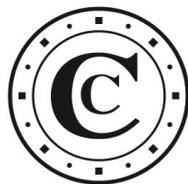


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

Rapport public thématique

Novembre 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	13
Introduction	15
Chapitre I L'élargissement des modes de recrutement des agents contractuels : des facultés encore peu utilisées	19
I - La poursuite de la montée en puissance des agents contractuels	20
II - Un recours aux nouveaux dispositifs par les employeurs publics encore limité	24
A - De nouveaux contrats à durée indéterminée peu mobilisés	25
B - Le potentiel du contrat de projet très inégalement utilisé	28
III - Une gestion des agents contractuels sans orientation générale	31
A - Le recrutement des agents contractuels : un processus à piloter	31
B - Un recours aux agents contractuels à assortir de garanties pour les intéressés	32
C - La gestion des agents contractuels : d'un cadre de gestion formalisé à un accès facilité aux concours.....	35
Chapitre II La fluidité des parcours professionnels : de timides progrès	41
I - Une rénovation globale des concours toujours en attente.....	42
A - Le déploiement trop restreint du concours national à affectation locale dans la fonction publique de l'État	42
B - Le recrutement sur titres toujours en suspens dans la fonction publique territoriale	44
II - De nouvelles modalités de mobilité	45
A - Les lignes directrices de gestion : un outil mal utilisé car dépourvu de volet stratégique	45
B - Une mobilité entre fonctions publiques toujours aussi difficile à mettre en œuvre	49
C - Des outils facilitant les transitions professionnelles à amplifier	50
III - Une prévention des conflits d'intérêts améliorée, encore empreinte de zones de risque	53
A - Un exercice variable du contrôle déontologique.....	54
B - Un contrôle effectif difficile à organiser	57

IV - La rupture amiable entre l'agent public et son administration : une appropriation rapide	58
A - La rupture conventionnelle, un instrument essentiellement à l'initiative des agents pour des montants très variables	59
B - Des employeurs en quête de doctrine et de transparence	63
C - Des risques à apprécier et à encadrer	66
Chapitre III Le respect du temps de travail dans la fonction publique : une remise en ordre toujours attendue	71
I - Une mise en œuvre amorcée mais loin d'être générale dans la fonction publique territoriale	74
A - Un mouvement de régularisation inégal et parfois ambigu.....	76
B - Des îlots persistants de résistance	82
II - Un statu quo préjudiciable dans la fonction publique de l'État.....	85
Liste des abréviations	91
Annexes	95

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés. La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

*

**

Le présent rapport est issu d'une enquête conduite sur le fondement de l'article L. 141-13 du code des juridictions financières, par une formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes relative à la fonction publique.

L'enquête visant à dresser un bilan d'étape des principales dispositions (hors celles liées au dialogue social et à l'égalité professionnelle) de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (LTFP) a été inscrite au programme des travaux de l'année 2022. La formation commune a adopté, le 8 juillet 2022, une note de cadrage, qui a précisé le champ et la méthode de l'enquête.

L'enquête a porté sur les trois versants de la fonction publique (fonction publique de l'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale) et l'ensemble des agents publics, y compris les agents contractuels, mais hors personnels militaires qui ne relèvent pas du code général de la fonction publique. Parmi les employeurs publics, ont été exclus :

- les établissements publics à caractère administratif qui recrutent leur personnel selon les règles du droit privé (caisses nationales du régime général de la sécurité sociale, par exemple) ou selon un droit public particulier (organismes consulaires) ;
- les établissements publics à caractère industriel et commercial et les sociétés publiques commerciales, leur personnel étant quasi-exclusivement soumis au droit privé.

Le présent rapport fait la synthèse de nombreuses informations comprenant notamment :

- les données de synthèse disponibles auprès des administrations, notamment la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;
- les travaux menés par les inspections générales ou par des prestataires à la demande d'associations d'élus telles que la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)²

² En partenariat avec France urbaine, Intercommunalités de France et Départements de France, la FNCDG a réalisé une enquête auprès de 2 199 collectivités territoriales et intercommunalités afin de mesurer les implications des dispositions de la LTFP pour les collectivités locales.

- les données recueillies par la Cour et les CRTC dans le cadre de la présente enquête par l'exploitation de fichiers de paye et l'envoi de questionnaires, complétés dans certains cas d'entretiens auprès d'une sélection d'administrations de l'État, d'établissements publics nationaux et locaux, de collectivités territoriales, d'hôpitaux publics, ainsi que divers organismes d'employeurs publics, syndicats représentatifs et associations de cadres dirigeants (cf. annexe n° 1 pour la liste des personnes rencontrées) ;
- les observations faites lors de leurs contrôles antérieurs par les chambres de la Cour et les CRTC s'agissant de la mise en œuvre des principales dispositions de la LTFP (cf. annexe n° 2 pour la liste des travaux des juridictions financières utilisés).

*
**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 10 juillet 2023, par la formation commune précitée, présidée par M. Barbé, conseiller maître, et composée de MM. Lefebvre, Guibert et Boudy, Mme Soussia, M. Homé, conseillers maîtres, de M. Advielle, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, de M. Caïani, conseiller référendaire, vice-président de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, ainsi que, en tant que rapporteurs généraux, MM. Buzzi, conseiller référendaire et Le Bris, premier conseiller, assistés de M. Brossard, vérificateur et, en tant que contre-rapporteuse, Mme Coudurier, conseillère maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby et Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre de la Cour, MM. Michaut, Lejeune et Advielle, Mmes Daussin-Charpantier, Gervais et Renet, présidents et présidentes de chambre régionale des comptes ainsi que M. Gautier, Procureur général, a été consulté sur le rapport le 20 juillet 2023. Le Premier président en a approuvé la publication le 6 novembre 2023.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Trois ans après la promulgation de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (LTFP), la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont dressé un premier bilan de la mise en œuvre de ses principales mesures, à l'exception de celles relatives à la promotion du dialogue social et à l'égalité professionnelle qui feront l'objet d'une enquête ultérieure.

Depuis plusieurs années, la fonction publique est confrontée à des difficultés de recrutement, déjà sous-jacentes en 2019 lors de l'adoption de la LTFP. Si de premières difficultés pour attirer, recruter et fidéliser les agents publics étaient déjà perceptibles, l'attractivité de la fonction publique n'était pas au cœur des objectifs que la loi poursuivait. Or maintes de ses dispositions répondent pour partie à cette question, notamment en ce qui concerne les modalités de recrutement des agents titulaires et contractuels et la fluidification des parcours professionnels.

Une mise en œuvre et un suivi de la LTFP partiellement défailants

Près de quatre ans après la publication de la loi, plusieurs mesures réglementaires d'application font encore défaut. Il en est de même pour les rapports au Parlement prévus par la loi. Celui, primordial, sur les actions entreprises au sein de la fonction publique de l'État pour assurer le respect de la durée légale du travail n'a pas encore été présenté au Parlement, alors qu'il aurait dû l'être en août 2020. Le cadrage et le suivi de mesures nouvelles comme la rupture conventionnelle et son régime d'indemnisation sont peu formalisés, alors que sa mise en œuvre effective présente un risque de dérive. Une attention particulière à ce sujet et la publication d'un rapport de suivi sont attendues.

Même si un nombre très important de décrets ont d'ores-et-déjà été publiés, le retard pris dans la publication de certains textes d'application altère la portée de la loi. Il en est ainsi pour l'encadrement du dispositif très sensible des autorisations spéciales d'absence (ASA). Les autorités chargées de sa mise en œuvre, au premier rang desquelles la direction générale de la fonction publique (DGAFP), doivent veiller à donner sa pleine mesure à la loi votée par le Parlement.

Un élargissement des possibilités de recours aux contractuels dont les employeurs publics peinent à se saisir

Dans un contexte global de tension sur le marché du travail, les employeurs publics ont de plus en plus de mal à recruter par la voie du concours : le nombre d'inscriptions aux épreuves baisse de façon régulière, comme le taux de sélectivité des recrutements. Il en découle un recours accru aux contrats dont l'offre est elle-même loin d'être couverte, bien que la part des agents contractuels progresse continument.

Les dispositions de la LTFP offrent des réponses, certes partielles, à ce contexte assurément pérenne, grâce à un recours facilité et diversifié au recrutement contractuel : contrat à durée indéterminée (CDI) en primo-recrutement, contrats pour des emplois de direction, contrat de projet. Or les gestionnaires publics manifestent un grand attentisme envers ces dispositifs. À la date de finalisation du présent rapport, peu de CDI en primo-recrutement avaient été conclus. Seulement 1 900 contrats de projet avaient été signés dans la fonction publique de l'État (parfois aucun dans certains ministères) et seuls 11 % des emplois fonctionnels étaient occupés par des contractuels dans la fonction publique territoriale. Le recours aux agents contractuels n'est pas la panacée à la faible attractivité de l'emploi public.

Toutefois, les facultés récemment ouvertes aux employeurs publics ne doivent pas pour autant être sous utilisées. Ils doivent ainsi conduire une politique plus active pour répondre aux évolutions en cours, voire pour anticiper des tendances structurelles. La montée en puissance des agents contractuels devrait les inciter à rechercher un cadre de gestion approprié à ces personnels aux effectifs croissants : par exemple, par la définition de cadres de gestion proches des conventions collectives selon une procédure ouverte par la loi de 2019.

Une fluidité des modes de recrutement statutaire et des parcours professionnels encore bridée par de nombreux freins

Plusieurs dispositions de la LTFP visent à fluidifier les parcours professionnels dans la sphère publique et à simplifier la gestion des ressources humaines.

