateurs de cabinet ne peut être supérieur à 90% du traitement correspondant à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé, ce qui correspond à ce que la CTC avait préconisé en 2006.

Recommandation n°11 :

La chambre renouvelle sa recommandation formulée en 2006 sur la nécessité de revoir les règles en matière de rémunération des collaborateurs de cabinet, en s'inspirant, le cas échéant, de celles qui ont été mises en place par le congrès de la Nouvelle-Calédonie.

L'ordonnateur en fonctions indique dans sa réponse qu'il a fixé de nouvelles règles en matière de rémunération. Une majoration de 20 % maximum du salaire précédant le recrutement auprès des membres du gouvernement a été instauré ainsi qu'un plafonnement à 60 % du traitement indiciaire augmenté de la prime catégorielle pour les fonctionnaires. Pour les non titulaires, les emplois sont déterminés par le niveau des diplômes. Le président précise que ces mesures ont eu pour effet de réduire certains salaires de collaborateurs.

Le président du gouvernement précise qu'une réflexion sera engagée rapidement sur les conditions de rémunération des collaborateurs et sur les modalités d'avancement afin de permettre la prise en compte des recommandations de la CTC. Il proposera au gouvernement la rédaction d'un nouveau règlement intérieur qui intègrera les conditions de rémunération des collaborateurs.

Il ajoute qu'il vérifiera la possibilité de transposer les statuts existants pour d'autres institutions et qu'il différenciera la masse salariale des collaborateurs dès le prochain budget.

2.2.2.2.2 Des pratiques d'octroi des rémunérations qui ne respectent pas le cadre fixé

L'examen des dossiers composant le panel de contrôle a permis de mettre à jour des pratiques divergentes des règles définies par le cadre réglementaire et favorables aux collaborateurs recrutés.

Lors de l'entrée en fonctions, la simulation salariale comme la fiche d'analyse dressée par la DRHFPNC ne reposent sur aucun élément fiable lorsque l'agent est issu du secteur privé. Il n'existe pas, non plus, de garantie quant à la vérification préalable des prétentions salariales.

Sauf rares exceptions, celles-ci sont soit retenues soit ramenées au maximum de la grille de référence. Dans plusieurs cas, la rémunération validée lors de la nomination dépasse même la grille.

Dans d'autres cas, le niveau de positionnement indiciaire initial est tel que la grille s'avère dépassée dès la première année de fonctions.

Dans tous les cas, il n'y a pas de justification probante.

Tableau n° 15 – Dépassement de la grille indiciaire lors de l'entrée en fonctions :

Nomination	Fonctions	Affectation	INM retenu	INM maxi de la grille	
10/06/2011	chargé de misison	Présidence	899	821	
06/08/2012	chargé de misison	membre du gouvernement	1295		
01/06/2013	chargé de misison	membre du gouvernement	1103		
06/06/2014	chef de cabinet	membre du gouvernement	853		
23/06/2014	chef de cabinet	Présidence	1025		
23/06/2014	conseiller	Présidence	1370		
21/07/2014	collaboratrice	membre du gouvernement	non précisé sur l'arrêté de détachement paru au J.O.		
01/08/2014	collaboratrice	membre du gouvernement	non précisé sur l'arrêté de détachement paru au J.O.		

Source : CTC d'après les dossiers personnels des agents.

La ligne de conduite affichée par la DRHFPNC est très favorable aux collaborateurs, y compris lorsque ceux-ci ne font pas état de prétentions salariales.

Un courriel 9 juin 2014 de la directrice-adjointe en charge du pôle ressources humaines explicite cette pratique au secrétaire général : en l'absence de prétentions, il convient d'allouer à l'agent le niveau maximum de la grille, abstraction faite de tout élément de justification, du reste, non demandé.

Dans un cas, le salaire de chargé de mission sollicité était de 650 000 F CFP alors que le salaire antérieur était de 435 306 F CFP. La DRH a donc préconisé d'appliquer le régime le plus favorable, à savoir une rémunération maximale de 570 000 F CFP. L'agent a donc bénéficié d'une hausse de près de 135 000 F CFP sans justification, expérience ou descriptif de mission à l'appui.

Une fiche d'analyse de la DRHFPNC du 16 juin 2014 indique : « la politique de rémunération des collaborateurs dont les fonctions sont renouvelées est de maintenir le traitement perçu précédemment sauf si le niveau de responsabilité est modifié ».

Le secrétaire général exprime une approche plus restrictive dans une note à l'adresse des membres du gouvernement au 24 juin 2014. Il précise que la rémunération d'un collaborateur doit s'appuyer sur la rémunération immédiatement antérieure ; elle peut être majorée de 20% sous réserve de cohérence avec les compétences requises, les responsabilités exercées et l'expérience professionnelle ; mais le maximum constitue une faculté qui doit être circonstanciée.

Ce cadrage n'est pas été suivi d'effet puisque certains recrutements dépassent soit la grille de référence soit le dernier salaire perçu :

Tableau n° 16 – Justification de la rémunération allouée au regard de la situation antérieure :

	Emploi précédent	Salaire net précédent	Prétentions de l'agent ou de l'élu	Rémunération proposée par la DRHFPNC	Remarque
Chargé de mission nommé le 06/06/2014	directeur du service communication de la province sud	690 261	Aucune	850 452	+20% par rapport à la rémunération antérieure
Collaborateur nommé le 06/06/2014	collaborateur d'une élue	384 000	450 000	450 000	+20% par rapport à la rémunération antérieure
Chargé de mission nommé le 01/11/2014	chef de chantier contractuel à la DITT jusqu'en 2011 puis consultant pour SAS Goro Mines jusqu'à novembre 2013	non communiqué	non signalé au dossier	442 713	+20% par rapport à la rémunération DITT qui n'était pas la dernière.
Chef de cabinet nommé le 08/07/2014	Gérant de cotrans déménagement	900 000	990 000	990 000	Le traitement antérieur est majoré de 10% . L'INM retenu dépasse la grille
Chargé de mission nommé le 15/10/2014	DG du groupe SHN SA (Déva)	non communiqué	non signalé au dossier	317 967	50% du traitement maximum de la grille

Source : CTC d'après les dossiers personnels des agents.

Pour l'une des collaboratrices à mi-temps de la présidente, la rémunération maximale, soit 322 000 F CFP, a été retenue sur demande du directeur de cabinet (18 juin 2014) contre un seuil fixé par la DRHFPNC à 315 000 F CFP.

Le président du gouvernement confirme dans sa réponse que « la ligne de conduite affichée par la DRHFPNC, que vous considérez à juste titre très favorable aux collaborateurs, est l'identification de la rémunération maximale dans la limite des dispositions réglementaires et de la politique de rémunération du gouvernement en fonction. Les propositions en ce sens de la DRHFPNC sont celles attendues par les membres du gouvernement et ne font pas l'objet d'un avis de la direction effectivement. Le rôle de la DRHFPNC est limité à celui de l'application des décisions prises avec les seules alertes réglementaires, le cas échéant ».

La fréquence des revalorisations négociées lors de nominations renouvelées est importante. Déjà évoqué au cours du contrôle précédent de la chambre, ce mécanisme a été utilisé pour permettre des augmentations que n'auraient pas permis les règles d'ancienneté prévues par la réglementation.

Plusieurs exemples témoignent de cette pratique.

Ainsi, selon une fiche d'analyse de la DRHFPNC, datée du 13 avril 2011, l'avancement normal d'une collaboratrice conduisait à un gain de 26 000 F CFP. Afin de valider la revalorisation proposée par l'élu à 76 000 F CFP, la DRHFPNC a donc préconisé de procéder à un nouveau recrutement permettant à la chargée de mission de se positionner sur ses prétentions de revalorisation sans l'attente d'un cycle normal d'avancement.

Autre exemple, une chef de cabinet, nommée en avril 2011 à l'indice majoré 688 (INA 578), passe à l'indice majoré 783 (INA 635) en septembre 2011 (+57 points d'INA). Un collaborateur du président recruté en janvier 2010 à l'indice majoré 596 (INA 517) passe à l'indice majoré 691 (INA 580) en juin 2012, avant d'avoir atteint le seuil de 2 ans et au-delà du gain maxi prévu, soit +35 points d'INA (ici, +63).

Tableau n° 17 – Gains inhérents aux revalorisations comparés à la grille de référence :

Collaborateur	10/06/2011	506	559	458	493	35	35	Avancement 2 mois après le renouvellement de l'agent
	07/08/2013	559	612	458	528	70		
Chef de cabinet	11/04/2011	688	783	578	635	57	40	Recrutement avec un gain de 57 points
	10/06/2011	688	688	578	578			Renouvellement
	01/09/2011	783	688	578	635	57		Nouveau recrutement avec gain de 57 points
	01/09/2013		853	635	675	40		Avancement hors échelle; l'échelle de référence est plafonnée à l'INA 635
Collaborateur	10/06/2011	801	801	640	HE	ns	ns	Hors échelle; l'échelle de référence est plafonnée à l'INA 635
	15/03/2013	801	870	640	HE	ns	ns	Hors échelle; l'échelle de référence est plafonnée à l'INA 635
Chef de cabinet	04/03/2011	688		578			40	Renomination au bout de 8 mois avec gain indiciaire
	01/11/2011	688	783	578	635	57		
	06/06/2014	783	853	ns	ns			Hors échelle; l'échelle de référence est plafonnée à l'INA 635

Source : CTC d'après les dossiers personnels des agents.

Le manque de fiabilité des données lié à diverses anomalies (saisies divergentes selon les opérateurs, changement ou erreur sur le statut d'un collaborateur ou le secteur de rattachement, défaut de relance en cas d'éléments justificatifs incomplets), ne permet pas d'évaluer le coût des revalorisations suite à des nominations successives. Leur part réelle demeure donc opaque pour l'institution mais le risque inflationniste par le jeu des réembauches, mentionné par la CTC lors du contrôle précédent, perdure.

Un agent a pu bénéficier d'augmentations substantielles par l'optimisation d'une mobilité entre les fonctions de collaborateur et celles de secrétaire général adjoint (SGA) du gouvernement. Entre décembre 2013 et juillet 2014, sa rémunération a progressé de près de 430 000 F CFP dont 50% obtenus dès le passage de collaborateur à SGA et 50% obtenus lors du passage de SGA à collaborateur.

Tableau n° 18 – Mobilité d'un collaborateur secrétaire général adjoint du gouvernement :

Date	Rémunération nette perçue	Dont indemnité compensatrice	Fonction
31/12/2013	1 062 708	157 724	Collaborateur
31/01/2014	1 059 414	157 724	Secrétaire général adjoint
28/02/2014	1 606 443	157 724	La rémunération perçue correspond à celle de l'emploi fonctionnel régularisé sur décembre 2013 alors que l'agent était encore collaborateur
30/06/2014	1 266 776	157 724	La rémunération perçue comporte une indemnité compensatrie alors que la rémunération de collaborateur était moins élevée que celle de SGA
31/07/2014	1 486 444	337 433	La rémunération correspond à celle de collaborateur avec indemnité compensatrice tirée de l'emploi de SGA

Source : CTC d'après les dossiers des agents et le système d'information des R.H.

La gestion des congés payés appelle également des observations, d'autant plus que les congés non pris donnent lieu au versement de sommes importantes à certains collaborateurs**.**

Dans un cas, la mobilité opérée entre collaborateur au congrès puis au gouvernement a permis un gain substantiel en matière d'indemnisation de congés payés non pris : soit

211 186 F CFP obtenus du congrès en janvier 2010 puis 1 720 795 F CFP obtenus du gouvernement en juillet 2014.

Le dispositif de contrôle apparaît déficient. En effet**,** le service intérieur de la Nouvelle-Calédonie, placé sous la direction du secrétaire général, a été historiquement désigné pour la collecte des fiches de congés et leur transmission à la DRHFPNC. Or, cette transmission est ponctuelle et les liaisons entre le service intérieur et la DRHFPNC sont difficiles à cerner.

La base « Portail RH » qui alimente le système d'information des ressources humaines par la prise en charge administrative des congés n'est pas accessible aux collaborateurs. Ces derniers, ne relevant d'aucun processus hiérarchique de validation informatisé à l'instar des autres agents de l'institution, échappent donc à tout suivi.

Les tentatives de cadrage ont été peu efficaces. Une note du secrétariat général en date du 30 novembre 2011 attire l'attention du président sur la gestion des congés en faveur des collaborateurs. Ceci a été précisé par une circulaire du 20 décembre 2011.

Ainsi, le cumul de congés sur une période de trois ans maximum implique qu'au moins 6 jours soient utilisés dans une année. L'indemnité compensatrice correspond à 24 jours par année de service dans une limite de 72 jours pour trois ans effectifs.

Dans les faits, même si les agents sont invités à solder leurs congés, les termes de la circulaire précitée restent lettre morte. Aucun justificatif précisant les motifs conduisant à l'absence de congés déclarés n'a été identifié pour toute la période sous revue.

