



NOTE

sur les congés bonifiés

Séance Plénière du 22 juin 2022

Rapporteur : **Laurent MATEU, Président de la FS5**

Les congés bonifiés sont un sujet très important pour les fonctionnaires territoriaux ayant des centres d'intérêts matériels et moraux dans les DROM et dont le nombre actuel ne nous a pas été communiqué. Ils ont fait récemment l'objet d'une modification de la prise en charge et de la procédure d'attribution.

Le décret 2020-851 du 2 juillet 2020 se substitue, en effet, au décret du 20 mars 1978 et vient réformer la procédure et les droits dans l'ensemble des trois fonctions publiques.

Cette note présente les principales interrogations que les membres de la formation spécialisée n°5 ont soulevé dans l'objectif d'évaluer le dispositif des droits ouverts au titre des congés bonifiés dans la fonction publique territoriale, afin d'en proposer une évolution le cas échéant.

Il est demandé aux membres du CSFPT d'approuver cette note d'autosaisine.

Le Président du CSFPT fera, sur le fondement de cette note, une lettre au ministre en charge de la fonction publique territoriale reprenant les préoccupations du CSFPT à la suite de la réforme et proposant des préconisations *ad hoc*.



La formation spécialisée n°5 a donc décidé de consacrer un travail sur les congés bonifiés qui mette l'accent sur une possible spécificité - voire problématique - des collectivités locales et de leurs établissements, notamment les communes de petites tailles, dans la mise en œuvre de ce dispositif. La ministre de la transformation et de la fonction publiques, Amélie de MONTCHALIN, avait annoncé une « expérimentation » du nouveau dispositif issu du décret de 2020 mais elle n'y a pas, pour l'instant, donné suite, ce qui justifie cette autosaisine et son utilité réelle.

En outre, la DGAFP a publié un « Guide » et une « foire aux questions » qui s'avèrent très utiles et qui ont été présentés aux membres de la formation spécialisée lors de la séance de mai 2021. Il apparaît, toutefois, que ce guide ne tient pas suffisamment compte des caractéristiques propres à la fonction publique territoriale, et c'est pourquoi les membres de la formation spécialisée n°5 ont décidé de rédiger une note afin de les mettre en exergue et de formuler des préconisations pour la fonction publique territoriale.

Deux axes de travail ont ainsi été retenus :

1/ Réflexion spécifique à la fonction publique territoriale, notamment avec la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) ;

2/ Réflexion inter-fonctions publiques, plus particulièrement avec la fonction publique hospitalière dont les caractéristiques sont assez proches de la territoriale.

Les membres de la formation spécialisée n°5 ont donc proposé, dès la première séance de travail (4 février 2021), de faire « des propositions concrètes sur très peu d'éléments ».

En outre, les membres de la formation spécialisée ont demandé de meilleures statistiques des congés bonifiés pour le versant territorial. Ce manque de données tant quantitatives que qualitatives a également été relevé par les membres du CSFPT (FS1 en charge des statistiques territoriales) et met à mal l'observation et la défense du droit à congés bonifiés des agents dans le versant territorial. La collecte de données sur les congés bonifiés territoriaux pourraient être traitée dans le cadre du Rapport social unique (RSU) ou, le cas échéant, ces données pourraient être identifiées dans les traitements du SIASP de l'INSEE (Système d'information sur les agents des services publics) qui équipe les employeurs locaux.

1/ Que contient la réforme des congés bonifiés ?

Les congés bonifiés instaurés en 1978 sont des jours de congés supplémentaires accordés aux fonctionnaires ultramarins. Ils étaient jusqu'alors au nombre de 60 jours (dont 30 jours de bonification) qu'il était possible de prendre d'affilée pour rentrer dans le territoire d'origine, tous les trois ans. Les agents bénéficiaient alors d'une prise en charge de leurs frais de voyage et d'une prime de vie chère pour le temps de résidence sur place.

Cette réforme qui date d'à peine 2 ans vient adapter la durée et le rythme des congés bonifiés en fonction des temps de transport réduits. L'octroi des congés peut se faire tous les 2 ans, désormais, sans bonification de jours contre tous les 3 ans précédemment avec une bonification de jours (30 jours consécutifs maximum). La réforme a maintenu la prise en charge des frais de voyage et la majoration de la rémunération (majoration de la rémunération de 35 à 85%).