La rénovation des modalités d'organisation des concours pour fluidifier les recrutements et les rapprocher des candidats est toujours en attente. Le déploiement du concours national à affectation locale (CNAL), qui offre une visibilité pour l'employeur public comme pour le candidat, reste peu usité, sauf par le ministère de l'intérieur et des outre-mer. Le recrutement sur titres, largement déployé dans la fonction publique hospitalière, demeure encore trop rare dans la fonction publique de l'État

et reste en suspens dans la fonction publique territoriale. Au total, les facultés offertes par la LTFP sont peu utilisées.

Le nouvel instrument que constituent les lignes directrices de gestion est un vecteur de transformation de la gestion des ressources humaines aujourd'hui encore peu opérant : les rappels statutaires y sont plus présents que la définition d'une stratégie spécifique et qualitative.

Par ailleurs, le développement des mobilités entre les trois versants de la fonction publique, prévu par la LTFP, se heurte à des obstacles récurrents (écarts des régimes indemnitaires à fonctions comparables) et à un défaut de connaissance des perspectives d'évolution de leur carrière par les candidats et des différences d'organisation des employeurs publics. Pour remédier à ces difficultés, les expérimentations lancées dans six régions en 2022 avec l'installation de comités locaux d'emploi public n'ont pas encore permis de mesurer leur efficacité.

Une remise en ordre inachevée du respect de la durée annuelle de travail

Comparées aux autres dispositions de la LTFP, celles visant à l'harmonisation et l'optimisation du temps de travail, certes plus problématiques, semblent avoir été laissées de côté depuis 2019, alors que la loi prévoyait un calendrier prioritaire de mise en œuvre. C'est en particulier le cas pour le respect de la durée légale du travail, qui a été au premier plan des sujets abordés dans le cadre de la discussion du texte, mais aussi pour les autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à certains événements familiaux, qui souffrent toujours d'une absence d'harmonisation de leur régime.

Par dérogation aux règles de droit commun, les employeurs publics locaux et certaines administrations avaient maintenu des régimes de travail plus favorables aux agents, c'est-à-dire inférieurs à la durée légale de 1 607 heures. L'abrogation de ces régimes dérogatoires par la LTFP leur a imposé la redéfinition de nouveaux cycles de travail tout en maintenant le droit pour les agents faisant l'objet de sujétions particulières de continuer à bénéficier légalement de cycles de travail inférieurs. L'enquête a montré que les efforts d'alignement ont été jusqu'à présent très contrastés.

Les régimes dérogatoires au sein de la fonction publique de l'État, dont le rapport de l'inspection générale des finances de 2019 avait souligné l'ampleur, n'ont pas été revus. En conséquence, la proportion d'agents de l'État travaillant moins de 1 607 heures demeure identique. Elle a même augmenté notamment pour tenir compte de nouvelles situations, comme pour l'administration des douanes afin de faire face au Brexit.

Le *statu quo* sur les régimes dérogatoires au sein de la fonction publique de l'État est très préjudiciable à l'exercice du contrôle de légalité exercé par les préfetures pour la fonction publique territoriale, les collectivités locales justifiant le maintien de leur propre régime au regard du principe de parité. Des instructions nombreuses ont été données aux préfets pour exercer avec diligence ce contrôle sur les délibérations des collectivités locales. Bon nombre d'entre elles ont effectivement délibéré sur le temps de travail. Mais, l'exercice demeure inachevé. Plusieurs collectivités ont maintenu un nombre élevé de régimes dérogatoires, quand d'autres ont contourné les obligations par des délibérations de régularisation « de façade ». Le contrôle de légalité préfectoral peine à les sanctionner, ne disposant pas, à la différence des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), des moyens d'investigation leur permettant d'apprécier leur réalité pratique.

De surcroît, la DGAFP a adopté une position en retrait sur ce sujet pourtant majeur. Outre l'absence déjà mentionnée du rapport à présenter au Parlement sur les actions mises en œuvre pour assurer le respect de la durée effective du temps de travail dans la fonction publique de l'État, font aussi défaut les décrets relatifs aux mesures d'adaptation tenant compte des sujétions auxquelles sont soumis certains agents de l'État et aux autorisations spéciales d'absence.

*

**

En conclusion, les juridictions financières formulent les recommandations suivantes pour assurer la pleine application de l'ensemble des dispositions de la loi de transformation de la fonction publique.

Récapitulatif des recommandations

1. Dans le cadre de l'article 14 de la LTFP et pour les métiers qui s'y prêtent, proposer des cadres de gestion pour le parcours professionnel et la rémunération des agents contractuels (recommandation reformulée) (*ministère de la transformation et de la fonction publiques*).
2. Développer les concours nationaux à affectation locale et élargir la possibilité de recrutement sur titres, y compris par la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (recommandation complétée) (*ministère de la transformation et de la fonction publiques, secrétariats généraux des ministères*).
3. Instaurer une interface entre la bourse à l'emploi de la Fédération Hospitalière de France (FHF) et le site « Choisir le service public » pour compléter l'espace numérique de publication des offres d'emplois publics (*ministère de la transformation et de la fonction publiques, FHF*).
4. Rendre publics, sous une forme anonymisée, les questions et avis les plus récurrents et significatifs concernant les conflits d'intérêts (*ministère de la transformation et de la fonction publiques, ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la santé et de la prévention*).
5. Étendre l'obligation de remboursement des sommes perçues au titre de la rupture conventionnelle à tous les agents publics retrouvant un emploi dans le secteur public dans le délai de six ans (*ministère de la transformation et de la fonction publiques*).
6. Préciser, dans le rapport prévu à l'article 72 de la LTFP, les pratiques les plus courantes des administrations pour arrêter le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC) et indiquer tous les coûts afférents (*ministère de la transformation et de la fonction publiques*).
7. Dresser et publier un bilan de l'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique territoriale (*ministère de l'intérieur et des outre-mer*).
8. Publier un état des lieux des régimes dérogatoires à la durée annuelle du travail de 1 607 heures dans la fonction publique de l'État et mettre fin aux situations non prévues par les textes (*ministère de la transformation et de la fonction publiques*).

Introduction

En France, la fonction publique désigne l'ensemble des agents, titulaires ou contractuels, occupant un poste au sein de ses trois versants : fonction publique de l'État (FPE), territoriale (FPT) et hospitalière (FPH). Un salarié sur cinq travaille dans la fonction publique.

Après avoir été longtemps limité à des règles statutaires, d'origine législative et réglementaire, applicables aux fonctionnaires, le droit de la fonction publique s'est diversifié sous l'influence à la fois du droit constitutionnel et du droit international et européen, ce qui a notamment conduit à un renforcement des droits et garanties des fonctionnaires³. La volonté de donner plus de souplesse au droit de la fonction publique a aussi conduit à y intégrer certains apports du droit du travail. Depuis la refonte du statut général, opéré entre 1983 et 1986, plusieurs textes législatifs et réglementaires ont ainsi modifié les règles applicables aux agents publics⁴.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (LTFP) et ses textes d'application s'inscrivent dans cette évolution. Elle s'en distingue toutefois par le spectre assez large des dispositions modifiées et une approche transversale, la majorité des modifications intéressant deux, voire les trois versants de la fonction publique.

³ Par exemple, le Conseil constitutionnel a déduit de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen le principe d'égalité d'accès à la fonction publique, et celui d'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière. La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes a conduit à l'ouverture de la fonction publique nationale aux ressortissants communautaires et à une application plus stricte du principe d'égalité entre hommes et femmes.

⁴ Cf. l'annexe n° 3 pour un rappel du droit de la fonction publique et de sa codification en cours.

Le projet de loi à l'origine de la LTFP s'est inscrit dans le programme gouvernemental « *Action publique 2022* », dont l'objectif était d'accélérer la transformation du service public. Constitué de 35 articles, il a été enrichi par les débats parlementaires. La loi adoptée comporte 95 articles regroupés autour des six titres suivants :

- Titre I^{er} : Promouvoir un dialogue social plus stratégique et efficace dans le respect des garanties des agents publics (articles 1 à 14) ;
- Titre II : Transformer et simplifier la gestion des ressources humaines (articles 15 à 33) ;
- Titre III : Simplifier le cadre de gestion des agents publics (articles 34 à 57) ;
- Titre IV : Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics (articles 58 à 79) ;
- Titre V : Renforcer l'égalité professionnelle (articles 80 à 93) ;
- Titre VI : Dispositions relatives à l'entrée en vigueur (articles 94 à 95).

Trois ans après l'entrée en vigueur de la LTFP, la formation commune à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) compétente pour l'ensemble de la fonction publique a lancé une enquête afin de dresser un premier bilan de l'application de cette loi. Écartant à ce stade le volet lié au dialogue social et à l'égalité professionnelle, l'enquête a été centrée sur les dispositions de la LTFP relatives à l'élargissement du recours au contrat, à la fluidification du marché de l'emploi public, ainsi qu'à l'harmonisation et à l'optimisation du temps de travail.

Plusieurs dispositions de la LTFP renvoient à des décrets pour préciser leur application. Ainsi que le Sénat l'a souligné dans son rapport d'information sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020, plusieurs de ces textes n'avaient pas été pris six mois au plus tard après la promulgation de la loi⁵. La crise sanitaire et les trois périodes de

⁵ Ainsi que le rappelle le Sénat dans son rapport, « *le Gouvernement s'engage depuis 2008 à prendre les décrets d'application six mois au plus tard après la parution des lois* ». Après avoir rappelé que la LTFP « *prévoit 142 mesures réglementaires, 12 ordonnances et 6 rapports* », le rapport indique que, huit mois après son adoption, son taux d'application ne dépasse pas 35 % globalement, et 62 % en excluant du calcul les dispositifs qui ne s'appliqueront qu'après les élections professionnelles prévues en décembre 2022.

confinement qu'elle a entraînées ont retardé davantage leur publication et ainsi contribué à ralentir la mise en œuvre de certaines dispositions⁶.