L'échantillon ci-dessous illustre le manque de suivi des congés :

Tableau n° 19 – Qualité de fiches de demandes de congés :

Nom du collaborateur	Nom de l'élu	Signature de l'agent	Visa	Date de la demande	Remarques
oui	oui	oui	l'élu: non	25/09/2014	Nombre de jours demandés non précisé
			présidence: oui (griffe)		Droits acquis et solde congés non indiqués
			DRHFPNC: non		Avis hiérarchique: non
oui				26/09/2013	74 jours demandés: maxi autorisé
	présidence	oui	l'élu: non		Accord ou désaccord: non signalé
			présidence: oui (griffe)		Absence de motivation
			DRHFPNC: non		Absence d'avis hiérarchique
oui	présidence	oui	l'élu: non	30/09/2013	59,5 jours demandés
			présidence: oui (griffe)		Droits acquis et solde congés non indiqués
					Accord ou désaccord: non signalé
			DRHFPNC: non		Absence de motivation
					Absence d'avis hiérarchique

Source : CTC d'après les dossiers personnels des agents.

Ponctuellement, une demande écrite de cumul de congés a été adressée à l'élu de référence (un cas noté en 2012 et un cas en 2014). Mais, les motivations, en particulier les nécessités de service, ne sont jamais justifiées.

Le secrétaire général a lui-même établi une liste nominative de 18 agents (collaborant pour l'essentiel à la présidence) autorisés à cumuler leurs congés (note du 6 août 2009) – Mais, les motivations n'ont été relayées ou précisées par aucune pièce.
Le président du gouvernement en exercice annonce que le module informatique de gestion des congés utilisé pour les agents de la Nouvelle-Calédonie sera déployé auprès des collaborateurs de cabinet.

Tableau n° 20 – Indemnités de congés payés déclarés non pris et non justifiés :

Collaborateur	Date décision	Jours indemnisés	Indemnité de congés (F CFP)
S.C.	avr-11	30	315 885
S.C. (le même agent que ci-dessus)	09/07/2014	27,5 (calcul sur 2 mois ?)	657 613
B.S.	09/07/2014	74,5	1 720 795
W.N.	09/07/2014	72	1 015 063
L.G. T	09/07/2014	56,5	780 630
D.V. S	09/07/2014	72	1 044 852
D.P. M.	09/07/2014	67	1 855 025
G. JP.	09/07/2014	72	2 059 910
M.A.	09/07/2014	11,5	108 696
O.C.	09/07/2014	12	250 520
W.A.	09/07/2014	72	1 228 159
C.C. (rejet du payeur)	30/11/2014	72	5 588 670

Source : CTC d'après les arrêtés de cessation de fonctions ou fiches de paie.

Ces multiples exemples montrent que le cadre réglementaire applicable aux collaborateurs de cabinet qui est déjà très favorable, est fréquemment contourné.

La chambre appelle donc la Nouvelle-Calédonie à faire preuve de plus de rigueur dans la mise en œuvre des règles applicables aux collaborateurs des membres du gouvernement.

Rappel d'obligation juridique n°6 :

La chambre rappelle à la Nouvelle-Calédonie la nécessité de veiller à l'avenir aux règles fixées en matière de rémunération des collaborateurs de cabinet.

2.2.2.3 *Des effectifs de collaborateurs non contingentés*

Selon l'article 128 de la loi organique, les modalités d'organisation et de fonctionnement du gouvernement qui ne sont pas prévues par ladite loi sont fixées par le règlement intérieur. A ce titre, la fixation et la répartition des effectifs de collaborateurs sont régies par les termes de ce règlement.

Le règlement intérieur publié au journal officiel de la Nouvelle-Calédonie le 22 juillet 2004 avait fixé à trois le seuil minimum de collaborateurs par membre élu.

A l'occasion de son précédent contrôle sur la gestion du personnel, la CTC avait préconisé le plafonnement du nombre de collaborateurs par une délibération du congrès.

Une nouvelle version du règlement intérieur a été publiée au journal officiel du 7 juin 2012 suivant une délibération du 3 avril 2012.

La recommandation de la CTC de contingenter le nombre de collaborateurs par membre de gouvernement n'a pas été mise en œuvre, car l'article 17 de la délibération précitée indique que :

- « le président, le vice-président et les autres membres du gouvernement bénéficient du concours des services administratifs des secteurs dont ils ont la charge. Ils disposent, en outre, de collaborateurs pouvant les assister dans l'exercice de leur mission d'animation et de contrôle (alinéa 1) ;
- chaque membre du gouvernement dispose de moyens humains en rapport avec l'étendue des secteurs qui lui sont dévolus (alinéa 2) ;
- compte tenu des contraintes inhérentes aux fonctions de président et de vice-président, l'attribution des moyens doit être en rapport avec l'exercice de leurs responsabilités (alinéa 3). »

La mise en œuvre de ce règlement intérieur s'est heurtée à la contestation de certains membres du gouvernement quant aux moyens humains auxquels ils pouvaient prétendre. Ceci a donné lieu à plusieurs décisions jurisprudentielles :

- par ordonnance du 22 mars 2012, le juge des référés de Nouméa a, notamment, considéré que la non affectation d'un collaborateur n'empêche pas un membre élu de participer à la collégialité du gouvernement et ne fait pas obstacle au fonctionnement des services publics dont l'élu peut avoir la charge. Ceci ne porte pas non plus atteinte à ses prérogatives. Les membres du gouvernement bénéficient, par ailleurs, du concours permanent des agents des directions ;

- par jugement du 28 juin 2012, le tribunal administratif de Nouméa a rappelé que les conditions de recrutement s'apprécient en regard des règles fixées par le règlement en vigueur au jour de la nomination de l'agent. Implicitement, il en ressort que le président du gouvernement n'est pas dans une compétence liée. Il dispose d'une marge d'appréciation quant aux modalités de fonctionnement de l'institution lorsqu'il procède à la nomination des collaborateurs ;

- par jugement du 6 décembre 2012, la même juridiction a porté une appréciation de fond quant aux modalités de recrutement des collaborateurs :

    - la participation à l'animation et au contrôle d'un secteur de l'administration constitue une justification nécessaire ;

    - ce droit est à concilier avec les principes de la collégialité gouvernementale ;

    - la répartition des collaborateurs ne peut être subordonnée à l'appréciation de la seule étendue d'un secteur donné et tient, nécessairement, compte de la portée collective des missions ;

- selon une nouvelle espèce du 5 juin 2014 :

    - chaque membre élu peut, effectivement, prétendre à des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions ;

    - mais il lui incombe, en retour, de les exercer de manière effective. Dans le cas inverse, les moyens mis à disposition peuvent être réduits.

En pratique, la répartition des collaborateurs n'implique pas de stricte égalité entre chacun des membres du gouvernement. Elle relève de l'appréciation souveraine du président au regard de l'organisation et de la vie interne de l'institution.

Dans la continuité de ce qu'elle avait fait en 2006, la chambre souligne la nécessité de mettre en place des règles instaurant un plafonnement des effectifs pour les collaborateurs des membres du gouvernement.

La juridiction observe que le congrès a quant à lui opté pour un dispositif dit de « crédits-collaborateurs »[46] qui octroie aux groupes politiques et aux autorités du congrès (président, vice-président, président de la commission permanente, etc) un nombre de crédits variant selon les fonctions et permettant de rémunérer jusqu'à deux collaborateurs par crédit.

Recommandation n°12 :

La chambre recommande, comme en 2006, la fixation de règles instaurant un plafonnement du nombre de collaborateurs des membres du gouvernement.

En réponse, le président du gouvernement en exercice précise qu'il entend proposer au gouvernement un nouveau règlement intérieur fixant un nombre plafond de collaborateurs par membre du gouvernement.

Par ailleurs, la DRHFPNC engagera une réflexion sur un dispositif d'enveloppe budgétaire affecté à chaque membre du gouvernement.

Enfin, les dépenses de rémunération des collaborateurs seront isolées dans la masse salariale dès 2016, ce qui permettra de fiabiliser également les données du système de d'information des ressources humaines.

2.2.2.4 *Des effectifs mal connus et peu transparents*

Si on s'en tient aux éléments communiqués par la DRHFPNC, les effectifs des collaborateurs de cabinet sur la période sont restés globalement stables.

Tableau n° 21: Répartition des collaborateurs par fonctions :

ETP mandature Ph. Gomes		ETP mandatures H. Martin		ETP mandature C. Ligeard	
SECRETAIRE DACTYLO	0	SECRETAIRE DACTYLO	1,5	SECRETAIRE DACTYLO	0
SECRETAIRE	1	SECRETAIRE	2	SECRETAIRE	0,5
DIRECTEUR CABINET	0	DIRECTEUR CABINET	1	DIRECTEUR CABINET	1
CHEF CABINET	5	CHEF CABINET	5	CHEF CABINET	9
CHARGE D'ETUDES	0	CHARGE D'ETUDES	0	CHARGE D'ETUDES	1
CHARGE DE MISSION	55,5	CHARGE DE MISSION	47,5	CHARGE DE MISSION	28,5
ASSISTANT	8,5	ASSISTANT	8	ASSISTANT/CHARGE D'ETUDES	5
DIR. CABINET ADJ.	1	DIR. CABINET ADJ.	0	DIR. CABINET ADJ.	1
CONTROLEUR-ENQUETE	0	CONTROLEUR-ENQUETE	0	CONTROLEUR-ENQUETE	1
CONSEILLER SECTEUR	0	CONSEILLER SECTEUR	0	CONSEILLER SECTEUR	8,5
CONSEILLER	0			CONSEILLER	8
Total ETP fichier du pôle FP	**71**	**Total ETP fichier du pôle FP**	**65**	**Total ETP fichier du pôle RH**	**63,5**

Source : DRHFPNC d'après les fichiers détaillés édités au pôle FP.

Les chargés de mission sont nettement majoritaires tout en connaissant un fléchissement régulier. Dans le même temps, une montée en puissance des fonctions de conseiller est constatée. Mais les vocables utilisés pour ces deux catégories correspondent à des missions dont le contenu est variable et objectivement délicat à différencier.

Le tableau ci-dessous présente la ventilation par membre du gouvernement :

[46] Délibération n°93/CP du 3 octobre 2012

Tableau n° 22 : répartition des collaborateurs par élu du gouvernement :

ETP mandature Gomés		ETP mandatures Martin		ETP mandature Ligeard	
J.C. Briault	4,5	J.C. Briault	6,5	S. Backès	6
S. Backès	3	S. Backès	6	T. Cornaille	4,5
B. Deladrière	4	F. De Greslan	2	J.L. D'Anglebermes	4,5
J.L. D'Anglebermes	5	Ph. Dunoyer	3	B. Deladrière	5
Ph. Dunoyer	3	H. Iekawe	3	V. Eurisouké	2
Y. Devillers	3	A. Lecren	7	Ph. Germain	7
Ph. Gomés	29,5	H. Martin	18,5	D. Gorodey	4
D. Gorodey	4,5	G. Mandaoue	2	A. Lecren	4,5
Ph. Germain	4,5	S. Robineau	5	A.P. Léopold	5
S. Loueckhote	4	G. Tyuienon	7,5	C. Ligeard	15
P. Ngaiohni	6	D. Gorodey	4,5	G. Tyuienon	6
Total	**71**	**Total**	**65**	**Total**	**63,5**

Source : DRHFPNC – d'après les synthèses éditées par le pôle RH.

Depuis juin 2014, les moyens de la présidence sont individualisés hors secteur, ce qui n'était pas le cas antérieurement. Au cours de la période, le nombre de collaborateurs oscille entre 2 et 7 agents par membre élu, exception faite de la présidence (29,5 pour P. Gomès ; 18,5 pour H. Martin ; 15 pour C. Ligeard).

Au 31 décembre 2014, l'institution compte 63,5 collaborateurs (ETP) pour un peu plus de 1500[47] agents (ETP) dans les directions et les services de la Nouvelle-Calédonie, soit 4%.

Depuis 2008, les effectifs permanents ont progressé de 10% tandis que le volume des collaborateurs connaît un fléchissement entre 2011 et 2014. Dans cet effectif, une trentaine sont nommés pour la première fois en juin 2014 (50%), ce qui est à l'image de chaque changement de mandature et ne traduit pas de pratique différente.

Le taux d'occupation ressort à 83% pour 2013, soit 56 postes occupés selon l'annexe budgétaire relative au personnel de l'institution.

Sous réserve des difficultés d'identification individuelles exposées ci-après, une centaine d'agents peut être recensée entre 2010 et 2014, ce qui représente, approximativement, 65 à 75 personnes par mandature.

[47] Hors sénat coutumier et conseil économique social et environnemental.