Les congés bonifiés ne peuvent plus excéder 31 jours consécutifs au lieu de deux mois jusqu'à présent. La prise de ces congés peut se faire tous les 24 mois, alors que le précédent délai était de 36 mois. Quant aux frais de transports, ils ne sont plus "remboursés" *a posteriori* mais « pris en charge » *a priori*.

La prise en charge par l'employeur :

La prise en charge de ces congés comprend pour les fonctionnaires territoriaux dont le centre des intérêts moraux et matériels (CIMM) est situé en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, et qui exercent en métropole, un voyage aller et retour entre le territoire hexagonal où l'intéressé exerce ses fonctions et la collectivité ultramarine où se situe le centre de ses intérêts moraux et matériels.

Les frais de transport sont pris en charge par l'employeur dans les conditions suivantes :

- Ces frais sont intégralement pris en charge pour l'agent bénéficiaire et pour chaque enfant à charge au sens de la législation sur les prestations familiales ;
- Ils sont aussi intégralement pris en charge pour le conjoint, le concubin ou le partenaire d'un pacte civil de solidarité dont les revenus n'excèdent pas un plafond déterminé par arrêté des ministres chargés de la fonction publique et du budget. L'intéressé qui remplit les conditions de prise en charge par l'Etat des frais de transport peut, sous réserve des nécessités de service, bénéficier de cette prise en charge dans un délai de 12 mois à compter de l'ouverture de son droit à congé bonifié.

2/ Questions posées et préoccupations énoncées

A partir de ces éléments, les membres de la formation spécialisée n°5 ont constaté des difficultés propres aux agents de la fonction publique territoriale.

Elles reposent principalement sur trois pans :

2-1 Les aspects financiers

- La mutualisation des frais de transport

Sans données précises, on pourrait penser que se pose un problème majeur dans les collectivités de petite taille qui hésiteraient à recruter des agents ultra-marins compte tenu des coûts RH supplémentaires portés par la commune ou l'EPCI ; dans ce cas les centres de gestion, opérateurs des maires et présidents pourraient éventuellement jouer un rôle en proposant la mutualisation des frais de transport dont les modalités resteront à préciser. Cette question est centrale et pénalise les collectivités et les agents.

- La prise en charge des frais de voyage du conjoint, du concubin ou du partenaire d'un PACS.

Le plafond des revenus prévu à l'article 5 du décret du 20 mars 1978 susvisé est fixé par arrêté du 2 juillet 2020 à 18 552 € bruts par an, ce qui est trop bas. Par comparaison, le minimum de traitement dans la fonction publique, correspondant à l'indice majoré 352, aligné sur le SMIC, est de 19 793,96 euros annuels depuis le 1er mai 2022. Il faudrait donc, au minimum ramener le plafond des revenus à ce niveau, en accord avec les employeurs et les organisations syndicales, voire le réévaluer davantage à l'issue d'une négociation tripartite.

Une négociation tripartite est donc nécessaire à une réévaluation indispensable.

- La question de la mutualisation du financement de ces congés

Cette question se pose avec acuité même si aujourd'hui, malheureusement, il n'existe aucune donnée disponible pour quantifier ce droit. Il est bien souvent exercé dans les collectivités importantes, car pour les petites ou moyennes collectivités, cela représente un surcoût élevé. Existe-t-il réellement une causalité voire une corrélation entre les potentiels coûts RH supplémentaires liés aux congés bonifiés et la non-présence d'agents originaires des DROM dans les communes et EPCI de petites tailles ?

La solution reposerait éventuellement sur l'émergence d'un fonds, comme cela a été le cas pour la cessation progressive d'activité, et l'est encore pour le supplément familial, voire le congé de paternité. Si la création de ce fonds paraît opportune, la question de son financement et du

coût de gestion se pose, d'autant qu'il n'existe aucune donnée sur le nombre d'agents susceptibles de pouvoir bénéficier de ces remboursements. Le montant à financer, et donc le taux applicable, est à mettre en regard des dépenses dont on ne connaît guère l'ampleur aujourd'hui. La DGCL est-elle en mesure d'apporter des réponses ? Faut-il solliciter un autre organisme ?