Au 12 juillet 2023, la mise en œuvre de la LTFP avait nécessité l'adoption de 140 textes d'application. Cinq décrets devaient encore être publiés⁷ quatre ans après l'adoption de la loi, notamment celui relatif aux autorisations spéciales d'absence pour « évènements familiaux », qui doit clarifier et harmoniser les conditions de recours à ces autorisations au sein des trois versants de la fonction publique. Selon la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), le retard de publication de ces décrets serait dû à l'absence de consensus trouvé avec les organisations syndicales.

De même, le rapport au Parlement sur les actions mises en œuvre au sein de la fonction publique de l'État afin d'assurer le respect des dispositions relatives à la durée du travail effectif est attendu depuis août 2020.

Par ailleurs, le décalage de deux années entre le fait générateur des données sociales et leur traitement par la DGAFP⁸ soulève de réelles questions quant à la capacité de pilotage et de suivi des effectifs et de la masse salariale de l'État. La situation n'est pas moins inquiétante pour les collectivités territoriales et les établissements de santé de petite taille en raison notamment de lacunes et de lourdeurs dans les systèmes de remontée des données. Aussi celles-ci sont-elles anciennes, voire incomplètes.

*

**

Le présent rapport fait d'abord le constat que les nouveaux dispositifs de recrutement des agents contractuels sont encore peu utilisés (chapitre I). Il présente ensuite les modalités en faveur d'une plus grande fluidité des parcours professionnels des agents publics, en portant un diagnostic sur les limites des progrès réalisés (chapitre II). Enfin, il examine les perspectives d'évolutions qui permettraient de garantir le respect de la durée du temps de travail au sein de la fonction publique, respect qui fait parfois défaut tant dans la fonction publique territoriale que dans la fonction publique de l'État (chapitre III).

⁶ Cf. annexe n° 4 pour la frise chronologique des décrets d'application de la LTFP.

⁷ Cinq décrets d'application doivent encore être publiés. Il s'agit de ceux prévus au 5° du III de l'article 40, au 2° du IV de l'article 40, au 2° du V de l'article 40, au I de l'article 45 et à ceux de l'article 46 (source : [Légifrance](#)).

⁸ Les chiffres au 31 décembre d'une année n ne sont publiés par la DGAFP que l'année n + 2.

Chapitre I

L'élargissement des modes

de recrutement des agents contractuels :

des facultés encore peu utilisées

L'ouverture des recrutements des agents contractuels au sein de la fonction publique n'est pas nouvelle : près d'un million d'agents⁹ avaient déjà ce statut au moment de l'adoption de la LTFP. Plusieurs dispositifs de la loi étendent le périmètre des emplois susceptibles d'être occupés par un agent public contractuel.

L'article 16 de la LTFP a ainsi élargi la possibilité de recruter un tel agent pour un emploi de direction dans les trois versants de la fonction publique. L'article 17 a créé, pour les trois versants, un nouveau type de contrat à durée déterminée (CDD), le « *contrat de projet* », alors que l'article 18 a élargi, dans la fonction publique de l'État, la possibilité de recruter des agents de catégories B et C en CDD, voire directement en contrat à durée déterminée (CDI). L'article 19 facilite les conditions de recrutement d'agents contractuels afin de faire face à un accroissement temporaire d'activité et l'autorise aussi pour faire face à un accroissement saisonnier d'activité. L'article 23 a prévu le versement d'une prime de précarité aux agents contractuels recrutés sur le fondement de contrats de moins d'un an.

⁹ Les agents rémunérés hors titre 2 ne sont pas comptabilisés or ils représentent un effectif annuel moyen de 106 967 en équivalent temps plein (ETP) pour les seuls ministères chargés de l'éducation nationale et de l'agriculture.

Ces dispositifs, qui touchent de nombreuses administrations publiques (État, établissements publics nationaux et locaux, collectivités territoriales, établissements hospitaliers), selon des critères parfois spécifiques¹⁰, ont été mis en œuvre selon un rythme différent¹¹.

La LTFP entend élargir les possibilités de recours au contrat dans toutes les catégories d'emplois des trois versants de la fonction publique. Elle ne modifie pas, pour autant, les dispositions de principe¹², désormais codifiées, selon lesquelles les emplois civils permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires régis par un statut (article L. 311-1 du code général de la fonction publique - CGFP) et recrutés par concours (article L. 320-1 du CGFP), sauf dérogations prévues par le livre III dudit code consacré au recrutement.

L'extension des possibilités de recruter des personnels contractuels a donc moins vocation à modifier profondément le droit de la fonction publique qu'à y apporter davantage de souplesse.

I - La poursuite de la montée en puissance des agents contractuels

Ainsi que l'indique le dernier rapport annuel de la DGAFP¹³, l'attractivité de l'emploi public diminue depuis plusieurs années en France. Ainsi, alors que « *l'État recrute environ 40 000 fonctionnaires par concours par année, [...] depuis le milieu des années 1990, le nombre de candidats participant à ces concours est en baisse, le nombre moyen de candidats pour un poste offert étant passé de 16 en 1997 à 6 aujourd'hui* ».

¹⁰ Nombre d'habitants pour les collectivités locales, caractère industriel et commercial pour les établissements publics nationaux, caractère à fiscalité propre pour les établissements locaux, etc.

¹¹ L'accès aux emplois de direction est possible depuis le 2 janvier 2020 pour la FPE (décret n° 2019-1594), de manière élargie depuis le 16 mars 2020 pour la FPT (décret n° 2020-257), le 3 août 2020 pour la FPH (décret n° 2020-959). Le contrat de projet est en vigueur depuis le 29 février 2020 (décret n° 2020-172).

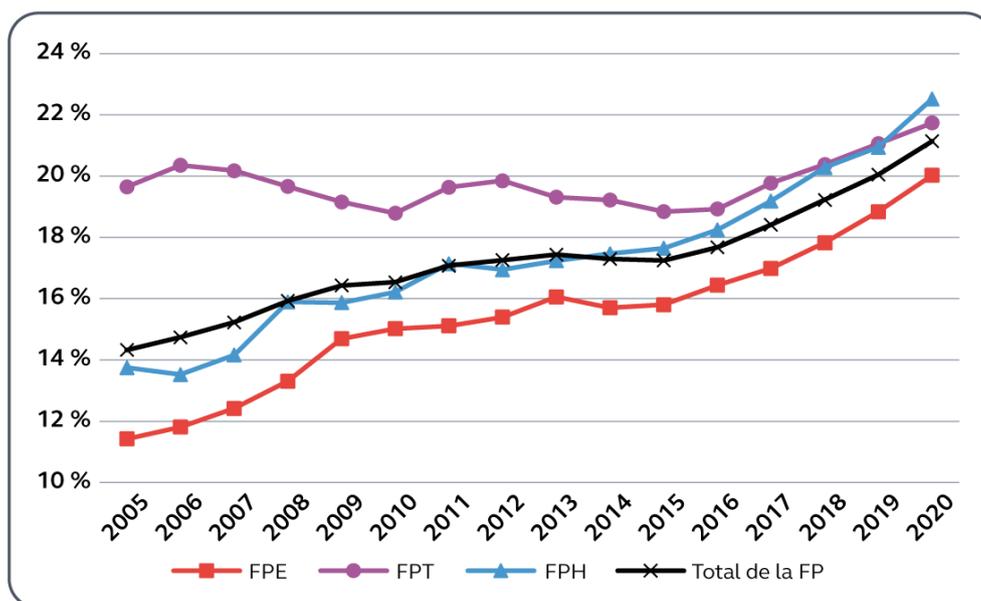
¹² Ces dispositions de principe trouvent leur fondement dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

¹³ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, politiques et pratiques de ressources humaines*, édition 2022.

Cette baisse d'attractivité a contribué à l'évolution de la structure de l'emploi public, l'entrée dans la fonction publique se faisant de moins en moins par concours au bénéfice de recrutements par la voie contractuelle. Ainsi, la proportion des agents contractuels a augmenté de manière significative depuis une quinzaine d'années, surtout dans les fonctions publiques de l'État et hospitalière, comme le montre le graphique n° 1 *infra*.

Ces constats rejoignent ceux dressés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), selon lesquels de plus en plus de pays membres font face à un défi d'attractivité de leur fonction publique, et ce alors même que la gestion des politiques publiques, de plus en plus complexe, requiert de nouvelles compétences¹⁴.

Graphique n° 1 : proportion d'agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique (comptabilisés au 31 décembre)



Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2022 (DGAFP)

¹⁴ OCDE, *Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France, Vers une approche territoriale*, 19 avril 2023.

Alors qu'en 2007, la fonction publique comptait 4,69 fonctionnaires pour un agent contractuel, ce ratio est passé à 3,97 fonctionnaires pour un agent contractuel en 2016, et à 3,17 quatre ans plus tard¹⁵. La baisse du nombre de titulaires par agent contractuel constatée entre 2016 et 2020 a été de 22 % dans la fonction publique de l'État, et de 24 % dans la fonction publique hospitalière, comparé à 16 % dans la fonction publique territoriale (cf. l'annexe n° 6).