Tableau n° 23 - Répartition par volume de secteur sous le 13e gouvernement :

	Secteur	ETP	ETP en %
André-Jean LEOPOLD	Enseignement - enseignement supérieur - recherche - service civique	5	8%
Anthony LECREN	Aménagement foncier - affaires coutumières - écologie - développement durable - ressources natuelles - bio de la zone économique exclusive - ZODEP - sénat coutumier	4,5	7%
Bernard DELADRIERE	Santé - droit civil - assurances - urbanisme	5	8%
Cynthia LIGEARD	Fonction publique - sécurité civile - transport aérien international - protocole	15	24%
Déwé GOREDEY	Culture, condition féminine, citoyenneté	4	6%
Gilbert TYUIENON	Infrastructures - transports domestiques - sécurité routière - aménagement	6	9%
Jean-Louis D'ANGLEBERMES	Travail - emploi - dialogue social - formation professionnelle	4,5	7%
Philippe GERMAIN	Economie - droit commercial - fiscalité - douanes - commerce extérieur - énergie - communication audiovisuelle, conseil éco social et environnemental	7	11%
Sonia BACKES	Protection sociale - solidarité - handicap - agriculture - élevage - pêche - famille	6	9%
Thierry CORNAILLE	porte-parole - budget - logement - développement numérique - questions monétaires - crédit - congrès	4,5	7%
Valentne EURISOOUKE	Jeunsse - sports	2	3%
Total des collaborateurs de membres de l'exécutif		**63,5**	**100%**

Source : CTC d'après les données du pôle RH de la DRHFPNC.

Mais ces éléments communiqués par la DRHFPNC méritent d'être pris avec beaucoup de précautions et ce pour deux raisons.

En premier lieu, la fiabilité des données statistiques est sujette à caution. Les indicateurs édités par la DRHFPNC, à la demande de la chambre, illustrent une volumétrie et une typologie globalement mal connues par cette direction. De nombreuses corrections ont été nécessaires pour affiner la liste des collaborateurs, qui par recoupement, apparaissait partielle.

Le contrôle sur place de près d'une quarantaine de situations de collaborateurs sur environ 140 dossiers informatisés, a mis en évidence de nombreuses défaillances, qui peuvent être raisonnablement estimées à 20% des dossiers.

La configuration technique du système d'information prévoit une rubrique d'identification fonctionnelle, y compris pour les collaborateurs. Or celle-ci est loin d'être toujours renseignée. Selon la DRHFPNC, soit l'information n'était pas précisée dans le dossier administratif lors de la saisie initiale, soit l'agent a changé de secteur ou de statut sans que cela soit répercuté, soit l'élu a lui-même fait l'objet de nouvelles désignations de compétence non relayées sur la situation de l'agent. Dans un cas, l'agent est à la fois répertorié comme non titulaire et titulaire. Dans d'autres cas, l'agent est doté de plusieurs identifiants matricules suites à diverses mobilités, ce qui empêche toute revue historique complète sur la carrière.

Dans ce contexte, la DRHFPNC peine à reconstituer le stock d'effectif et à rattacher un collaborateur au membre du gouvernement auprès duquel il est affecté.

Outre l'absence d'indicateurs internes, le suivi des effectifs et leur décompte diffère d'un pôle de la DRHFPNC à l'autre.

Tableau n° 24 – Décompte des collaborateurs (ETP) selon les deux pôles de la DRHFPNC :

	Selon le pôle FP	Selon le pôle RH
Mandature sous la présidence Gomès jusqu'à 2011	55,50	71,00
Mandatures sous la présidence Martin depuis 2011	75,50	65,00
Mandature sous la présidence Ligeard depuis 2014	81,00	63,50

Source : décomptes de la DRHFPNC

Si un pôle a produit à la chambre un état portant le total ETP des collaborateurs à 63,5 depuis juin 2014, il détient par ailleurs un autre état qui totalise 59,5 ETP.

Il n'existe pas de consolidation précise par personne croisée par ETP. Cette difficulté touche aussi le service intérieur de la Nouvelle-Calédonie, lequel détient une liste qui diffère de celles des deux pôles de la DRHFPNC. Il en va de même de la direction technique des systèmes d'information. Celle-ci détient un état des affectations de messageries internes dont les agents bénéficiaires diffèrent partiellement des agents identifiés par les autres services.

Plus surprenant, l'état des rémunérations 2014 des collaborateurs produit par le pôle RH présente plusieurs anomalies : sur 63,5 collaborateurs répertoriés depuis juin 2014, 5 n'apparaissent pas sur l'état des rémunérations produit alors que les intéressés ont bien été rémunérés au cours de cette période.

En second lieu, certains recrutements de collaborateurs de cabinet ont volontairement été effectués sur des postes des directions de la Nouvelle-Calédonie, de sorte que certains d'entre eux n'apparaissent pas dans les éléments statistiques.

Cette pratique est difficilement détectable et donc quantifiable, mais certains éléments contenus dans les dossiers des agents attestent de son existence.

Un courriel du secrétaire général par intérim signale que le président ne souhaite pas faire apparaître le recrutement d'une collaboratrice sur un poste dédié mais sur un poste vacant des services administratifs à compter du 8 août 2013. L'agent a donc été effectivement décompté parmi les collaborateurs tout en étant rémunéré sur un poste libre de la direction des moyens et des transferts de compétences (DMTC). Le courriel mentionne expressément que l'intéressée est collaboratrice d'un élu dont le nom est cité tandis qu'elle a été fictivement rattachée à un service où elle ne travaillait pas.

Dans une note non datée, la DRHFPNC indique que trois collaborateurs d'une membre élue non reconduite suite à la constitution du nouveau gouvernement du 17 mars 2011, ont dû être maintenus en fonctions avec un rattachement au président, faute d'élu de rattachement effectif. Cette solution visait à ne pas faire perdre le bénéfice de l'emploi aux intéressés qui ont donc été nommés en l'absence de toute demande.

La chambre estime donc que les lacunes des outils de suivi des collaborateurs des membres du gouvernement et le constat de pratiques destinées à en minorer le nombre viennent relativiser le constat initial de la stabilité des collaborateurs de cabinet. La juridiction appelle à régler ces dysfonctionnements qui nuisent à la transparence de l'utilisation des fonds publics.

2.2.3 Les agents non titulaires recrutés sur la base de l'article 11 du statut des fonctionnaires territoriaux

Lors de son précédent contrôle sur la gestion du personnel en 2006, la CTC avait constaté des manquements au principe énoncé par la délibération du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux, selon lequel les emplois civils permanents sont occupés par des fonctionnaires suite à la publicité d'une vacance d'emploi.

La CTC avait relevé que les recrutements d'agents contractuels n'étaient pas toujours assortis d'une transparence suffisante avec une absence de publicité des vacances de poste

La CTC avait également observé que des agents recrutés initialement pour surcroît temporaire d'activité avaient été pérennisés dans les fonctions occupées, au-delà de la durée réglementaire de trois ans. Leur maintien sur des postes budgétaires permanents limite l'intégration des agents titulaires ou lauréats de concours.

La CTC avait de plus critiqué des recrutements à durée indéterminée sans motivation suffisante qui aboutissaient à avantager certains agents en les affranchissant des conditions statutaires d'accès à l'emploi public. Cette pratique limitait les marges de manœuvre de l'institution par des conditions de licenciement contraignantes tout en écartant de fait des agents titulaires en capacité d'exercer les emplois en cause.

La chambre a donc préconisé une pleine application du cadre statutaire d'accès à l'emploi public. Elle a aussi recommandé de limiter les recrutements dérogatoires dont la mise en œuvre paraissait opaque et génératrice de risque pour l'institution.

2.2.3.1 Le recrutement des agents non titulaires est strictement encadré par le statut.

En application des dispositions de l'article 11 de la délibération n° 81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux, les emplois publics ne peuvent être pourvus par des non fonctionnaires que lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient et dans 5 cas précis :

a) lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer ces fonctions ou lorsqu'il s'agit de fonctions nouvellement prises en charge par l'administration ou nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées ;
b) pour assurer le remplacement momentané de titulaires indisponibles ou pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être pourvu immédiatement ;
c) lorsqu'un emploi, quoique permanent, n'implique qu'un service à temps partiel ;
d) pour faire face à un besoin saisonnier ou occasionnel qui ne peut être assuré par des fonctionnaires ;
e) pour occuper un emploi de direction.

La DRHFPNC a posé par circulaire certaines règles de gestion pour la mise en œuvre de ces dispositions. Ainsi, une circulaire du 11 août 2011 explicite ce cadre de recrutement qui permet :

- de faire face à une difficulté ponctuelle telle que les congés d'un agent titulaire, un surcroît d'activité ou la réalisation d'une mission ponctuelle. Perçu comme un outil de gestion des ressources humaines, ce recrutement bénéficie de crédits de remplacement déployés entre les directions ;
- de pourvoir à une vacance de poste permanent dans l'attente de nomination d'un agent titulaire lorsque l'organisation, les résultats définitifs d'un concours ou la procédure de recrutement qui s'en suit ne sont pas terminés. Ce dernier point a été abordé dans la gestion des listes des lauréats de concours ;

- de pourvoir à un emploi à temps partiel ou à un poste ne relevant d'aucun corps.

Une circulaire du 11 février 2014 rappelle que ce type de recrutement est soumis au principe de la protection de l'emploi local. Tel est le cas pour les contrats supérieurs à une durée de trois mois. Une qualité de citoyenneté ou de résidence suffisante sont requises[48].

2.2.3.2 Des cas de recrutements pas toujours bien identifiés ni conformes au cadre réglementaire

La DRHFPNC recense 364 agents non titulaires[49] en fonctions au 31 décembre 2014, dont 120 à durée indéterminée.

Tableau n° 25 – Recensement des agents contractuels à la clôture 2014:

Contrats à durée déterminé	**244**
Attente de nomination	*11*
Attente recrut agent permanent (fct ou cdi)	*1*
Attente réussite au concours	*4*
Mission ponctuelle	*52*
Poste vacant	*120*
Remplacement agent en disponibilité	*4*
Remplacement agent en formation	*8*
Remplacement grossesse pathologique	*1*
Remplacement maternité	*4*
Remplact titulaire affecté sur un autre poste	*1*
Surcroit temporaire d'activité	*38*
Contrats à durée indéterminé	**120**
Total	**364**

Source: DRHFPNC

Parmi ces 364 agents présents au 31 décembre 2014, 46 ont été recrutés sur l'exercice 2012. L'examen de tous les contrats joints à l'appui du compte de gestion 2012 (soit 248 contrats), montre que 7 ont été conclus à durée indéterminée en 2012.

Dans ces conditions, une quarantaine de titulaires de contrats à durée déterminée conclus en 2012 ont bénéficié du renouvellement de leur contrat puisqu'ils étaient toujours en poste au 31 décembre 2014.

Le second point à relever après examen de la totalité des contrats conclus en 2012, concerne la gestion des périodes d'activité. Ainsi, plusieurs cas montrent des recrutements pour quelques jours, voire une seule journée, la période se terminant parfois le premier jour du mois suivant, qui peut tomber un dimanche non travaillé. Ceci contribue à augmenter le volume des actes effectués notamment en matière de paye. En effet, il y aura une prise en charge, un traitement du dossier et l'édition d'un bulletin de paye comme pour un agent permanent. Un effort de rationalisation serait souhaitable sur ce point.

[48] La durée est appréciée au regard d'un tableau des activités professionnelles établie par la direction du travail et de l'emploi.
[49] Hors agents soumis à la convention collective des services publics, au nombre de 77.

La classification des contrats par motif de recrutement a été établie lors du contrôle sur la base des libellés des contrats eux-mêmes.

Tableau n° 26 : Typologie des recrutements 2012 d'agents non titulaires

	Total	Catég. A	Catég. B	Catég. C	Conv. Collective	Catégorie non précisée
Contrat à durée déterminée	**248**	**33**	**22**	**16**	**3**	**174**
Surcroît d'activité	*95*					*95*
Mission ponctuelle	*51*					*51*
Attente de l'organisation et des résultats définitifs de concours	*32*	*17*	*8*	*5*		*2*
Congés des titulaires du poste	*21*					*21*
Attente procédure de recrutement	*23*	*5*	*6*	*5*	*3*	*4*
Absence de candidat titulaire	*8*	*5*	*1*	*1*		*1*
Classement liste d'aptitude	*10*	*2*	*3*	*5*		
Attente retour formation d'un titulaire	*1*		*1*			
Sans motif	*4*	*3*	*1*			
Poste vacant à 50%	*2*		*2*			
connaissances techniques particulières	*1*	*1*				
Contrats à durée indéterminée	**7**	2	2			3
Total	**255**	**35**	**24**	**16**	**3**	**177**

Source: CTC d'après les contrats versées avec le compte de gestion 2012

Cette classification, outre qu'elle ne coïncide pas toujours avec celle adoptée par la DRHFPNC, n'est pas toujours conforme aux 5 cas de recrutement prévus par l'article 11 de la délibération du 24 juillet 1990.