3.1 L'extension potentielle du droit

- La question du décès des parents et le besoin de créer un droit supplémentaire et, plus globalement, les situations exceptionnelles qui, elles, relèveraient d'une appréciation de l'employeur territorial ;
- L'extension de ce droit aux agents contractuels en CDI sous condition d'ancienneté, comme c'est déjà le cas dans la FPH.

3.2 Une refonte des critères pour un droit plus adapté

- La question du centre des intérêts moraux et matériels doit être clarifiée. Beaucoup de contentieux existent en la matière

C'est la jurisprudence qui précise que cette notion est à apprécier à chaque demande de l'agent. L'administration doit procéder à un examen d'ensemble de la situation de l'agent sans qu'aucun critère déterminé à l'avance ne puisse se voir reconnaître un caractère exclusif.

L'article 1^{er} du décret 88-168 du 15 février 1988 n'exige plus expressément que le fonctionnaire soit « originaire » de l'un des territoires visés. Il fait désormais uniquement référence à la condition du « centre des intérêts moraux et matériels » de l'agent. Les nouvelles dispositions ne renvoient plus à la notion de « lieu de résidence habituel » qui était définie par « le territoire où se trouve le centre des intérêts moraux et matériels de l'agent ».

L'agent qui demande à bénéficier d'un congé bonifié doit donc justifier du lieu d'implantation du centre de ses intérêts moraux et matériels. La preuve de cette déclaration peut être apportée par tous moyens.

La jurisprudence a régulièrement rappelé les critères de localisation du centre des intérêts moraux et matériels (ils sont listés dans le guide de la DGAFP cité au début la présente note).

Ces critères n'ont pas de caractère exhaustif et n'ont pas nécessairement un caractère cumulatif. Plusieurs d'entre eux, qui ne seraient pas à eux seuls déterminants, peuvent se combiner, sous le contrôle de la juridiction compétente, selon les circonstances propres à chaque situation comme le spécifie le juge dans un avis du Conseil d'Etat du 7 avril 1981 n°328510.

- La notion d'ayant-droit est également à préciser

Ne seraient concernés que les agents d'origine outre-mer, c'est-à-dire, nés dans les DROM-COM et non plus les 2^{ème} générations et suivantes n'ayant plus qu'un lien distendu, sauf cas exceptionnel.

- L'octroi du congé à partir de plusieurs critères dans un faisceau d'indices (lieu de résidence et/ou liens familiaux dans le département d'origine) qu'il s'agirait de définir ;
- Il serait utile d'uniformiser les usages dans les collectivités territoriales par un guide complémentaire à celui de la DGAFP et centré sur les bonnes pratiques des collectivités.

Ce serait l'occasion d'envisager les modalités de mutualisation par les centres de gestion en lien avec la FNCDG, tout en respectant la libre administration des collectivités territoriales ;

- L'inscription des congés bonifiés dans le RSU doit être envisagée, si l'on veut à l'avenir avoir une maîtrise globale du dispositif pour, éventuellement, le réformer.



Les congés bonifiés sont un sujet important pour les agents de la fonction publique territoriale et leurs familles.

Ils ont été institués dans le respect du principe de la « continuité territoriale » entre la métropole et l'outre-mer ; il est essentiel de maintenir ce lien concret.

Il faut donc garantir aux agents qu'ils auront les mêmes droits quelle que soit leur situation, sachant que les fonctionnaires territoriaux originaires d'outre-mer sont en majorité des agents de catégorie C.

Les membres de la FS5 demandent donc la réalisation d'un bilan statistique sur les congés bonifiés et une révision de l'arrêté RSU qui, pour l'heure, bloque tout accès aux statistiques.

Or, il est indispensable que les pouvoirs publics s'emparent de la question des statistiques afin d'améliorer la gestion des congés bonifiés.

Cette note fera l'objet d'un rapport plus approfondi pour évaluer l'évolution de la situation et rédiger des propositions en s'appuyant sur des statistiques précises.