Le recours, relativement moindre, à des agents contractuels dans la fonction publique territoriale trouve partiellement son origine dans le fait qu'avant 2019, leur proportion y était déjà globalement plus élevée et que les possibilités de les recruter pour certains emplois étaient déjà ouvertes, contrairement aux autres versants de la fonction publique¹⁶. Cependant, les emplois ouverts à la suite de la LTFP ont permis à certaines collectivités locales de répondre à des besoins de recrutement dans des domaines particuliers comme celui de l'action sociale, caractérisé par de nombreux postes vacants. Le département de l'Aude s'est ainsi saisi des possibilités offertes pour recruter par CDD au sein de ses services de jeunes professionnels fraîchement diplômés mais non lauréats du concours territorial ou recruter par CDI des professionnels issus du secteur privé. Le nombre de contrats¹⁷ a été multiplié par quatre, passant de 22 au 31 décembre 2019 à 87 au 31 décembre 2022.

Au surplus, la baisse régulière et continue du recrutement d'agents titulaires durant cinq années (- 6,7 % en moyenne annuelle) explique mécaniquement l'augmentation du recours aux agents contractuels, toutes choses égales par ailleurs. Ainsi, entre 2014 et 2019, le nombre de postes ouverts par les concours organisés par les centres de gestion de la fonction publique territoriale¹⁸ a diminué de - 6,7 % par an en moyenne (soit une baisse annuelle de 1 440 postes ouverts). Comparée à 2019, l'année 2020

¹⁵ Cf. Cour des comptes, *Les agents contractuels dans la fonction publique – exercices 2010-2019 – rapport public thématique*, septembre 2020.

¹⁶ C'est ainsi que l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale autorisait, avant la mise en œuvre de la LTFP, le recrutement de personnels contractuels pour un poste de directeur général des services (DGS) et de directeur général adjoint des services (DGAS) des départements et des régions ; de DGS, DGAS et directeur général des services techniques (DGST) pour certaines communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ; et de directeur général des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient.

¹⁷ Relevant des 1° et 2° de l'article L. 332-8 du CGFP (anciennement les 1° et 2° de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

¹⁸ Panoramas de l'emploi territorial publiés par la FNCDG.

a donné lieu à un rattrapage significatif, avec une augmentation du nombre de postes ouverts de 12,4 % (soit + 2 150 postes) et une quasi-stagnation du nombre de lauréats (- 0,1 %). Malgré cette augmentation, le taux de pourvoi¹⁹ a atteint en 2020 son plus faible niveau depuis 2010²⁰. Au sein de la fonction publique de l'État, le nombre de postes ouverts aux concours a, sur la période 2014-2019, diminué en moyenne annuelle de 4,8 % (soit une réduction de 10 382 postes ouverts sur l'ensemble de la période).

Entre 2016 et 2020, la part des agents contractuels²¹ n'a cessé d'augmenter, pour atteindre 21,1 %, quand celle des fonctionnaires a baissé de 3,2 points, pour s'établir à 67 % (60,8 % dans la fonction publique de l'État, 75,3 % dans la fonction publique territoriale et 66,8 % dans la fonction publique hospitalière, cf. le tableau n° 1 *infra*). L'ajout des effectifs militaires aux effectifs de fonctionnaires modifie à la marge l'évolution constatée entre 2016 et 2020 (cf. les annexes n° 5 et 6).

Tableau n° 1 : part des fonctionnaires et des agents contractuels dans les effectifs physiques des trois versants de la fonction publique (2016-2020)

	2016		2020		Évolution des effectifs		
	Effectif en milliers	Part en % (par versant)	Effectif en milliers	Part en % (par versant)	Nombre (en milliers)	En %	En moyenne annuelle (en %)
Fonctionnaires de la FPE	1 545,9	63,6 %	1 532,4	60,8 %	- 13,5	- 0,9 %	- 0,2 %
Agents contractuels de la FPE	399,7	16,4 %	505	20 %	+ 105,3	+ 26,3 %	+ 6,0 %
Fonctionnaires de la FPT	1 469,3	77,9 %	1 455,6	75,3 %	- 13,7	- 0,9 %	- 0,2 %
Agents contractuels de la FPT	356,9	18,9 %	419,9	21,7 %	+ 63	+ 17,7 %	+ 4,1 %
Fonctionnaires de la FPH	832,9	71,5 %	806,7	66,8 %	- 26,2	- 3,1 %	- 0,8 %
Agents contractuels de la FPH	212,6	18,2 %	271,8	22,5 %	+ 59,2	+ 27,8 %	+ 6,3 %
Fonctionnaires de la FP	3 848,1	70,2 %	3 794,8	67 %	- 53,3	- 1,4 %	- 0,3 %
Agents contractuels de la FP	969,2	17,7 %	1 196,7	21,1 %	+ 227,5	+ 23,5 %	+ 5,4 %

Source : rapport sur l'état de la fonction publique - édition 2022 (DGAFP). Effectifs physiques au 31 décembre pour la France (hors Mayotte) et hors contrats aidés. Les effectifs sont tous hors « autres catégories et statuts ». La FPE n'intègre pas les militaires (307 600 en 2016 et 311 600 en 2020).

Le nombre d'agents contractuels dans l'ensemble de la fonction publique a augmenté de 227 500 agents entre 2016 et 2020, soit + 23,5 % (ou + 5,4 % en moyenne par an). Par versant, la hausse en pourcentage est plus marquée dans la fonction publique hospitalière (+ 27,8 % ou + 6,3 %

¹⁹ Défini comme le ratio entre le nombre de postes ouverts au concours sur le nombre de lauréats.

²⁰ Entre 2010 et 2019, la plus faible valeur de ce taux a été de 75,9 %. En 2020, il s'est établi à 72,9 %.

²¹ Effectifs physiques comptabilisés au 31 décembre.

par an) que dans la fonction publique de l'État (+ 26,3 % ou + 6 % par an) et dans la fonction publique territoriale (+ 17,7 % ou + 4,1 % par an). En volume, la hausse est plus marquée dans la fonction publique de l'État (+ 105 300 agents contractuels) que dans la fonction publique territoriale (+ 63 000) et dans la fonction publique hospitalière (+ 59 200). Parallèlement le nombre de fonctionnaires a diminué de 53 300 dans l'ensemble de la fonction publique, soit une baisse de 1,4 % par rapport à 2016. Par versant, c'est dans la fonction publique hospitalière que la baisse a été la plus importante (- 26 200 agents, soit une baisse de 3,1 %). Elle représente, à elle seule, 49 % de la baisse de fonctionnaires enregistrée entre 2016 et 2020.

La montée en puissance de l'emploi d'agents contractuels s'est poursuivie après 2020. Selon les données concernant la fonction publique de l'État recueillies au cours de l'enquête, les emplois contractuels au sein des ministères ont crû de 8,7 % (soit + 13 306 agents) entre 2021 et 2022. Le ministère de l'éducation nationale représente, à lui seul, 20 % de l'augmentation du recrutement de CDI et 85 % de celui des CDD, quand le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche représente, sur cette période, 61 % des nouveaux recrutements de CDI (172 agents sur une augmentation de 282 recrutements).

II - Un recours aux nouveaux dispositifs par les employeurs publics encore limité

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique accroît les facultés des employeurs publics de recruter des agents sous contrat. Elle élargit également sensiblement le champ des dérogations au principe statutaire selon lequel les emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires. Pour autant, ces nouveaux leviers sont loin d'avoir été utilisés à plein.

A - De nouveaux contrats à durée indéterminée peu mobilisés

1 - Le CDI en primo recrutement

La possibilité de recruter directement les agents contractuels en CDI a été introduite à titre expérimental par la loi dite Sauvadet de 2012²² (et même antérieurement pour la fonction publique hospitalière), puis généralisée par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Jusqu'en 2019, les administrations d'État étaient autorisées à recourir à ce primo-recrutement en CDI uniquement pour pourvoir des emplois permanents correspondant à des missions pour lesquelles il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes.

Depuis l'entrée en vigueur de la LTFP, cette possibilité est ouverte pour les agents contractuels « *lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient* ». C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des compétences techniques spécialisées ou nouvelles et lorsque la procédure de recrutement d'un titulaire s'est révélée infructueuse. Les administrations peuvent également recruter directement en CDI sur des emplois dont les fonctions ne nécessitent pas une formation statutaire obligatoire à l'entrée dans le métier, préalable à la titularisation de l'agent. Enfin, alors que, jusqu'en 2019, le recrutement des agents contractuels sur ce type d'emplois était ouvert uniquement aux agents de catégorie A, celui-ci est désormais élargi à l'ensemble des catégories.

Les administrations publiques ne se sont pas complètement saisies de cette faculté, alors même que la plupart d'entre elles sont confrontées à de fortes difficultés de recrutement et que les emplois vacants se sont multipliés dans les services. Le nombre de primo-recrutés a certes sensiblement progressé en 2021²³ (477 contre 195 en 2020). Cependant 76 % de cette augmentation repose sur le seul ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur. Ce résultat demeure par ailleurs modeste à l'échelle de la fonction publique de l'État. En l'absence de position officielle sur les modalités de recours à un tel dispositif, les facteurs d'explication sont multiples : la conclusion de CDI n'est parfois pas

²² Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

²³ Hors ministère de l'éducation nationale, qui n'a pas communiqué de données pour 2020.

déconcentrée (c'est le cas au ministère de l'intérieur) ; la période d'essai d'un mois est jugée trop courte, voire n'est pas utilisée par les employeurs comme un outil de management ; enfin la crainte de ne pouvoir se séparer d'un agent en CDI constitue un frein réel au recours à un tel dispositif.