La situation est parfois complexe puisque certains agents peuvent être recrutés successivement au sein de la même direction en invoquant des motifs différents. Il en est ainsi de cet agent, qui au cours de l'année 2012 a été titulaire de quatre contrats, invoquant trois motifs différents :

Tableau n° 27 – Cas du recrutement successif d'un même agent :

Période de recrutement	Motif	Fonctions	Affectation
2 au 31 janvier 2012	congé maternité	médiateur culturel	DCCFC
15 mars au 13 avril 2012	surcroît d'activité	médiateur culturel	DCCFC
19 juin au 18 juillet 2012	mission ponctuelle	médiateur culturel	DCCFC
1er octobre au 31 déc. 2012	surcroît d'activité	médiateur culturel	DCCFC

Source CTC d'après les contrats

Deux cas se réfèrent à un recrutement sur service à temps partiel (article 11 al. c) et 21 cas à des remplacements de congés (article 11 al. b).

Certains cas de recrutements ne sont pas suffisamment précis.

Tel est le cas du « surcroît d'activité » qui recouvre 95 cas en 2012 ou du recrutement pour « mission ponctuelle » pour 51 cas. Ces vocables concernent, tout aussi bien, des besoins saisonniers, occasionnels, des missions temporaires ou des vacances de poste. Mais à la lecture des contrats, aucun motif ne peut être réellement différencié des autres faute de motivation plus explicite.

Le président du gouvernement en exercice souligne la difficulté de devoir concilier les dispositions statutaires et celles du code du travail, dans la mesure où les motifs du recours à des agents contractuels ne se recouvrent pas toujours.

Dans de nombreux cas, les contrats ne précisent pas la catégorie du poste concerné (A, B, C ou autre), alors que le niveau de rémunération oscille de l'indice 207 à l'indice 469. Les missions sont également diverses : manœuvre ; adjoints, agents de bureau ; agents d'exécution ; assistants ; chargés d'études ; contrôleurs ; ingénieurs ou responsable de gestion technique ; administrateur systèmes ; agents divers ; archiviste, assistants divers ; chargés de mission ; chargés d'études ; coordonnateurs ; gestionnaires ; juristes ; psychologue ; secrétaire ; travailleur social.

Mais pour quatre contrats, l'ambiguïté est totale puisqu'ils ne portent aucune mention à l'alinéa de l'article 11 qui justifie ce recrutement dérogatoire :

Tableau n° 28 : Cas de recrutements ne se référant à aucun motif réglementaire :

Niveau d'études - qualification	Contrat exécutoire	Durée	Fonctions	Affectation	Indice de recrutement
Baccalauréat	20/08/2012	1er nov. 2011 au 31 oct. 2012	Assistante projet protection phyto	Direct affaires vétérinaires alimentaires rurales	INM 288
Non connu	08/03/2012	du 6 mars 2012 au 6 mars 2014	Chef du service coopération régionale	Secrétariat général	INM 718
Diplôme supérieur d'études spécialisées	08/08/2012	3 ans	Correspondante affaires européennes	Service de la coopération régionale	INM 515
Agent Etat président des tribunaux adm et des cours adm d'appel	11/01/2010	3 ans	Chargée de mission auprès du secrétaire général	Secrétariat général	INM 1115

Source : CTC d'après les contrats.

Rappel d'obligation juridique n°7 :

La chambre rappelle que le recrutement des agents non titulaires prévu par l'article 11 de la délibération n°81 du 24 juillet 1990, constitue un mode dérogatoire d'accès à l'emploi public et doit, à ce titre être précisément motivé.

2.2.3.3 *L'adéquation entre le profil du candidat et le poste vacant n'est pas toujours établie*

La plupart des contrats 2012 visent les diplômes et/ou l'expérience des intéressés et se réfèrent à une vacance de poste.

Mais on observe que l'adéquation entre les postes et les qualifications énoncées n'est pas toujours justifiée : ont ainsi été recrutés sur des postes de catégorie B (niveau d'études sanctionné par le baccalauréat) un titulaire d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP) à la DRHFPNC et une titulaire du brevet des collègues au service de la coopération régionale.

A l'inverse, d'autres recrutements illustrent une surqualification pour des postes de catégorie C : un titulaire d'une licence au service de la coordination administrative et trois bacheliers au secrétariat général et à la direction de la formation professionnelle.

Tableau n° 29 – Inadéquation entre le niveau des postes et celui des recrutés :

	Catég. B	Catég. C	Conv. Collective	Sans indication
Attente des résultats d'un concours				
Brevet des collèges à CAP	2			
Licence	3	1		
Baccalauréat		3		4
Attente procédure de recrutement				
Baccalauréat		1	1	
Classement sur liste d'aptitude				
DEUG		1		
Diplôme comptabilité et gestion		1		
Baccalauréat		2		
Absence candidat titulaire				
Brevet des collèges		2		

source : CTC d'après les contrats.

Dans tous ces cas, aucune justification n'a été précisée par les contrats en cause.

Des niveaux de rémunération très disparates sont également observés. Ils peuvent se comprendre s'ils correspondent à des candidats ayant par exemple, des expériences professionnelles différentes. Mais ces écarts ne sont pas motivés.

Tableau n° 30 – Dispersion des niveaux de rémunération :

DESS	licence	maîtrise	Master	Baccalauréat	Non signalé
de INM 350	de INM 272	de INM 288	de INM 295	INM 207	INM 207
à INM 515	à INM 377	à INM 377	à INM 389	à INM 386	à INM 1026
Source: CTC d'après les contrats					

L'ordonnateur en fonctions souligne dans sa réponse que « pour répondre à ses besoins, la Nouvelle-Calédonie a recours à des personnes non titulaires dont le niveau de qualification n'est pas souvent requis. Pour des recrutements temporaires, l'expérience professionnelle ou le savoir-faire sont privilégiés, plutôt que les qualifications et les diplômes, afin que le candidat soit opérationnel rapidement. La rémunération accordée est celle qui correspond aux fonctions exercées et non aux qualifications de contractuels, sauf lorsqu'elles sont requises ».

2.2.3.4 *Des recrutements à durée indéterminée*

En 2012, on recense 7 cas de recrutements à durée indéterminée, dont 3 concernent des agents qui étaient précédemment embauchés sur un contrat à durée déterminée.

Tableau n° 31 – Ventilation des contrats à durée indéterminée conclus en 2012 :

Vacance de poste	Catégorie	Motifs	Fonctions	Direction
Oui	A	Connaissances techniques ; pas de corps susceptible d'assurer ces fonctions; recrutée de manière continue depuis sept. 2011	Chargée d'emploi et de mobilité*	DRHFPNC
Oui	A	Aucun	Correspondante suivi des affaires européennes*	Cooépartion régionale
Non	NS	En CDD sur le poste depuis janv. 2011; absence de candidatures pour une affectation à l'aérodrome Lifou	Pompier d'aérodrome*	Aviation civile
Non	NS	En CDD depuis mai 2010; peu de lauréats acceptent l'emploi	Pompier d'aérodrome*	Aviation civile
Non	NS	En CDD depuis 1 oct 2009; peu de lauréats acceptent l'emploi	Pompier d'aérodrome*	Aviation civile
Oui	B	Service à temps partiel	Secrétaire commission handicap	Affaires sanit. et sociales
Oui	B	Ne peut être pourvu par un titulaire	Second capitaine baliseur	DITTT

source : CTC d'après les contrats ;

Deux cas soulèvent des questions de nature différente.

2.2.3.4.1 Le poste de chargé d'emploi et de la mobilité au sein de la DRHFPNC

Par contrat à durée déterminée d'août 2011, une candidature externe a été retenue pour un poste de « chargé d'emploi et de la mobilité » - dans l'attente des résultats définitifs d'un concours (attaché du cadre d'administration générale).

Le recrutement a été prolongé jusqu'en octobre 2012 puis transformé en durée indéterminée à compter de novembre 2012.

Le contrat justifie le recrutement, non plus par référence à l'attente des résultats d'un concours, mais par des « connaissances techniques spécialisées non exigées dans les corps de fonctionnaire et l'absence de corps susceptible d'assurer les fonctions ».

Ce changement de motivation peut surprendre puisque l'intéressée a été précisément recrutée dans l'attente des résultats du concours d'attaché du cadre d'administration générale, qui a vocation à occuper le poste.

L'article 9 du statut particulier du cadre d'administration générale dispose que les attachés « peuvent se voir confier des missions, des études ou des fonctions comportant des responsabilités particulières, notamment en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion hospitalière, de gestion financière et de contrôle de gestion, de gestion immobilière et foncière et de conseil juridique ».

Le profil du poste décrit par l'avis de vacance de poste publié en septembre 2012 confirme ce point. Le chargé d'emploi et de mobilité met en œuvre la politique d'accompagnement professionnel définie par la collectivité. Il a pour mission de conseiller, d'accompagner et de traiter les demandes de mobilité par des mesures adaptées (validation des acquis professionnels ou des bilans de compétences). Cette mission est confirmée par le compte rendu de l'entretien annuel d'échange 2013 : l'agent a pour mission de mettre en place la politique d'accompagnement professionnel définie par la

collectivité. Il assiste aussi la direction dans l'accompagnement à la mobilité et réalise des missions transversales de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

2.2.3.4.2 Le poste de chargée des affaires européennes

Par contrat à durée déterminée de juin 2009, une chargée des affaires européennes a été recrutée pour une durée de trois ans. Le contrat porte sur une « mission de représentation de la Nouvelle-Calédonie à Bruxelles et à Paris sur les dossiers européens et de défense de ses intérêts auprès des institutions européennes et des institutions françaises concernées ». La chambre ne remet pas en question l'utilité de cette mission mais s'interroge sur les conditions du recrutement et de détermination de la rémunération de l'agent.

A compter de juillet 2012, un nouveau contrat triennal a été conclu avec l'intéressée. Par avenant de juin 2013, le contrat a été transformé en contrat à durée indéterminée au motif que l'intéressée avait déjà bénéficié d'un premier contrat, qu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptible d'assurer les fonctions exercées et qu'il convient de requalifier le contrat suite à des irrégularités administratives (qui ne sont d'ailleurs pas précisées).

Selon l'avis de vacance de poste publié en mai 2012, les missions proposées portent sur le suivi et l'instruction des travaux institutionnels, économiques et financiers avec l'Union européenne, l'appui au service interne, la coordination des travaux du comité exécutif de l'association des PTOM[50] et ordonnateurs de projets régionaux et thématiques financés par le FED[51]. Parmi les savoirs requis, on signale 5 années d'expérience du lobbying auprès des institutions européennes et d'instruction de dossiers, parfaite connaissance des circuits européens et de la Nouvelle-Calédonie. Parmi les savoir-faire : développement de réseaux , aptitude au dialogue politique et pilotage.

Ni le curriculum vitae ni un bilan d'activité présentant les travaux réalisés par cet agent n'ont été produits, contrairement à la demande de l'équipe de contrôle.

Comme pour l'exemple précédent, l'inexistence d'un corps de fonctionnaire invoquée par la DRHFPNC est contestable.

Le président du gouvernement souligne dans sa réponse que « par rapport à cet emploi particulier, le choix de pérenniser les fonctions de la contractante semblait justifié et important pour la collectivité ».

L'intéressée bénéficie d'un salaire brut correspondant au traitement d'un fonctionnaire territorial de catégorie A. Le traitement mensuel brut établi sur la base de l'INM 515 a été revalorisé à l'INM 577 par un avenant de décembre 2013.

Le traitement initial correspond au 8ème échelon du grade d'attaché, qu'un fonctionnaire bénéficiant d'un avancement moyen atteindra au bout de 16 ans de carrière. A l'occasion de l'avenant de décembre 2013, la rémunération passe directement à l'équivalent du 11ème échelon.

Ces conditions financières, qui n'ont pas été justifiées par le profil de l'intéressée en l'absence de curriculum vitae produit par la DRHFPNC, paraissent favorables.

---

[50] Pays et territoires d'outre-mer.

[51] Fonds européen de développement.

L'intéressée bénéficie, en outre, d'une indemnité de sujétion fixée à un 1/12^{e} de la valeur de 38 points d'indice.

Ses déplacements sont couverts par un ordre de mission permanent sur le territoire européen renouvelable annuellement, par un abonnement annuel renouvelable sur le réseau Thalys « Pass Business », et par l'abonnement « Pass Navigo » annuel pour Paris intra-muros.

Mais l'aspect, sans doute le plus original du contrat, est qu'il y est stipulé que le traitement et l'indemnité de résidence sont affectés d'un coefficient d'indexation de 73%.

Aux termes de l'arrêté n° 68-038 du 29 janvier 1968, le montant du traitement payé aux personnes des cadres territoriaux en service dans le territoire comprend une indexation. Celle-ci est fixée à 73% du traitement de base et s'applique à l'indemnité résiduelle de cherté de vie, soit 3%[52] dudit traitement

Au cas présent, l'agent en cause ne réside pas en Nouvelle-Calédonie et n'y exerce pas non plus, ses fonctions. En conséquence, l'indexation dont elle bénéficie ne parait pas réglementairement fondée.

2.2.4 Les agents soumis à la convention collective des services publics

L'article 11 de la délibération n°486 du 10 août 1994 portant création du statut général des fonctionnaires des communes de Nouvelle-Calédonie et l'article 11 de la délibération n° 81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux mentionnent que les emplois permanents des collectivités calédoniennes sont occupés par des fonctionnaires régis par le présent statut ainsi que par des agents régis par la Convention Collective des Services Publics.

Les employeurs publics peuvent d'opter, soit pour un recrutement de fonctionnaires, soit un recrutement d'agents contractuels régis par ladite convention collective. Ceci constitue une spécificité calédonienne.

La convention collective applicable aux personnels ouvriers et assimilés des services publics du territoire date du 10 septembre 1959. Elle a fait l'objet de 25 avenants, dont le dernier date de 1982.

Le premier constat est donc que ce texte, ancien, n'a pas évolué depuis plus d'une trentaine d'années, alors même que des évènements importants sont intervenus depuis, comme, la provincialisation, la création en 1994 d'une fonction publique communale ou la loi organique de 1999.

Différentes tentatives de faire évoluer la convention n'ont pas abouti et plusieurs collectivités ont décidé de se doter d'un cadre propre, après avoir dénoncé la convention collective[53].

Tel est le cas par exemple de la province Sud en 2011, de la ville de Nouméa en 2012. La solution retenue a été de proposer aux agents de sortir de la convention collective et d'intégrer un cadre régi par un accord (dit « accord de ville », par référence aux accords d'établissement, pour Nouméa).

---

[52] Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa, Paita.

[53] L'article 2 de la convention prévoit la possibilité pour une partie de dénoncer la convention avec un préavis de trois mois.

Un système de bascule a été organisé sur l'année 2013, avec une entrée en vigueur pleine et entière du nouveau système au 1er janvier 2014.

Cette démarche relève d'une volonté commune exprimée par l'ensemble des communes adhérant à l'association des maires de France.

Dans ces conditions, la convention collective des services publics, pourrait apparaître rapidement comme un dispositif en voie de marginalisation, dans la mesure où des employeurs importants décident de mener le dispositif à l'extinction.

Ces accords conclus entre l'employeur et les organisations syndicales, s'appuient sur les principes généraux du droit du travail, à savoir que la loi impose un minimum et renvoie à la négociation, au sein de la branche ou de l'entreprise, le soin d'améliorer le régime minimum légal.

Au contraire, s'agissant de la fonction publique, la loi ou le règlement fixent le régime applicable auquel on ne peut déroger. En matière de rémunération, le congrès de la Nouvelle-Calédonie fixe le plafond des indemnités que les collectivités sont autorisées à verser à leurs agents.

Ce sont donc deux logiques de gestion qui coexistent au sein d'une même collectivité, ce qui est source de complexité mais aussi de disparité entre les catégories d'agents.

A l'occasion de contrôles effectués dans des communes, la chambre a pu constater certaines dérives dans la mise en œuvre de la convention collective.

Ainsi, l'absence de publicité systématique des offres d'emploi, sous la forme par exemple d'avis de vacances de poste, se heurte au principe d'égal accès à l'emploi public énoncé par l'article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Certains emplois ne correspondent pas à la nomenclature des métiers définie par la convention collective.

L'article 19 de la convention prévoit que l'engagement a lieu, en principe, pour une durée indéterminée. Toutefois, certaines collectivités recourent de manière récurrente à des contrats à durée déterminée.

La chambre a également constaté une certaine confusion en matière de rémunération lors de la conclusion des contrats d'agents soumis à la convention collective. Alors que les salariés devraient être soumis au titre V de la convention collective (salaire, prime d'ancienneté, indemnité de cherté de vie, etc), certains contrats font référence à la grille indiciaire applicable à la fonction publique communale statutaire.

Il faut reconnaître, à la décharge de ces collectivités, que le calcul de la rémunération en matière de convention collective s'avère complexe, car il repose sur un mécanisme d'indexation prenant en compte l'évolution des conditions économiques (indice des prix de détail à la consommation). La base du salaire et des indemnités est fixée au 1er août 1975.

Un exemple concret de fiche de paye permet d'illustrer le caractère désuet de ces dispositions :

Un agent de maîtrise groupe 1 de classe exceptionnelle (c'est à dire le sommet de la classification de la convention collective) recruté en 1985 a perçu en août 2013 :

- un salaire de base de 94 094 Francs CFP ;
- une prime de qualification de 17 800 Francs CFP ;
- une indemnité de cherté de vie de 3 920 Francs CFP
- une prime d'ancienneté de 21 642 Francs CFP

et une majoration de traitement pour tenir compte de l'évolution des conditions économiques de 295 191 Francs CFP.

Recommandation n° 13 :

La chambre préconise que l'ensemble du dispositif de la convention collective soit revu à l'occasion d'une réforme plus large portant sur la création d'un cadre juridique unique des agents non titulaires.

Le président du gouvernement indique dans sa réponse que la Nouvelle-Calédonie travaille depuis 2012 à un texte prenant en compte l'ensemble des agents non titulaires (y compris ceux soumis à la convention collective). L'orientation préconisée par la recommandation est celle retenue par le groupe qui travaille sur ce thème dans le cadre sur la réforme de la fonction publique territoriale.

3 La réforme des statuts

3.1 La nécessaire réforme d'un cadre juridique devenu trop complexe

Le diagnostic de la complexité des statuts de la fonction publique a été posé depuis longtemps. Cet avis est partagé par les employeurs et les organisations syndicales. Lors du discours introduisant les assises de la FPT en 2010, le président du gouvernement, évoquait « un statut général obsolète, une multiplicité de statuts particuliers et un véritable maquis de régimes indemnitaires divers ».

Cette complexité ne trouve pas seulement sa source dans la mise en œuvre des règles qui font du droit de la fonction publique une matière technique nécessitant une certaine spécialisation.

De manière plus structurelle, la complexité provient également du dédoublement des fonctions publiques (3.1.1), de la multiplication des corps (3.1.2.) et de la profusion des régimes indemnitaires (3.1.3.), finalement peu en rapport avec le nombre d'agents à gérer.

3.1.1 La dualité des fonctions publiques

La fonction publique calédonienne est organisée d'une manière originale. Longtemps unitaire, puisque tous les fonctionnaires étaient régis par le statut du cadre territorial, elle a connu en 1994 la création d'une fonction publique communale.

Le découpage de la fonction publique est donc différent de celui opéré en métropole, où on trouve une fonction publique pour l'ensemble des collectivités territoriales et établissements publics et une fonction publique hospitalière.

La Nouvelle-Calédonie a opté pour une autre formule, dont la logique d'organisation est moins nette. En effet, le découpage ne s'opère pas sur le niveau de collectivité puisque les provinces notamment ne disposent pas du pouvoir de nomination aux emplois publics. C'est le président du gouvernement qui recrute les fonctionnaires et les affecte pour exercer leur activité sous l'autorité du président de l'assemblée de province.

La création d'une fonction publique communale répondait au souhait des maires de se voir reconnaître un pouvoir de nomination des fonctionnaires sur les emplois communaux.

Mais ce pouvoir de nomination des maires aurait pu être assuré par d'autres formules que la création d'un statut supplémentaire. Le dispositif mis en place en métropole pour les fonctionnaires territoriaux en fournit une illustration.

De plus, s'il existe deux statuts, en pratique la gestion des ressources humaines des communes est largement assurée par la DRHFPNC dans le cadre de conventions de gestion. Celles-ci prévoient que la direction assure une prestation de service sur la gestion de la carrière des agents communaux moyennant une rémunération au dossier (ou un forfait annuel pour la ville de Nouméa et du Mont-Dore).

Certaines dispositions du statut de la fonction publique communale sont difficilement applicables pour les communes de taille réduite, comme celles relatives à l'organisation des concours. Les moyens à mettre en œuvre, la technicité et les risques juridiques de la matière font que l'organisation des concours par les communes demeure exceptionnelle. En pratique, seule la commune de Nouméa procède à l'organisation de ses concours et il n'existe pas de mutualisation entre les communes Ceci conduit les communes à privilégier d'autres modes de recrutement par voie contractuelle notamment.

L'existence de deux fonctions publiques alors même que la gestion est assurée en pratique par la DRHFPNC, conduit la Nouvelle-Calédonie et les organisations syndicales à réclamer la fusion des statuts.

Celle-ci devrait être facilitée par la grande similitude des dispositions, la fonction publique communale ayant largement repris les règles existant au moment de sa création.

Le projet de réforme de la fonction publique lancé en fin d'année 2014 reprend cet axe de travail en évoquant la mise en place d'un centre de gestion de la fonction publique. Le projet n'est pas suffisamment avancé pour en tracer les grandes lignes car différentes options doivent être travaillées en liaison avec les employeurs et les syndicats. Mais l'idée générale serait de confier à cette structure une mission d'assistance et d'appui aux employeurs avec des missions obligatoires et des missions optionnelles, dont le périmètre respectif reste à définir. Elles pourraient concerner la gestion des commissions paritaires, la formation (ce qui soulève la question de l'articulation avec l'IFAP) la passation des concours, l'aide au recrutement notamment les remplacements.

Ce projet devrait également être l'occasion de réexaminer la question du pouvoir de nomination des fonctionnaires territoriaux relevant actuellement du président du gouvernement. L'étendue des compétences dévolues aux provinces par la loi organique plaide pour que celles-ci puissent également disposer de l'ensemble des moyens pour les mettre en œuvre. Dans cette logique, un pouvoir de nomination sur les fonctionnaires analogue à celui des maires pourrait leur être conféré.

Recommandation n°14 :

La chambre recommande d'examiner les conditions d'une fusion des fonctions publiques communale et territoriale et de l'exercice du pouvoir de nomination des agents publics.

La réponse du président du gouvernement en exercice va dans le sens de la recommandation puisqu'il indique que « le principe de la fusion des deux fonctions publiques et de l'octroi du pouvoir de nomination aux présidents d'assemblées de provinces et directeurs d'établissements publics a été acté par le groupe de travail n°2. Ces principes restent à valider par le comité de coordination ».

3.1.2 La multiplicité des corps et cadres d'emploi

Sans atteindre la situation souvent dénoncée pour l'Etat, la Nouvelle-Calédonie connaît également une multiplicité des corps et cadres d'emploi. Mais ni les compétences, ni les effectifs à gérer ne sont les mêmes. On parle en effet ici de moins de 10 000 fonctionnaires communaux et territoriaux.

On dénombre environ une soixantaine de cadres différents et une centaine de corps (présentés en annexe 1) qui comptent des effectifs très différents. Ainsi, existe-t-il une délibération unique pour le cadre d'administration générale rassemblant l'ensemble des agents de la filière administrative (soit 555 agents selon le dernier bilan social produit, celui au 31 décembre 2012) mais aussi une délibération portant statut du corps des administrateurs territoriaux en date du 13 décembre 2006 qui ne concerne actuellement qu'une seule personne pour le cadre territorial.

Une des spécificités de la fonction publique calédonienne résulte du transfert des compétences prévues au bénéfice de la Nouvelle-Calédonie par la loi organique. Il en découle au sein de certains services, la coexistence d'agents occupant des fonctions analogues mais régis par des statuts différents (Etat et territorial). Il en est ainsi en matière d'enseignement du second degré, pour l'aviation civile ou la météorologie.

Une réforme importante de la filière technique a été opérée en février 2009. Elle a permis de regrouper au sein du même cadre juridique des agents de la filière technique, selon une logique de métiers plutôt que de corps, et a conduit à supprimer trois statuts particuliers.

Il s'agit là de la dernière réforme d'ampleur concernant de regroupement de cadres d'emploi.

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, l'existence de deux fonctions publiques, l'une communale, l'autre territoriale, se décline sur le plan statutaire par l'existence de corps parallèles, comme pour le cadre d'administration générale ou la filière technique.

Il existe certes des spécificités liées au type de missions exercées. Ainsi, la filière sécurité ne se trouve que dans la fonction publique communale.

Un seul cadre d'emploi a été conçu dans une optique de mutualisation, celui des personnels socio-éducatifs qui ne sont pas recrutés pour les besoins des communes et non de la Nouvelle-Calédonie, des provinces ou d'établissements publics en relevant.

Un recensement préalable des travaux à conduire dans la perspective souhaitable de la fusion des cadres devrait être entrepris avant celle envisagée des fonctions publiques.

Le président du gouvernement indique qu'un groupe de travail constitué dans le cadre du processus de réforme de la fonction publique « débutera, au second semestre 2016, ses travaux d'harmonisation des statuts particuliers et notamment la fusion des statuts identiques eu sein de chacune de deux fonctions publiques ».

3.1.3 L'hétérogénéité et la complexité des régimes indemnitaires

Les contrôles opérés en Nouvelle-Calédonie montrent des disparités en matière de niveau de régime indemnitaire par exemple entre les communes de l'intérieur et celles de l'agglomération ou entre établissements publics.

Mais des différences existent également au sein même de la collectivité Nouvelle-Calédonie, qui a mis en place de nombreux régimes indemnitaires répondant à différentes logiques :

- statutaire (par exemple les primes catégorielles versées aux agents en fonction de leur appartenance à tel ou tel statut et grade) ;
- fonctionnelle (par exemple en fonction des responsabilités occupées) ;
- organique (en fonction de l'appartenance à tel ou tel service ou direction).