Le temps nécessaire à l'appropriation de l'élargissement par la LTFP du cadre juridique applicable aux agents contractuels peut expliquer l'absence de doctrine globale en matière de primo-recrutement en CDI. Celui-ci n'emportant aucun caractère obligatoire, les administrations disposent toujours de la possibilité de recruter des agents contractuels en CDD puis, dans certains cas, de proposer un renouvellement en CDI aux agents contractuels recrutés sur les emplois qui sont aujourd'hui ouverts au primo recrutement.

Par ailleurs, l'élaboration d'une telle doctrine implique une réflexion approfondie. Il appartient en effet à chaque administration d'identifier les emplois permanents spécialisés pour lesquels il n'existe pas de corps de fonctionnaires et ceux relevant de filières où elle se trouve en concurrence avec le secteur privé, pour lesquels un recrutement direct en CDI pourrait être justifié.

2 - Le contrat sur emploi de direction peu sollicité

Alors que certains postes d'encadrement supérieur de collectivités territoriales de plus de 80 000 habitants étaient ouverts aux agents contractuels depuis 1984, ceux de l'État se caractérisaient par une faible diversification des profils. L'article 16 de la LTFP²⁴ élargit les possibilités de recours au contrat à tous les emplois de direction de l'État, à tous les emplois de ses établissements publics, aux « *emplois supérieurs hospitaliers*²⁵ » et abaisse le seuil du nombre minimal d'habitants nécessaire²⁶ pour recruter des agents contractuels sur des emplois fonctionnels dans les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

²⁴ Les dispositions ont depuis été codifiées aux articles L. 341-1 à L. 344-5 du titre IV du CGFP (emplois à la décision du Gouvernement et emplois de direction).

²⁵ Notion introduite par la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière dans l'ensemble des établissements publics de santé ainsi que des établissements sociaux et médico-sociaux.

²⁶ Seuil fixé à 40 000 habitants, contre 80 000 précédemment (cf. décret n° 2020-257 du 13 mars 2020 relatif au recrutement direct dans les emplois de direction de la fonction publique territoriale).

Pour l'État, le nombre des agents contractuels recrutés sur emplois de direction a légèrement augmenté entre 2020 et 2021, passant de 11 en 2020 à 17 en 2021, ce qui représente 6 % des emplois concernés²⁷. Il s'agit majoritairement d'agents contractuels de droit public, avec seulement deux profils issus du secteur privé en 2020, et cinq en 2021, malgré un nombre important de candidatures (223 en 2020 et 170 en 2021). Ce décalage s'explique par la méconnaissance des emplois du secteur public, voire le caractère fantaisiste de certaines candidatures.

Pour améliorer le dispositif, un travail commun à la DGAFP et aux ministères a été engagé sur les avis de vacance et un accompagnement sur le recrutement est envisagé pour mieux identifier les profils les plus adaptés. L'élaboration d'un guide pratique sur le recrutement des emplois de direction est également envisagée.

Contrairement aux deux autres versants, la fonction publique territoriale disposait d'un encadrement supérieur ouvert depuis près de quarante ans aux agents contractuels. La LTFP a élargi le périmètre de ces recrutements, en portant de 1 522 à 2 722 le nombre d'emplois de direction fonctionnels ouverts aux agents contractuels. Selon l'étude sur les *Emplois de direction dans les grandes collectivités territoriales* réalisée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), au 31 décembre 2017, 11 % des emplois fonctionnels recensés étaient occupés par des agents contractuels, soit près de 170 postes.

Dans la fonction publique hospitalière, avant l'entrée en vigueur de la LTFP, la possibilité de recruter sur contrat des personnels de direction était limitée aux directeurs / chefs d'établissement. La loi a élargi cette possibilité aux emplois fonctionnels de directeurs, chefs d'établissement et directeurs adjoints. Cet élargissement a eu un effet plutôt limité à ce jour. Il ne s'est en effet traduit que par le recrutement d'un directeur d'hôpital chef d'établissement public de santé et de quatre chefs d'établissements médico-sociaux. Les compétences spécifiques mises en œuvre par les directeurs d'établissement expliquent pour partie qu'il soit fait appel en priorité à des fonctionnaires déjà formés à l'École des hautes études en santé publique (EHESP). Par ailleurs le recrutement de directeurs contractuels est également suivi d'une formation des intéressés au sein de cette école, ce qui introduit un délai pour leur prise de poste.

L'élargissement des possibilités de recrutement a parfois été accompagné d'un renchérissement des rémunérations. C'est ainsi qu'au centre hospitalier Henri Ey de Bonneval, plusieurs membres de l'équipe de

²⁷ Sur le périmètre des emplois interministériels de direction communs aux administrations centrales, suivis par la DGAP, soit 290 emplois en 2021.

direction ont été nommés à un grade d'un corps supérieur. Ils sont devenus « directeurs-adjoints » contractuels sur le grade de directeur d'hôpital hors classe²⁸, alors que certains d'entre eux occupaient précédemment des fonctions relevant du corps d'attaché d'administration hospitalière²⁹.

B - Le potentiel du contrat de projet très inégalement utilisé

L'article 17 de la LTFP, désormais codifié aux articles L. 332-24 à L. 332-26 du code général de la fonction publique, a créé un nouveau CDD spécifique à la fonction publique, le contrat de projet³⁰. Ce dispositif, également intitulé « *contrat de mission* », précisé par le décret n° 2020-172 du 27 février 2020, permet aux employeurs publics de recruter des profils adaptés de toutes catégories (A, B et C) pour mener à bien un projet ou une opération spécifique s'inscrivant dans une durée limitée, dont le terme n'est pas nécessairement connu à l'avance. Un même contrat de projet ne peut pas porter sur une durée inférieure à un an, ni être prolongé au-delà de six ans. À son terme, il n'ouvre pas de droit à la « cédésation » ou à la titularisation « *dans la mesure où il vise un besoin temporaire* », selon l'étude d'impact de la loi³¹.

Depuis février 2020, les employeurs des trois versants de la fonction publique ont fait une utilisation très hétérogène de ce nouvel outil juridique.

Au sein de la fonction publique de l'État, certains ministères comme ceux chargés de l'enseignement supérieur et de la justice en ont fait une utilisation importante en 2021. Le ministère de la justice a ainsi lancé, en juin 2021, un plan de recrutement dans le cadre de la justice de proximité prévoyant l'embauche de 1 000 juristes-assistants, chargés de mission et agents contractuels de catégorie B et C. D'autres ministères ont eu recours à ce contrat de manière plus ciblée, voire de façon très marginale, comme ceux chargés de l'agriculture et des affaires sociales. Pour sa part, le ministère de la culture n'a conclu aucun contrat de projet.

²⁸ Corps de directeur d'hôpital (indice net majoré – INM – de début de carrière 461, indice de fin de carrière sur le grade le plus élevé HED 3).

²⁹ Corps d'attaché d'administration hospitalière (indice de début de carrière INM 390, indice de fin de carrière sur le grade le plus élevé hors échelle A3).

³⁰ Ce dispositif s'inspire du « *contrat à objet défini* » prévu au 6° de l'article L. 1242-2 du code du travail.

³¹ L'article 3-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988, créé par le décret n° 2020-172 du 27 février 2020 relatif au contrat de projet dans la fonction publique, détaille le contenu du contrat de projet. L'article 4 du décret du 27 février 2020 précise que le contrat de projet est conclu afin d'occuper « *un emploi non permanent* ».

**Tableau n° 2 : nombre de contrat de projet
au sein des différents ministères**

Ministères	2020	2021	Total
Affaires étrangères	0	2	2
Agriculture	0	1	1
Armées	10	37	47
Culture	0	0	0
Économie-finances	11	39	50
Éducation nationale	0	12	12
Enseignement supérieur	0	589	589
Intérieur	81	45	126
Justice	0	1 150	1 150
Premier ministre	0	2	2
Solidarités santé	0	3	3
Transition écologique	6	21	27
Total	108	1 901	2 009

Source : enquête menée par la DGAFP auprès des ministères, relative au bilan de la mise en œuvre de la LTFP

En 2021, le nouveau contrat a été surtout utilisé dans le cadre de projets immobiliers, informatiques ou numériques, ou pour faire face à des défis conjoncturels d'ampleur tels que la présidence française de l'Union européenne ou encore le plan France Relance.

Dans son rapport sur le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil³², la Cour a rappelé la possibilité, ouverte par la LTFP, de recruter des agents non-titulaires sur la base d'un contrat de projet pour répondre à un besoin d'adjonction de ressources temporaires sur des profils spécialisés, à un coût moins élevé que le recours à un cabinet de conseil³³. Sur la base d'un tel contrat, des chefs de projet pourraient être affectés à temps plein au sein des services-supports ou sur les projets les plus structurants des ministères, « afin de remédier en partie à l'indisponibilité de ressources humaines suffisantes et à la difficulté de recruter des profils répondant aux besoins ». Ainsi, des missions jusqu'alors confiées à des prestataires privés auraient vocation à être assurées par des ressources internes (inspections générales, agents sans affectation, recrutements spécifiques, etc.) à un coût moindre.

³² Cf. Cour des comptes, *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, rapport public thématique, juillet 2023.

³³ Le tarif journalier des consultants est situé aux alentours de 850 € hors taxes (HT) pour un junior (moins de trois ans d'expérience), de 1 150 € HT pour un sénior (trois à huit ans d'expérience) et de 1 600 € HT pour un expert. Ces tarifs sont sans commune mesure avec le coût journalier d'un cadre supérieur.