L'ensemble compose un dispositif non consolidé et finalement peu lisible (prévoyant des incompatibilités, parfois des mesures transitoires), qui est le domaine réservé de quelques spécialistes.

La chambre constate qu'aucun document récapitulant l'ensemble des primes et indemnités n'est consultable sur le site de la DRHFPNC. Seule une partie des textes applicables y figure. L'annexe 2 du rapport récapitule les régimes qui ont pu être reconstitués par la CTC en procédant à une large consolidation des textes.

Le président du gouvernement précise dans sa réponse que depuis le mois de juin 2000, tous les documents sont publiés sur le site juridoc et sur celui de la DRHFPNC. « Aussi, bien que ne disposant d'aucun document les récapitulant, il ne peut être reproché une absence de visibilité sur l'ensemble des textes applicables en matière de régime indemnitaire en Nouvelle-Calédonie, depuis que cette dernière est compétente en la matière ».

Comme le souligne d'ailleurs le président du gouvernement dans sa réponse, la DRHFPNC n'a élaboré aucun document consolidant les textes. La chambre considère que l'accès à l'information sur les régimes indemnitaires s'avère difficile pour les agents.

La logique organique retenue lors de la mise en place des régimes indemnitaires a conduit à s'écarter d'une approche par métier, multipliant ainsi les textes qui sont alors réservés à une direction.

Certes, certains services ou directions peuvent exercer des missions spécifiques auxquelles sont adossées des rémunérations prenant en compte les conditions particulières de travail. Le tableau de l'annexe 2 montre qu'au cours de la seule année 2008, les agents de la direction du travail, ceux de la direction des affaires sanitaires et sociales, ceux des directions à vocation technique, ou ceux de la direction de la formation continue ont bénéficié d'une délibération instaurant certaines indemnités par des délibérations distinctes.

Mais on trouve également en 2008 plusieurs délibérations créant des régimes spécifiques à des directions exerçant des missions d'administration générale (direction des affaires administratives et juridiques de la Nouvelle-Calédonie, direction des ressources humaines, direction du budget et des affaires financières).

L'éclatement du régime indemnitaire résulte parfois des circonstances dans lesquelles ces régimes ont été mis en place, souvent dans le cadre de protocoles d'accord mettant fin à des mouvements sociaux au sein de certaines directions ou services. Il en est ainsi du régime en vigueur au sein de la direction des services fiscaux ou de la DRHFPNC.

Dans ces conditions, la réforme n'est pas anticipée mais subie et il s'en suit alors un phénomène connu sous le nom d'« échelle de perroquet » : d'autres directions demandent à bénéficier de l'extension du dispositif voire demandent la revalorisation de leur régime devenu du coup moins attractif.

La situation est encore plus complexe dans les services mixtes, composés d'agents de l'Etat et de la Nouvelle-Calédonie, qui ne sont pas soumis aux mêmes règles statutaires. Les récents mouvements sociaux au sein des services de l'aviation civile en fournissent une illustration. Outre les revendications en matière d'effectifs et de conditions de travail, les agents revendiquaient l'alignement de leur régime indemnitaire sur celui des fonctionnaires d'Etat, jugé plus avantageux. Le protocole d'accord signé au mois de février 2015 prévoit ainsi la mise en place d'ici trois ans d'un cadre unique pour l'ensemble des contrôleurs aériens.

L'existence de ces régimes indemnitaires disparates, source de conflits, est également de nature à constituer un frein à la mobilité des agents au sein de la fonction publique.

Le travail de rationalisation de la réglementation en matière de régime indemnitaire devrait être précédé d'une réflexion sur les orientations que la Nouvelle-Calédonie souhaite donner dans ce domaine.

En effet, à côté du régime général qui vient d'être présenté (reposant lui-même sur différentes logiques), la collectivité a introduit pour certaines directions (DRHFPNC, DSF), des dispositifs de rémunération différenciée avec l'amorce d'un système de modulation individuelle voire collective Les agents de certains établissements publics à caractère industriel et commercial, comme l'OPT ou l'ERPA bénéficient par ailleurs d'une prime d'intéressement aux résultats.

Recommandation n° 15 :

La chambre recommande de poursuivre le travail de fusion des multiples corps et cadres existants actuellement au sein des deux fonctions publiques et à rationnaliser la réglementation en matière de régimes indemnitaires.

En matière de gestion des régimes indemnitaires, la CTC appelle l'attention de la collectivité Nouvelle-Calédonie sur la pratique du versement du régime indemnitaire dans le cadre des intérims.

Une pratique largement répandue dans les services de la Nouvelle-Calédonie consiste à verser aux agents assurant l'intérim le régime indemnitaire de leur supérieur hiérarchique lors de ses absences normales (congés, missions, formations) alors même que le poste n'est pas vacant. Le titulaire du poste continue pour sa part à percevoir le régime indemnitaire attaché à celui-ci.

La DRHFPNC n'a pas été à même de chiffrer l'impact de cette règle de gestion qui entraîne un surcoût évident pour la collectivité.

Recommandation n° 16 :

La chambre recommande de réserver le versement du régime indemnitaire au titre de l'intérim dans les postes d'encadrement et de direction aux seuls cas où il y a vacance effective du poste.

Le président du gouvernement indique dans sa réponse que jusqu'en 2014, les absences des directeurs et chefs de service de plus de trois semaines donnaient lieu à un intérim. Cette pratique a progressivement cessé en décembre 2014 avec l'arrivée du nouveau secrétaire général. Aujourd'hui, seuls les postes vacants peuvent faire l'objet d'un intérim.

3.2 La remise à niveau du droit de la fonction publique

Le droit calédonien de la fonction publique accuse souvent le poids des années. Certaines dispositions sont devenues obsolètes, comme celles concernant le régime des congés administratifs. Contrairement à ce qu'avait préconisé la CTC lors de son précédent contrôle, aucune réforme n'a été réalisée.

De même, le statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux de 1953 révèle quelques pépites, comme certaines positions statutaires (assimilées à l'activité) concernant des formes de congés au nom évocateur comme le congé pour expectative de retraite ou celui pour expectative de réintégration [54].

De manière plus large, les statuts n'ont pas intégré certaines évolutions importantes du droit métropolitain, qui ont pourtant été intégrées au droit du travail local auxquels sont soumis les agents non titulaires.

De ce fait, il conviendrait de renforcer les droits et devoirs des agents publics (3.2.1.) et de mettre en place une codification du droit de la fonction publique (3.2.2.).

3.2.1 Renforcer les droits et devoirs des agents publics

3.2.1.1 *La nécessité de fixer une durée légale du travail*

Lors de son précédent contrôle portant sur la gestion des ressources humaines en 2006, la CTC avait relevé l'absence de fixation de la durée légale de travail.

Les choses n'ont pas évolué et la durée légale du travail n'a toujours pas fait l'objet d'une délibération du congrès, alors qu'elle est fixée à 39 heures pour les salariés par le code du travail.

[54] Article Lp 71 de l'arrêté n° 1065 du 22 août 1953 portant statut général des fonctionnaires des cadres territoriaux.

Un projet de délibération a bien été présenté au comité supérieur de la fonction publique du 6 décembre 2010. Mais l'examen du projet de loi a été retiré de l'ordre du jour du comité du 27 mai 2011 à la demande des syndicats.

De ce fait, c'est le chef de service au nom de son pouvoir d'organisation interne voire le règlement intérieur, lorsque l'organisme en est doté, qui fixe la durée du travail.

Cette carence soulève des difficultés d'ordre pratique, s'agissant notamment du versement des heures supplémentaires, qui sont donc réglées sans qu'on sache par définition à quel moment un agent peut y prendre droit.

3.2.1.2 *L'adoption souhaitable d'une loi-cadre sur la formation des agents publics*

Différents dispositifs de formation (VAE, apprentissages, stages) devraient être développés afin de diversifier les modes de recrutement et faire face aux besoins des collectivités en prenant en compte la nécessaire mise en œuvre du principe de préférence locale dans l'accès à la fonction publique.

Les enjeux de la formation sont donc très importants et la CTC a d'ailleurs procédé à l'examen de la gestion de l'IFAP, qui fait l'objet d'un rapport d'observations définitives distinct.

La Nouvelle-Calédonie devrait assurer une meilleure définition de la politique de formation des agents, s'agissant notamment de la formation initiale. En effet, l'article 20 de la délibération n° 326 du 12 décembre 2002 modifiée relative à l'organisation et au fonctionnement de l'IFAP, « les enseignements liés à la formation initiale des fonctionnaires sont approuvés par le gouvernement, sur proposition du conseil d'administration de l'établissement ». Toutefois, l'IFAP ne s'est guère saisi de ce volet.

Contrairement à la FPT métropolitaine, et faute de cadre réglementaire en la matière, le dispositif d'intégration des nouveaux arrivants mis en place depuis 2010 ne constitue pas une formation obligatoire, ce qui peut placer les agents publics dans des situations très différentes en fonction des orientations fixées par les employeurs.

Selon le président du gouvernement, ce dispositif n'est pas rendu obligatoire pour les fonctionnaires stagiaires car tous les employeurs ne sont pas assujettis à la cotisation perçue par l'IFAP et ne souhaitent pas investir dans cette formation. « Une des solutions pourrait être de rendre la cotisation à l'IFAP obligatoire pour tous les employeurs dans le cadre des travaux relatifs à la création du centre de gestion. »

Le droit à la formation permanente des agents est certes proclamé par l'article 17 de la délibération n° 81 du 24 juillet 1990 portant droits et obligations des fonctionnaires territoriaux, mais ce droit n'est pas décliné en dispositifs opérationnels prévues par la loi.

Ceci conduit à une inégalité entre les agents et un appauvrissement des collectivités qui ne consacrent pas de moyens suffisants à la formation de leurs agents.

Certains outils indispensables, comme les plans de formation, ne sont pas prévus par la réglementation. Le contrôle de l'IFAP, qui doit être rendu destinataire de ces plans, a démontré qu'ils n'étaient pas systématiquement réalisés par les collectivités et établissements publics. Lorsqu'ils le sont, leur contenu est très hétérogène et souvent lacunaire. Ils se présentent souvent comme une liste de formations sans lien établi avec

les objectifs et/ou orientations stratégiques dégagés par l'organisme. Ils font également rarement l'objet d'une hiérarchisation des priorités.

Une nouvelle fois, le statut des fonctionnaires apparaît donc en retard par rapport au droit métropolitain de la fonction publique mais aussi au code calédonien du travail, qui consacre un livre V à la formation professionnelle.

3.2.1.3 *La mise en place nécessaire d'un cadre juridique sur la santé et la sécurité au travail*

Un constat analogue peut être dressé en ce qui concerne le secteur de la santé et de la sécurité au travail. Le code du travail y consacre un titre VI.

En dépit de l'engagement de moyens dédiés à cette question, comme l'organisation d'un séminaire en 2012 ou le recrutement d'un chargé de mission auprès de la direction de la DRHFPNC, la Nouvelle-Calédonie ne s'est toujours pas dotée d'un cadre juridique.

Il n'existe actuellement aucune disposition législative imposant par exemple la mise en place d'une médecine du travail ou d'un comité d'hygiène et de sécurité. Les dispositifs créés par certains employeurs résultent d'une démarche volontaire et sont laissés à leur libre appréciation.

La CTC relève cette carence et invite la Nouvelle-Calédonie à mettre en place une réglementation en la matière. Les modalités de mise en œuvre pourraient le cas échéant faire l'objet d'une mutualisation des moyens entre différentes collectivités.

3.2.1.4 *La nécessité de légiférer sur le rôle des organisations syndicales et l'instauration d'un dialogue social*

Le domaine des relations collectives de travail fonctionne également sur la base de pratiques qui mériteraient de recevoir une base juridique.

Il n'existe par exemple pas de texte définissant la représentativité des syndicats et des moyens qui leur sont dévolus. Il s'agit d'un enjeu important et on constate par exemple sur l'état du personnel annexé au compte administratif 2013 que les postes pourvus des agents disposant de décharge syndicale excédent les postes budgétaires.

De plus, les conclusions du séminaire de novembre 2014 sur la réforme de la fonction publique font apparaître la nécessité de mettre en place une instance dédiée au dialogue social, en s'inspirant de ce qui existe dans le secteur privé doté du conseil du dialogue social.

La mise en place d'une instance dédiée au dialogue social devrait bien évidemment s'articuler avec le comité supérieur de la fonction publique qui exerce déjà certaines attributions consultatives (en particulier les projets de textes).

Mais il aurait effectivement un rôle éminent à jouer notamment sur l'anticipation et la régulation des conflits sociaux.

3.2.2 L'élaboration d'un code de la fonction publique

En conclusion de cette partie consacrée à la réforme des statuts, qui montre tout à la fois la complexité de la réglementation résultant de l'éparpillement normatif et de la stratification des textes, le caractère obsolète de certaines dispositions et les carences statutaires, la chambre estime que la Nouvelle-Calédonie devrait mettre à profit la réforme ambitieuse qu'elle envisagerait de conduire pour procéder à la codification de son droit de la fonction publique.

Elle y gagnerait en lisibilité et en efficacité pour la gestion des agents.

Ce projet de codification, que la DRHFPNC mentionnait comme un objectif pour 2012 dans son rapport d'activité n'a pas été mené à bien.

Recommandation n°17 :

La chambre recommande à la Nouvelle-Calédonie de légiférer afin de renforcer les droits et obligations des fonctionnaires dans différents domaines :

- **sur la durée du travail qui n'existe toujours pas dans la fonction publique calédonienne ;**
- **en matière de formation des agents publics sous la forme d'une loi-cadre dédiée à ce thème ;**
- **en matière de santé et de sécurité au travail, de définition du rôle des organisations syndicales et par la mise en place d'instances facilitant le dialogue social,**

et que la DRHFPNC mette en œuvre son projet d'élaboration d'un code de la fonction publique regroupant l'ensemble des textes qui auront été refondus dans la perspective des réformes esquissées.

Le président du gouvernement estime que l'ensemble de ces thématiques s'intègrent dans l'agenda social négocié et fera l'objet d'un examen par les groupes de travail constitués dans le cadre de la réforme de la fonction publique.

Comme indiqué précédemment, l'ordonnateur considère que les travaux des groupes de travail constitués dans le cadre de la réforme de la fonction publique devraient conduire à la rédaction de textes conçus pour faire l'objet d'une codification.

4 La gestion prévisionnelle des ressources humaines au sein de la collectivité Nouvelle-Calédonie

La DRHFPNC, en tant que direction des ressources humaines, s'efforce de mettre en place des outils permettant de quitter la sphère de la seule gestion administrative des carrières pour adopter une approche davantage tournée vers la gestion prévisionnelle (4.1). Mais elle le fait de manière ponctuelle, avec les limites de ces outils, et sans pour autant avoir mis en place une démarche construite (4.2).

4.1 La mise en place d'outils nécessaires à une gestion prévisionnelle des ressources humaines

La gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) consiste pour un employeur public à adopter une démarche d'anticipation de ses décisions en matière de ressources

humaines en fonction de l'évolution des choix stratégiques de la collectivité et des contraintes de son environnement.

La GPRH doit permettre d'avoir une meilleure anticipation dans l'adaptation des compétences aux emplois, d'améliorer la gestion des carrières des agents et l'adéquation des postes et des niveaux de rémunérations aux besoins.

La Nouvelle-Calédonie s'est dotée de différents dispositifs nécessaires à la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Elle a notamment élaboré un répertoire des emplois des services publics de Nouvelle-Calédonie, qui est accessible sur le site de la DRHFPNC. Ce projet a réuni 28 groupes de travail chargés d'inventorier l'ensemble des emplois exercés dans les services publics.

Au-delà de cette finalité de recensement, l'objectif affiché est de se doter « d'un instrument nécessaire d'un renouvellement des pratiques de gestion des ressources humaines » et de « disposer d'une visibilité qui soit commune entre élus, gestionnaires et agents ; une visibilité qui facilite l'analyse et le diagnostic d'écarts besoins – ressources, puis permette de définir et mettre en œuvre des politiques de GRH adaptées ».

La Nouvelle-Calédonie a déployé également d'autres outils pouvant contribuer à ce même objectif comme le bilan social de la collectivité, un cadre formalisé pour l'évaluation des agents (y compris les non titulaires), un plan de formation annuel, ou des dispositifs de tutorat pour certains postes dans des directions comme la DITTT ou la direction du travail.

Le président évoque également dans sa réponse différents projets destinés à doter la Nouvelle-Calédonie de la ressource en cadres formés dans les domaines transférés. Il liste ainsi, le projet du secrétaire général d'envoyer des fonctionnaires en stage d'immersion pour une durée de deux ans dans les services de l'Etat en métropole ou le pré-positionnement de cadres en position d'adjoint afin de remplacer à son départ un fonctionnaire détaché occupant des fonctions de direction.

La chambre prend acte de l'existence de ces outils qui témoignent du fait que la Nouvelle-Calédonie s'est engagée dans cette approche différente de la gestion des ressources humaines.

4.2 Mais une démarche globale de GPRH qui reste à construire

L'existence des outils qui viennent d'être décrits ne signifie pas pour autant que la collectivité a mis en place une politique de gestion prévisionnelle de ses ressources humaines.

En premier lieu, la collectivité consacre peu de moyens à des fonctions qui contribuent largement au succès d'une GPRH. Il en est ainsi de l'établissement des données sociales, notamment du bilan social de la collectivité qui est établi avec une périodicité variable et des méthodes empiriques. Comme indiqué précédemment, la vision prospective de cet outil a progressivement disparu pour en faire une simple photographie de la situation de la collectivité, ce qui en limite singulièrement l'intérêt. De même, la gestion de la mobilité (au travers notamment de l'exploitation des entretiens annuels d'échange) est assurée au sein de la DRHFPNC par un seul agent travaillant à temps partiel.

Le système d'information des ressources humaines (SIRH) utilisé par la collectivité se révèle être un outil permettant de nombreuses possibilités. Mais, comme le contrôle a pu l'établir, en particulier pour les collaborateurs de cabinet, l'alimentation du système est souvent défaillante, les informations n'étant pas systématiquement ou correctement servies. Ainsi, un agent peut-il apparaître sous plusieurs numéros matricules en fonction de ses mobilités.

Le SIRH n'est pas doté de dispositifs suffisants permettant par exemple, l'identification de doubles paiements. Ainsi, à l'occasion de son contrôle la CTC a permis de révéler l'existence du versement d'une rémunération indue de 1,4 MF CFP remontant à 2011. Le comptable a demandé à la Nouvelle-Calédonie l'émission d'un titre de recettes pour procéder à la récupération des sommes versées.

Les requêtes opérées nécessitent donc des retraitements qui peuvent nuire à la cohérence des informations délivrées.

Le développement insuffisant des outils de pilotage de la DRH sous la forme de tableaux de bord opérationnels constitue également un frein à la mise en place d'une autre approche de la gestion des ressources humaines.

Celle-ci reste encore trop marquée par la seule approche statutaire, qui devrait être dépassée notamment dans un environnement où l'emploi public est éclaté entre différents cadres juridiques (fonctionnaires-salariés) et différents statuts (dualité des fonctions publiques, multiplicité des cadres).

L'utilisation du répertoire décrit précédemment n'est pas à la hauteur des objectifs car essentiellement axé sur sa fonction primaire de recensement des métiers.

La GPEC est encore trop souvent assimilée dans les rapports d'activité de la DRHFPNC à la seule formation. Si elle passe aussi par elle pour la sensibilisation de l'encadrement, il doit y avoir une autre approche de la DRHFPNC, avec le passage d'une administration du personnel à une gestion des ressources humaines.

Cette autre approche devrait par exemple conduire la Nouvelle-Calédonie à définir non seulement des processus mais aussi une véritable politique du recrutement. Celle-ci devrait mieux anticiper les besoins collectifs des employeurs, comme pour les recrutements par concours pour lesquels on devrait pouvoir disposer d'une vision à moyen terme et non à six mois, comme c'est actuellement le cas.
Cette démarche d'anticipation est d'autant plus souhaitable qu'elle permettrait de contribuer à la mise en œuvre opérationnelle de la préférence locale dans l'accès à l'emploi public, en ayant une connaissance plus précise des besoins.

Certaines problématiques plus ciblées de gestion de ressources humaines montrent que des chantiers demeurent encore à explorer.

Ainsi, en est-il de celui relatif au déroulement de la carrière des fonctionnaires.

Le dispositif d'avancement différencié existant pour l'ensemble des corps n'est pas utilisé dans sa totalité puisque l'avancement à la durée maximale n'est quasiment jamais mis en œuvre. Le bilan social 2012 montre ainsi que sur 454 avancements recensés, un seul a été prononcé à la durée maximale, les avancements à la durée minimale représentant 19,6 %, contre 80 % à la durée moyenne.

Par ailleurs, l'impact individuel du dispositif de l'avancement différencié mérite d'être relativisé. En effet, si on simule la carrière d'un attaché du cadre d'administration générale

recruté en 2000, au bout de dix-huit années, le gain indiciaire de celui avançant systématiquement à la durée minimum, par rapport à celui avançant systématiquement à la durée moyenne est de l'ordre de 90 points d'indice

Tableau n° 32 – Simulation de l'avancement d'un attaché du cadre d'administration générale :

Base: janv. 2000	A la durée minimum	A la durée moyenne
Janv. 2018	Echelon 13	Echelon 10
Indice brut	755	665
Gain indiciaire	390	300

Source : CTC

De plus, l'hypothèse de l'avancement systématique à la durée minimale retenue constitue un cas de figure largement théorique puisque l'octroi de cet avancement est réservé à l'agent qui a produit un effort ou un résultat « remarquable » valorisant un investissement et une manière de servir exceptionnelle, notamment sur des missions hors poste. Un rapport circonstancié est d'ailleurs requis.

Les perspectives de promotion interne, par changement de catégorie[55], sont également réduites puisque 9 fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie en ont bénéficié en 2012, principalement après la réussite à un concours interne.

L'accès aux emplois d'encadrement s'avère également restreint. Les résultats des examens professionnels[56] montrent d'abord des difficultés à constituer un vivier de fonctionnaires qui aurait vocation à pourvoir les emplois d'encadrement et de direction.

L'ensemble des postes ouverts ne sont pas toujours pourvus, ce qui peut expliquer en partie pourquoi ces postes sont occupés par des fonctionnaires détachés, voire par des agents non titulaires.

La gestion des personnels placés sur des emplois fonctionnels (directeur, directeurs adjoints) soulève également des problématiques propres, liées notamment au faible volume de l'effectif concerné. Elles paraissent insuffisamment prises en compte actuellement, en termes d'évolution de carrière, de règles de mobilité, voire de management puisque par exemple, les directeurs de certains établissements ou directions de la Nouvelle-Calédonie ne sont pas évalués. Cette pratique est contraire au statut des fonctionnaires territoriaux[57], qui prévoit que tout fonctionnaire se voit attribuer une note chiffrée et une appréciation sur sa valeur professionnelle.

Elle est également paradoxale en termes de management puisque des fonctionnaires participant directement à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques ne font pas l'objet d'un entretien annuel d'échange qui a vocation à formaliser les objectifs et à évaluer les résultats.

La CTC estime donc que la Nouvelle-Calédonie doit approfondir une démarche de GPRH qui apparaît encore trop fragmentée.

---

[55]Par exemple, passage de la catégorie B en A, ou de C en B

[56] cf. examen de gestion de l'IFAP

[57] Article 41 de l'arrêté du 25 août 1953 : « Il est attribué chaque année à tout fonctionnaire en activité ou en service détaché, une cote numérique suivie d'une appréciation générale, exprimant sa valeur professionnelle. Le pouvoir de notation appartient au chef de service dont relève le service auquel est affecté le fonctionnaire. La cote numérique ainsi que l'appréciation générale doivent être portées à la connaissance de l'agent intéressé ».

<u>Recommandation n°18</u> :

La chambre invite la Nouvelle-Calédonie à consolider ses pratiques en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines en adoptant une politique d'ensemble.

Le président du gouvernement souligne dans sa réponse que « des progrès sont à faire en la matière et la DRHFPNC est bien sensibilisée en la matière. Il s'agit néanmoins d'un vaste chantier qui nécessite un lourd travail de recensement et d'analyse pour pouvoir anticiper et gérer les besoins en compétences de la collectivité, notamment au regard des transferts de compétences ».