Afin de « mener à bien un projet ou une opération identifiée », le contrat de projet offre aussi aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics la possibilité de recruter un agent sur le fondement d'un CDD dont l'échéance correspond à celle de la réalisation du projet ou de l'opération. À cet égard, l'enquête précitée de la FNCDG révèle que près du quart des collectivités territoriales et EPCI ayant répondu (23,84 %) ont conclu 1 526 contrats de projet depuis février 2020, soit une moyenne de trois contrats par répondant. Près de la moitié d'entre eux ont indiqué que les contrats de projet concernaient des agents de catégorie A, contre près d'un tiers des agents de catégorie B et plus de 20 % avec au moins un agent de catégorie C. Les deux principaux cas de recrutement concernent le dispositif « *Petites villes de demain* » et le recrutement de conseillers numériques. De manière générale, la grande majorité des contrats de projet (88,53 %) est conclue pour une durée inférieure ou égale à trois ans.

Les rapports réalisés par les chambres régionales et territoriales des comptes dans le cadre de la présente enquête corroborent le constat de la prédominance des agents contractuels de catégorie A. Ils font également état de pratiques diffuses et disparates. L'enquête a ainsi mis en évidence le recours à un seul contrat de projet pour l'accompagnement de trois projets distincts ne présentant aucun caractère exceptionnel pour une durée d'un an ne coïncidant pas avec la durée du principal projet (communauté de communes Éguzon-Argenton Vallée de la Creuse) ou la conclusion de contrats de projet pour répondre davantage à la satisfaction d'un besoin permanent³⁴, ou à un accroissement d'activité, qu'à un besoin de réactivité et à l'utilisation de compétences utiles à la mise en œuvre d'un projet (département de l'Aude).

Pour la fonction publique hospitalière, la direction générale de l'offre de soins (DGOS) ne dispose pas de données sur la conclusion des contrats de projet. Les cas dans lesquels ils peuvent être conclus sont peu nombreux et concernent essentiellement des projets immobiliers. Or, le contexte de crise sanitaire a été peu propice au lancement de tels projets durant la période 2020-2022.

Plus de trois ans après son introduction, l'appropriation de ce dispositif par les employeurs publics demeure très mesurée. Un renforcement du pilotage du contrat de projet au sein de la fonction publique de l'État, comme une consolidation des modalités de recours à cet instrument par les collectivités territoriales, sont attendus.

³⁴ L'exacte qualification du contrat au regard de l'expression du besoin non permanent ou d'opération, est importante pour l'agent concerné. En effet, au terme de son ou ses contrats, celui-ci ne pourrait pas bénéficier d'un emploi à durée indéterminée s'il s'avérait que le besoin au titre duquel il a été recruté sur le fondement d'un contrat de projet était en réalité permanent.

III - Une gestion des agents contractuels sans orientation générale

L'accroissement des effectifs contractuels et l'accentuation de la variété de leur situation posent la question de la gestion de cette population, notamment au regard de celle des agents titulaires. À ce jour, certains employeurs publics ont constitué des viviers de candidats contractuels, voire ont spécialisé des gestionnaires sur leur suivi, mais une grande partie d'entre eux éprouve toujours des difficultés à se doter d'une politique des ressources humaines dans ce domaine.

A - Le recrutement des agents contractuels : un processus à piloter

Tous les ministères ont engagé une réflexion quant à une doctrine d'emploi des agents contractuels. Pour autant, ils soulignent tous la persistance de freins à leur recrutement, liés notamment à des incertitudes sur les orientations à privilégier s'agissant de leur rémunération. La LTFP a levé de nombreux verrous statutaires au recrutement des agents contractuels et mis de nouveaux outils à disposition des employeurs. Elle n'a toutefois pas fixé d'objectifs quantitatifs. Aussi, des orientations interministérielles sur la politique de rémunération des agents contractuels font à ce jour défaut.

L'enquête a montré que certains ministères rencontrent des difficultés croissantes pour recruter ce type de personnels, en raison du décalage entre les rémunérations offertes et la situation du marché de l'emploi. C'est le constat que font nombre d'agents disposant des qualifications requises lorsqu'ils comparent les différentes projections de rémunération proposées par les employeurs privés et publics auprès desquels ils ont candidaté. C'est également le cas entre employeurs publics (collectivités territoriales et administration préfectorale), voire au sein d'un même ministère comme celui de l'éducation nationale où les académies entrent en concurrence entre elles. En conséquence, il apparaît indispensable qu'un socle de règles communes à l'ensemble des ministères soit défini en matière de procédure de recrutement de contractuels.

Les ministères économiques et financiers et celui chargé de la transition écologique constatent également que les grilles de rémunérations manquent d'attractivité pour les candidats issus des grandes écoles ou de

certaines entreprises privées³⁵. Les modalités de revalorisation de la rémunération des agents contractuels, comme celles relatives à l'attribution de bonus indemnitaires aux agents contractuels, sont ainsi jugées insuffisamment attractives.

Au surplus, la durée du processus de recrutement des candidats, au cours de laquelle doit s'insérer celle dont le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a besoin pour procéder à la validation du projet de contrat, s'accorde rarement avec les exigences des candidats et un marché du recrutement tendu, fortement concurrentiel, exigeant des employeurs publics une plus grande réactivité. Enfin, quelle que soit la nature du contrat, le développement de dispositifs de *sourcing*³⁶ et de gestion de viviers se révèle essentiel pour faire face à l'augmentation conséquente du nombre d'agents contractuels à recruter.

En tout état de cause, le développement du recours au contrat induit un assouplissement de la gestion des recrutements et l'acquisition de nouveaux savoir-faire au sein des directions des ressources humaines, plus tournées vers le conseil que la gestion opérationnelle.

B - Un recours aux agents contractuels à assortir de garanties pour les intéressés

1 - L'évolution de la rémunération et des conditions d'emploi

L'extension des cas de recours aux agents contractuels issue de la LTFP oblige à renforcer, parallèlement, les garanties qui leur sont offertes.

Ainsi, l'élargissement des possibilités de recruter en primo-CDI facilite la mobilité des salariés du privé vers le secteur public. Il permet également de sécuriser la situation des agents contractuels en stabilisant leur relation contractuelle avec l'employeur public et en leur conférant l'ensemble des droits liés au bénéfice du CDI. L'élargissement du droit à

³⁵ Le ministère chargé de la transition écologique a d'ailleurs engagé des travaux portant sur les grilles de rémunération afin d'améliorer son attractivité.

³⁶ Le *sourcing* en recrutement est une série d'actions qui interviennent pour couvrir le besoin de recrutement identifié en recourant à l'activation de réseaux professionnels, universitaires ou de grandes écoles, l'objectif étant de trouver le ou les meilleurs candidats à ce ou ces postes.

la formation accompagne ce mouvement pour les titulaires de contrats d'une durée supérieure à un an³⁷.

La portabilité du CDI, qui n'était possible qu'au sein d'un seul versant, a été étendue entre les trois versants de la fonction publique. Même si elle constitue une possibilité et non une obligation, cette évolution permet, d'une part, d'améliorer les perspectives de carrière des contractuels, notamment les possibilités de mobilité des agents contractuels recrutés en CDI et, d'autre part, de diversifier le vivier de recrutement des employeurs publics.

Par ailleurs, une plus grande cohérence caractérise désormais la détermination de la rémunération des agents publics, qu'ils soient titulaires ou contractuels. L'activité professionnelle des agents contractuels est désormais davantage prise en compte pour établir le niveau de leur rémunération, lequel peut également intégrer des critères touchant aux résultats professionnels et aux résultats collectifs de service de ces mêmes agents.

Enfin, le décret n° 2022-662 du 25 avril 2022 a modifié le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État en y insérant des mesures d'amélioration des droits des agents contractuels. À titre d'illustration, le décret procède à l'alignement sur le régime des agents titulaires des règles de réemploi à l'issue d'un congé pour formation professionnelle. Il reprend également les dispositions applicables aux fonctionnaires en matière de modulation de la durée du congé parental comprise entre deux et six mois et relève à 12 ans de l'âge de l'enfant pour lequel la disponibilité est de droit.

Par ailleurs, les lignes directrices de gestion offrent l'occasion aux employeurs publics de clarifier et d'expliquer les grandes orientations de leur politique d'emploi. Elles leur permettent en particulier de déterminer leur stratégie de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), en offrant aux agents publics les moyens de construire de véritables parcours professionnels.

Relevant d'un modèle de gestion dynamique des ressources humaines, la mise en œuvre d'une GPEEC s'avère souvent difficile. Elle se heurte régulièrement, pour certains services, à un contexte institutionnel, réglementaire, socio-économique changeant, quand d'autres directions évoluent dans des contextes organisationnels en perpétuel mouvement.

³⁷ Article 21 de la LTFP, modifiant l'article 2 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, désormais codifié à l'article L. 422-28 du CGFP.

Pour autant, les difficultés de recrutement et d'attractivité sur certains métiers conduisent à faire évoluer cette forme de gestion en promouvant davantage de nouvelles approches (pré-recrutement interne, accompagnement formation, diversification des profils, valorisation des parcours professionnels tant des titulaires que des agents contractuels, etc.) que le recours à un énième plan de « déprécarisation ».

2 - La mise en place d'une indemnité de fin de contrat

Pour sanctionner un recours trop systématique aux contrats courts par les employeurs publics, l'article 23 de la LTFP, désormais codifiée à l'article L. 554-3 du CGFP, a créé une indemnité de fin de contrat (IFC), communément appelée « indemnité de précarité », au profit des agents contractuels de droit public des trois versants de la fonction publique recrutés à compter du 1^{er} janvier 2021 dans le cadre d'un contrat de courte durée³⁸ et de rémunération modérée³⁹. Inspirée de l'indemnité de même nature prévue par l'article L. 1243-8 du code du travail pour les salariés du secteur privé, elle s'en distingue néanmoins par des critères d'octroi plus restrictifs⁴⁰, si bien que sa portée apparaît fort limitée.