Annexe 1 : Détail des corps et des cadres d'emploi

- **FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**
  - Administration générale
    - Cadre d'administration générale
      - Administrateurs: A+
      - Attachés: A
      - Rédacteurs: B
      - Adjoints administratifs: C
    - Cadre technique d'administration générale
      - Chefs d'administration et inspecteurs des impôts: A
      - Secrétaires en chef et contrôleurs divisionnaires: B
      - Dactylographes et agents administratifs: C
  - Technique
    - Aviation civile
      - Ingénieurs: A (contrôle navigation aérienne; aviation civile)
      - Ingénieurs électroniciens des systèmes de la sécurité aérienne: A
      - Techniciens supérieurs des études et de l'exploitation: B
      - responsable technique de l'aviation civile
      - Agents de l'aviation civile: C
      - Pompiers de l'aviation civile
    - Imprimerie administrative
      - aides d'imprimerie: D
    - Filière technique
      - Ingénieurs: A
      - Techniciens: B
      - Techniciens adjoints: C
  - Enseignement
    - 1er degrè
      - Professeurs des écoles: A
      - Instituteurs: B
      - Instituteurs brevetés: C
      - Conseillers pédagogiques: fonctions de catégorie A ou B
    - Second degrè
      - Corps de personnels de direction de 2ème catégorie
        - Proviseur de lycée professionnel
        - Principal de collège
        - Proviseur adjoint de lycée
        - Proviseur adjoint de lycée professionnel
        - Principal adjoint de collège
      - Corps des personnels de direction de 1ère catégorie
        - Première classe
        - Deuxième classe
    - Surveillance & éducation
      - Conseillers principaux d'éducation: A
      - Adjoints d'éducation: B
      - Surveillants d'éducation: C
  - Culture - jeunesse - sports - affaires coutumières
    - Patrimoine et bibliothèque
      - Conservateur: A
      - Attaché de conservation: A
      - Assistant de conservation: B
      - Agent du Patrimoine et des Bibliothèques: C
    - Enseignement musical
      - Professeurs d'enseignement musical: A
      - Assistants spécialisés d'enseignement musical: B
      - Assistants d'enseignement musical: B
    - Jeunesse - sports
      - Conseillers territoriaux des activités physiques et sportives: A
      - Conseillers territoriaux socio-éducatifs: A
      - Educateurs territoriaux des activités physiques sportives: B
      - Animateurs territoriaux socio-éducatifs: B
      - Opérateurs territoriaux des activités physiques et sportives: C
      - Opérateurs territoriaux socio-éducatifs: C
    - Officier public coutumier
      - Officier public coutumier: B

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (SUITE)

Santé - social

- Cadre de santé
  - Médecins: A
  - Chirurgiens-dentistes: A
  - Pharmaciens: A
  - Sages-femmes: A
- Psychologues
  - Psychologues: A (qualification "hospitalière"; qualification "médico-sociale et travail")
- Paramédicaux
  - Directeur d'école ou de centre préparant aux professions paramédicales: A
  - Infirmiers généraux: A
  - Infirmiers
  - personnel de rééducation
  - Personnel médico-technique
  - Personnel aide-soignant: C
  - auxiliaires de puériculture: C
- Personnels socio-éducatifs
  - Cadres socio-éducatifs: A
  - Assistants socio-éducatifs: B
  - Moniteurs socio-éducatifs: B
  - Adjoints socio-éducatifs: C

Incendie

- Pompiers de l'aviation civile
  - Technicien de service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs: B
  - Agent de service de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs: C

Statuts spéciaux

- Services publics territoriaux chargés du traitement de l'information
  - Fonctions: perforeuse – vérifieuse, monitrice, opérateur, pupitreur,
- Collaborateurs de membres de gouvernement
- Collaborateurs de membres du congrès
- Emplois supérieurs
- Convention collective applicable aux personnels ouvriers et assimilés des services publics du territoire
- Cadre des postes et télécommunications
  - Cadres spécialistes: A
  - Cadres d'exploitation ou technique: A
  - Techniciens supérieurs et contrôleurs divisionnaires: B
  - Contrôleurs et techniciens: B
  - Agents d'exploitation ou technique: C
  - Préposés à la distribution postale: C

FONCTION PUBLIQUE COMMUNALE		
Filière administrative		
		Administrateurs: A+
		Attachés d'administration générale: A
		Rédacteurs d'administration générale: B
		Adjoints administratifs: C
		Agents administratifs: D
		Dactylographes: D
Filière technique		
		Ingénieurs: A
		Ingénieurs techniques: A
		Techniciens supérieurs: B
		Techniciens: B
		Techniciens adjoints: C
		Maître-nageur-sauveteur: en voie d'extinction
		Chef de bassin: en voie d'extinction
Filière sécurité		
	Police municipale	
		Brigadier-chef: B
		Brigadiers: B
		Gardiens de la police municipale: C
Filière incendie		
	Officiers	
		Colonel: A
		Lieutenant colonel: A
		Commandant: A
		Capitaine: A
		Lieutenant: B
		Major: B
	Non-officiers	Adjudant: C
		Sergent: C
		Caporal: C
		Sapeur: C
Statuts spéciaux		
	Sapeurs-pompiers volontaires	
		Officiers
		Sous-officiers
		Personnel du rang

****

Annexe 2 : Détail de régimes indemnitaires

	BAREMES	REFERENCES REGLEMENTAIRES	OBSERVATIONS
Aviation civile et météorologie			
Prime mens d'exploitation; prime mens de technicité; prime horaire travail de nuit; indembité mens spéciale de qualification; prime mens d'instruction, d'études et encadrement; prime de secourisme	5 445 F à 156 154 F	Délibérations n° 171 du 29 mars 2006 et n° 379 du 23 avril 2008; arrêté n° 2008-2811/GNC du 17 juin 2008	Suivant classement des agents. Primes cumulatives.
Indemnité mensuelle de technicité et de sécurité; indemnité horaire travail nuit	91 728 F à 235 498 F au 1er janv. 2009	Délibération n°381 du 23 avril 2008	Abroge la délibération n° 171 du 29 mars 2006 pour le secteur de la météorologie. Exclusive d'autres rémunération pour travaux supplémentaires. Révisables tous les 3 ans
Personnels techniques			
Prime spéciale	27 points	Délibération 417 du 26 novembre 2008	Selon cadre d'emploi et affectation
Allocation forfaitaire	8 points travail WE	Délibération 84 du 25 juillet 1990 et n° 223/CP du 5 mai 1993	Concernent les cadres anciens de l'économie rurale et de l'équipement non intégrés dans le cadre des personnels techniques
Indemnité journalière	4 points travail WE		
Indemnité produits dangereux, travaux incommodes	12 points		
Sujétions particulières des vétérinaires Inspecteurs	45 000 F à 70 000 F	Délibération 67/CP du 10 mai 1989 et arrêté 81-285/CG du 16 juin 1981	Concerne le cadre territorial de l'élevage et des industries animales n'est pas intégré à celui des personnels technqiues
Enseignement			
Enseignement primaire	30 pts +t 5 pts supplémentaires à 60 + 5 pts	Délibération n° 344 du 30 décembre 2002	Directeur d'école hors internat
	15 points Indemnité		directeur d'école d'application ou spécialisée
	15 à 34 points		Directeur d'école: selon classement de l'établissement
	16 à 41 points;		Personnel en charge d'une misison culturelle
	20 à 50 points		conseillers pédagogiques et autres
	30 points trimestriels:		Maîtres d'accueil temporaires
Enseignement secondaire	80 à 230 points	Délibération ° 132 du 21 août 1990	proviseur de lycée, proviseur de lycée professionnel, principal de collège
	50 à 80 points		Proviseurs et principal adjoint
	Indemnité de sujétion spéciale		Personnel de direction.Taux de la métropole
	Indemnité de responsabilité		Personnel de direction.Taux de la métropole
Education spécialisée			
Bonifications d'ancienneté	1 à 3 mois	Arrêté n° 2007-131/GNC du 11/01/2007	corps de surveillants et d'adjoints d'éducation suivant certaines formations suivies
Indemnitaire d'éducation et d	40 points	Délibération n° 31/CP du 6 octobre 2006	Direction: personnels d'éducation et de surveillance
	20 points		contraintes horaires de nuit.
Indemnité horaire nuit, dimanche et jours fériés	1 point	Délibération n° 52 du 30 décembre 2004	Encadrement éducatif structures de la protection judiciaire de la jeunesse
Indemnité de séjours d'activités sportives et de loisirs	6 points	Délibération n° 29 du 1er sept. 1988	Personnel socio-éducatif
Prime mensuelle spéciale	10 points		

	BAREMES	REFERENCES REGLEMENTAIRES	OBSERVATIONS
Santé			
Indemnité mensuelle de sujétions Astreintes	60 ou 93 points 5 à 73 points	Délibération n° 241 des 18 et 26 décembr	médecins du cadre de santé
Astreintes	60 points ou 1 à 5 points	Délibération n° 52/CP du 29/06/2007	Sages-femmes
Indemnité de laboratoire de biologie médicale	12 points	Délibération n° 348 du 19 août 1992	Personnels spécialisés ; ne concerne pas le personnel administratif dont le régime n'est pas précisé
Iindemnité forfaitaire mensuelle	26 points	Délibération n° 118 du 25 juillet 1985	personnels paramédicaux (infirmiers, manipulateurs)
Prime de responsabilité forfaitaire	15 points		Exercice des fonctions de surveillants sans appartenir au corps
Indemnité forfaitaire mensuelle	6 points		permanences et gardes
Indemnité forfaitaire	10 000 F		Accompagnement de convoi aérien
Direction des aff adm et juridique, service de la coordination adm et du service des institutions et des établissements publics			
Prime mensuelle catégorielle	19 à 38 points	délibération n° 414 du 1er octobre 2008	Les affaires juridiques sont érigés en une direction à part entière mais leur régime indemnitaire n'a pas été précisé le service des institutions et des établissements publics n'existe pas actuellement la cellule des marchés publics n'a pas de régime indemnitaire précisé le service intérieur bénéficie du régime indemnitaire des agents de la direction du budget et des affaires financières (délib n° 440 du 30 déc 2008 et n° 102/CP du 31 mai 2013) La cellule économie numérique n'a pas de régime indemnitaire précisé
Prime mensuelle de technicité	22 points	délibération n° 40/CP du 12 avril 1990	L'imprimerie administrative bénéficie de ce régime spécifique. Les agents doivent préciser à la DRHFPNC le régime indemnitaire pour lequel ils optent.
Direction du budget et des affaires financières			
Prime mensuelle spéciale	19 points à 38	Délibération n° 327 du 4 mars 1988	Compensation des sujétons spéciales. Non cumulable avec d'autres primes de même nature
Prime mensuelle	13 points	Délibération n°440 du 30 décembre 2008:	L'objet de la prime n'est pas précisé ni les conditions de versement; répond à des finalités de sujétion spéciale comparable au régime de 1988
Prime mensuelle	Selon le mérite, la manière de servir, l'assiduité		Impératifs de service public et contraintes de disponibilité: montant fixé à l'issue de l'entretien annuel
		Arrêté d'application n° 2009-0782/GNC-Pr du 10 fév. 2009	13 points en faveur d'une liste d'agents à compter du 1er janv. 2009: délibération de référence non visée
		Arrêté d'application n° 2009-3284/GNC-Pr du 11 juin 2009: applicbale du 1er juin 2009 au 31 mai 2010	visa de la délibération n° 440 du 30 déc. 2008: 14 points en faveur d'une nouvelle liste d'agents; les 13 et 14 points sont-ils cumulables ?; pas d'arrêté publié depuis lors

DETAIL DE REGIMES INDEMNITAIRES DE LA NOUVELLE-CALEDONIE: SUITE			
	BAREMES	**REFERENCES REGLEMENTAIRES**	**OBSERVATIONS**
Direction des ressources humaines et de la fonction publique			
Prime mensuelle	18 à 78 points	délibération n° 227 du 27 juin 2001	Abrogée par la délibération n° 405 du 21 août 2008
Prime catégorielle	19 à 38 points	délibération n°405 du 21 août 2008	
Prime de technicité	13 points		
Prime mensuelle	Selon le mérite, la manière de servir, l'assiduité		Impératifs de service public et contraintes de disponibilité: montant fixé à l'issue de l'entretien annuel
Direction des services fiscaux			
Prime spéciale de fiscalité	Part fixe et part variable	Délibération n°439 du 30 décembre 2008	Applicable aussi au service contentieux fiscal de la direction des affaires adm et juridiques. La part fixe = 60% de 31% des frais de gestion des centimes additionnels et de la taxe de solidarité sur les services enregistrés au compte administratif de la NC; La part variable tien tcompte du traitement brut mensuel de l'agent
Prime spéciale	19 à 38 points	Arrêté n° 84-499/GNC du 23 oct. 1984	Suivant une liste d'agents
Autres directions et autres primes			
Majoration de traitement	20 points	Délibération n° 265 du 24 janvier 2013	Patrimoine et bibliothèques; jeunesse, sports et loisirs: jusqu'à la révision du statut particulier d'appartenance
	Pas de régime prévu	Délibération n° 398/CP du 23 mai 1995	Cadre territorial de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs
Prime spéciale	27 points	Délibération n°358 du 18 janvier 2008	Direction du travail et de l'emploi
Prime spéciale	27 points	Délibération n°359 du 18 janvier 2008	Direction des affaires sanitaires et sociales
Prime catégorielle	19 à 38 points	Délibération n° 416 du 26 novembre 2008	Direction de la formation professionnelle continue
Indemnité d'immatriculation	28 points	Délibération n° 384/CP du 11 juin 2008	Agents du guichet unique de la direction des infrastructures, de la topologie et des transports terrestres
Primes communes à toutes les directions			
Indemnité de sujétion	12 à 88 points	Délibération n° 393 du 25 juin 2008	Personnels d'encadrement et assimilés (certains chargés de mission ou rapport circonstantié)
Sujétion	100 à 210 points	Délibération n° 64/CP du 17 nov. 2008	Emplois fonctionnels: SG ou directeur; interim
Transport professionnel en classe affaires			
Indfemnités frais de mission			
Primes catégorielles mensuelles	19 à 38 points	Délibération n°418/CP du 26 novembre 2008	communes à tous les services et institutions
Prime d'ancienneté		Convention collective	Article 52 de la CC