Depuis sa mise en œuvre, le nombre d'agents ayant bénéficié d'une IFC est, sur le périmètre de la fonction publique de l'État⁴¹, estimé à 117 600⁴² pour un montant total de 79,1 M€, soit un montant moyen par agent de 670 €⁴³. La majorité de ces agents se répartissent au sein des cinq employeurs suivants : les ministères de l'éducation nationale (57,9 %), de l'économie et des finances (12,4 %), de l'intérieur (5 %), de la justice (3,9 %) et les universités et autres établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (11,1 %).

³⁸ Durée inférieure ou égale à 12 mois (incluant les éventuels renouvellements), à l'exclusion des contrats dits saisonniers.

³⁹ Rémunération brute inférieure ou égale à deux fois le montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

⁴⁰ Seuls sont concernés ceux recrutés sur le fondement du 1 du I de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 (pour faire face à un accroissement temporaire d'activité) et des articles 3-1 (pour assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires ou des agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles), 3-2 (pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire) et 3-3 (à grands traits, pour occuper de manière permanente un emploi permanent), ce qui couvre, néanmoins, la grande majorité des contrats conclus par les collectivités territoriales.

⁴¹ Hors militaires mais incluant les opérateurs de l'État ayant une convention de « paie à façon » avec une direction de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

⁴² Évaluation résultant de l'analyse, par la Cour, des fichiers de paie « Ka » de la DGFIP.

⁴³ Ce montant moyen dissimule des disparités importantes selon les ministères : le plus faible montant moyen est celui du ministère de l'éducation nationale (724 €), alors que le plus élevé est celui du ministère de la fonction publique (2 462 €).

L'évolution du nombre de bénéficiaires de l'IFC (25 000 agents en 2021 et 80 000 en 2022, soit 220 % d'augmentation) traduit la montée en charge du dispositif. La comparaison, entre les deux premiers mois de 2022 et 2023, du nombre mensuel moyen d'agents ayant perçu une IFC fait apparaître une croissance plus modérée⁴⁴ (14 % d'augmentation).

Lors de l'élaboration de la loi, il avait été indiqué que cette mesure concernerait annuellement 180 000 à 200 000 agents⁴⁵ et que son coût maximal atteindrait 400 M€⁴⁶ par an. Pour l'année 2022, le coût de la mesure a été, pour la fonction publique de l'État, de 58,4 M€ pour 79 961 agents contractuels. Sous certaines hypothèses, le coût annuel de ce dispositif pour les trois versants de la fonction publique peut être estimé à 200 M€ (cf. l'annexe n° 7). Le caractère très irrégulier du nombre mensuel d'agents recevant une IFC et la possible auto-régulation progressive des employeurs, invitent à prendre cette estimation avec prudence. Une actualisation, à l'automne 2023, devrait permettre de l'affiner.

C - La gestion des agents contractuels : d'un cadre de gestion formalisé à un accès facilité aux concours

L'augmentation continue du nombre d'agents contractuels pose, avec encore plus d'acuité, la double question de la gestion de deux corpus de règles, les unes statutaires pour les fonctionnaires, les autres contractuelles pour les non-titulaires, et de la cohabitation entre ces deux populations.

Cette cohabitation entraîne parfois des frictions, comme cela a pu être relevé concernant les conditions salariales d'embauche et de mobilité des agents contractuels enseignants au sein de l'Éducation nationale.

C'est ainsi que dans les académies de Paris, Créteil et Versailles, la rémunération de départ des titulaires est inférieure à celle des agents contractuels. En effet, afin de limiter la concurrence entre elles, les trois académies ont harmonisé leurs conditions de rémunération. Au final, les contractuels du premier degré se voient proposer un salaire de base compris entre 1 921 et 2 122 € brut par mois, selon leur niveau de diplôme (de licence à master 2) quand un enseignant recruté par concours avec un bac + 5 perçoit une rémunération de 1 828 € bruts lors de son année de stage et ne dépasse 2 300 € qu'après huit ans d'exercice. De même, des interrogations apparaissent quant aux résultats de certains mouvements. Il

⁴⁴ 5 666 en janvier 2022, 5 500 en février 2022, 6 197 en janvier 2023 et 6 563 en février 2023.

⁴⁵ Compte rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale (3^{ème} séance du jeudi 16 mai 2019).

⁴⁶ Journal *Les Échos* du 16 mai 2019.

en est ainsi lorsqu'un agent contractuel est maintenu sur un poste pourtant vacant sans que celui-ci ait préalablement été proposé à un titulaire de zone de remplacement.

Par ailleurs, comme la Cour le soulignait dans son rapport précité de septembre 2020, « *alors que le recrutement d'agents contractuels est généralement justifié par des nécessités d'ajustement et de flexibilité des emplois publics, dans la pratique, leur gestion se rapproche de celle des titulaires et tend à une rigidification progressive* ». Les régimes des rémunérations des contractuels, notamment ceux titulaires d'un CDI⁴⁷ ont, en effet, tendance à se rapprocher de ceux des fonctionnaires, comme la gestion des parcours professionnels.

Le Conseil d'État avait estimé, en 1997, que l'organisation par l'employeur public de perspectives automatiques d'avancement pour les agents contractuels contrevenait à la volonté du législateur⁴⁸. Ses récentes décisions⁴⁹ dessinent toutefois les voies d'un rapprochement des règles entre agents contractuels et fonctionnaires. Il autorise ainsi les évolutions salariales dès lors qu'elles répondent à une évolution des tâches, de la qualification, ou de l'expérience professionnelle.

Les dérogations à l'interdiction d'évolutions automatiques de rémunération des agents contractuels

Le principe d'interdiction d'évolutions automatiques de rémunération des agents contractuels est assorti de dérogations. C'est ainsi que les agents contractuels de l'Office français pour la biodiversité ont un quasi-statut avec un dispositif d'avancement d'échelon et de niveau (comparable aux grades) et la possibilité de changer de catégorie (comparable aux changements de corps). Il en est de même pour les personnels contractuels de droit public recrutés par certains établissements publics intervenant dans le domaine de la santé publique et de la sécurité sanitaire⁵⁰.

⁴⁷ Selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique de 2022 de la DGAFP, 45 % des agents contractuels sont titulaires d'un CDI, soit plus de 525 000 agents.

⁴⁸ CE, 30 janvier 1997, n° 36 961, publié au recueil Lebon.

⁴⁹ CE, 12 avril 2022, n° 452 547, publié au recueil Lebon – CE, 19 avril 2022, n° 449 267, inédit au recueil Lebon.

⁵⁰ Cf. cadre d'emploi relatif aux personnels contractuels de droit public, pris en application du décret n° 2003-224 du 7 mars 2003 fixant les règles applicables aux personnels contractuels de droit public recrutés par certains établissements publics intervenant dans le domaine de la santé publique ou de la sécurité sanitaire.

Certaines collectivités territoriales de grande taille ont d'ores-et-déjà dégagé des moyens et spécialisé des gestionnaires sur le suivi des agents contractuels. Ces évolutions dans l'organisation des directions des ressources humaines montrent qu'un mouvement de rapprochement entre fonctionnaires et agents contractuels se dessine, en étendant aux seconds certaines garanties dont les premiers bénéficient. Alors que certains employeurs publics s'en tiennent strictement à la règle de réexamen de la rémunération de l'agent contractuel en CDI⁵¹, d'autres au contraire instaurent au profit de leurs agents, en particulier ceux qui sont bénéficiaires d'un CDI, une véritable trajectoire professionnelle s'inspirant largement des dispositions applicables aux fonctionnaires⁵². Il arrive aussi que des employeurs publics mettent en œuvre une gestion de leurs agents contractuels se rapprochant de celle des salariés du secteur privé. Dans ce domaine, toutefois, l'hétérogénéité des situations est grande.

Dans son rapport précité de septembre 2020, la Cour avait recommandé à la DGAFP, à la fois, de « *mettre en place des référentiels de rémunération pour les agents contractuels, en commençant par les métiers en tension* » (cf. recommandation n° 2) et, « *dans le cadre des possibilités offertes par l'article 14 de la LTFP, pour les métiers qui s'y prêtent, [de] proposer à la négociation collective des cadres de gestion s'apparentant par leur contenu à des conventions collectives pour la carrière et la rémunération des agents contractuels* » (cf. la recommandation n° 3).

Dans le cadre de la présente enquête, la DGAFP a indiqué que la mise en place de dispositifs de référence pour la rémunération des contractuels dans les métiers en tension était une orientation partagée, en cours de mise en œuvre. En revanche, elle n'est pas favorable à la mise en place de cadres de gestion, « *sorte de « quasi-statuts » de contractuels qui seraient de nature à rendre plus complexe la gestion des agents* », selon elle. La DGAFP a aussi rappelé que les agents contractuels souhaitant dérouler un parcours de carrière dans la fonction publique peuvent accéder aux corps de fonctionnaires par la voie de concours externes ou internes, tout en concédant que les concours devraient être rénovés (cf. chapitre II - I *infra*).

⁵¹ À condition que la période de trois ans ait été effectuée sans interruption et auprès de la même administration.

⁵² Cf. circulaire relative à la gestion et la rémunération des agents non titulaires du ministère de la culture et de la communication du 23 juin 2009, dite « grille Albanel ».

Des modalités d'intégration des agents contractuels au sein de la fonction publique s'appuyant sur une plus forte reconnaissance de leur expérience professionnelle pourraient être envisagées. Il s'agirait de faciliter l'admission des agents contractuels aux concours internes en donnant davantage d'ampleur au mouvement amorcé dans cette direction par la LTFP, voire d'ouvrir aux titulaires de CDD ou de CDI l'accès à des concours réservés, à l'exemple du concours exceptionnel de titularisation mis en place en interne pour les enseignants contractuels à partir de 2023. Il n'en reste pas moins que la mise en place, pour les métiers qui s'y prêtent, de cadres de gestion pour les parcours professionnels et la rémunération des agents contractuels demeure opportune.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'élargissement des possibilités de recrutement des agents contractuels au sein de la fonction publique devrait naturellement conduire les employeurs publics à adapter leurs services, ce qui suppose l'acquisition de nouveaux savoir-faire à-même de satisfaire un triple objectif d'attractivité, de bonne gestion et de non-démotivation des agents publics.

Plusieurs nouveaux dispositifs ont été mis en place ces dernières années pour faciliter le recours aux agents contractuels. Force est néanmoins de constater que les employeurs publics en ont fait à ce jour un usage limité.

De même, la persistance de frictions dans la gestion de certaines situations suggère que des efforts méritent d'être accomplis pour prendre en compte les considérations d'équité entre agents publics, tout en visant à adapter les procédures pour les rendre plus transparentes.

Enfin, même si beaucoup d'agents contractuels passent des concours à l'issue de leur contrat, et que les voies de titularisation pourraient encore élargies, la suite logique au CDD demeure le CDI, d'où la nécessité de gérer une population croissante de contractuels.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. Dans le cadre de l'article 14 de la LTFP et pour les métiers qui s'y prêtent, proposer des cadres de gestion pour le parcours professionnel et la rémunération des agents contractuels (recommandation reformulée) (ministère de la transformation et de la fonction publiques).*
-

Chapitre II

La fluidité des parcours professionnels : de timides progrès

Les titre II et III de la LTFP entendent respectivement « *transformer et simplifier la gestion des ressources humaines* » et « *simplifier le cadre de gestion des agents publics* », alors que le titre IV vise à « *favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics* ».

La loi réforme les instruments du dialogue social et modifie les règles de mobilité des fonctionnaires. Cela se traduit notamment par un recentrage des attributions des commissions administratives paritaires (CAP) sur les seules décisions individuelles considérées comme défavorables (article 10)⁵³ et la mise en œuvre, en contrepartie, depuis le 1^{er} janvier 2020, de nouvelles lignes directrices de gestion dans les trois versants de la fonction publique (article 25). Par ailleurs, l'article 35 de la loi comporte plusieurs dispositions visant à renforcer les exigences déontologiques, alors que l'article 72 institue, à titre expérimental, la rupture conventionnelle des fonctionnaires et que les articles 75 et 76 mettent en place des dispositifs d'accompagnement des agents en cas de restructuration de service et de détachement d'office. Enfin, l'article 87 prévoit la possibilité d'organiser des concours à vocation locale et l'article 89 élargit les possibilités de recrutement sur titres dans la fonction publique territoriale.

⁵³ Ces commissions n'ont plus de compétences sur les mutations, les mobilités, les promotions et les avancements des agents publics au sein des trois versants de la fonction publique.

I - Une rénovation globale des concours toujours en attente

L'article L. 326-1 du code général de la fonction publique (CGFP) dispose que « *les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation prévue par la loi* ». D'autres voies d'accès à la fonction publique connaissent un succès croissant, à l'instar du recours aux agents contractuels, d'une part, et des dispositions visant certains publics ou certains métiers, d'autre part. C'est ainsi qu'aux dérogations prévues de longue date (emplois réservés ; recrutement des fonctionnaires de certains corps ou cadres d'emplois de catégorie C sous conditions), la LTFP a ajouté la possibilité, à titre expérimental, de titulariser les apprentis en situation de handicap dans un corps ou cadre d'emploi de la fonction publique territoriale⁵⁴ ou d'élargir à toutes les filières le recrutement sur titres.

A - Le déploiement trop restreint du concours national à affectation locale dans la fonction publique de l'État

Les concours de recrutement des fonctionnaires de l'État peuvent être organisés au niveau national ou déconcentré. La déconcentration des concours permet d'offrir aux candidats des postes localisés dans leur bassin de vie. Entre ces deux formules, celle du concours national à affectation locale (CNAL) offre un compromis. D'une part, elle permet de cibler un volant de postes à pourvoir dans une circonscription administrative déterminée, et ainsi de répondre à des besoins spécifiques tout en maintenant une organisation du concours au niveau central ; d'autre part, elle offre suffisamment de visibilité quant à la localisation des postes à pourvoir pour réduire les risques de renonciation au bénéfice du concours.

Alors que les possibilités d'organiser de tels concours nationaux à affectation locale étaient relativement limitées, l'article 87 de la LTFP, désormais codifié à l'article L. 325-23 du CGFP, l'a fait entrer dans le droit commun pour une cinquantaine de corps⁵⁵. Pour les candidats, une

⁵⁴ Article 91 de la LTFP pour les apprentis du secteur public non industriel et commercial bénéficiaires de l'obligation d'emploi instituée par l'article L. 5212-2 du code du travail et mentionnés aux 1°, 2°, 3°, 4°, 9°, 10° et 11° de l'article L. 5212-13 du code du travail.

⁵⁵ Énumérés par l'arrêté du 11 septembre 2020 fixant la liste des corps prévue à l'article 1^{er} du décret n° 2020-121 du 13 février 2020 relatif à l'organisation de concours nationaux à affectation locale pour le recrutement de fonctionnaires de l'État.

visibilité est offerte dès l'ouverture du concours sur le périmètre d'affectation proposé⁵⁶. Ces concours peuvent être ouverts dans une ou plusieurs circonscriptions administratives, le cas échéant simultanément à un concours national à affectation nationale, chaque ministère adoptant le périmètre qui lui semble pertinent au regard des bassins d'emploi visés.

Le ministère de l'intérieur est celui qui a ouvert le plus grand nombre de postes *via* cette modalité entre 2020 et 2022, avec 57,6 % des postes proposés dans le cadre de concours nationaux à affectation locale, dont 96 % pour des postes de gardiens de la paix (tous affectés en Île-de-France, cf. l'annexe n° 10). Le ministère de la justice est le deuxième recruteur avec 31,4 %, dont 57 % pour des postes de surveillant de l'administration pénitentiaire (affectés à 82 % en Île-de-France). Le ministère des armées est le troisième recruteur avec 6,4 %, intégralement sur des postes de technicien supérieur d'études et de fabrications, suivi par le ministère de l'éducation nationale, avec 2,9 % pour des postes de professeurs certifiés (tous affectés en Guyane ou à Mayotte).

Sur la période étudiée, l'évolution du nombre de postes ouverts tend à montrer une inflexion de l'utilisation de cette modalité de recrutement. Le nombre d'agents recrutés dans le cadre de CNAL est en effet passé de 2 702 en 2021 à 2 162 en 2022.

La territorialisation des modes de recrutement offre au candidat la garantie d'être affecté dans une zone géographique déterminée, levant ainsi un certain nombre de freins potentiels à son intégration. Cette modalité apparaît aujourd'hui comme un instrument permettant de lutter contre le déficit d'attractivité de certains territoires et d'apporter une réponse à des métiers en tension. C'est notamment le cas lorsque des lauréats d'un concours renoncent aux postes qui leur étaient offerts parce qu'ils ne souhaitent pas accepter l'affectation géographique proposée et que ces postes sont proposés par contrat à des personnes disposant des compétences recherchées mais n'ayant pas passé le concours et souhaitant continuer à vivre et à travailler dans leur région.

Cette modalité de recrutement reste cependant assez marginale : elle a représenté 3,4 % des postes ouverts aux concours dans la fonction publique de l'État en 2020⁵⁷. Ni la nécessité d'un seuil plancher de postes à pourvoir au regard du coût d'organisation, ni la dimension minimale de la zone de recrutement ne suffisent cependant à l'expliquer.

⁵⁶ Le décret n° 2020-121 du 13 février 2020, relatif à l'organisation de concours nationaux à affectation locale pour le recrutement de fonctionnaires de l'État, en a précisé les conditions et les critères d'organisation.

⁵⁷ 1 343 postes sur 39 530.

B - Le recrutement sur titres toujours en suspens dans la fonction publique territoriale

Déjà largement déployés au sein de la fonction publique hospitalière (pour les médecins, infirmiers, sages-femmes, etc.), les concours sur titres permettent d'attester des capacités des candidats sur présentation d'un diplôme ou d'une qualification professionnelle⁵⁸. Cette option n'est cependant valable qu'au sein de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière, l'article L. 325-28 du CGFP précisant que les concours sur titres de la fonction publique territoriale comportent obligatoirement un entretien oral avec le jury. Aussi, seule une modification législative permettrait l'harmonisation de ces règles au sein des trois fonctions publiques.

Dans l'attente d'une telle évolution, une concertation technique dans le cadre d'un groupe de travail « concours », adossé au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et piloté par la direction générale des collectivités locales (DGCL), s'est en effet intéressé en 2022 à plusieurs sujets tenant à la révision de modalités d'organisation des concours. L'un des premiers thèmes de discussion a été la simplification des concours sur titres, dans un contexte de tension pour recruter des agents des filières médico-sociales. Les réflexions du groupe de travail ont conduit à la suppression des épreuves écrites d'admissibilité pour deux concours (éducateurs territoriaux de jeunes enfants et assistants territoriaux socio-éducatifs) et à la détermination du diplôme ou titre permettant de s'assurer des compétences techniques adaptées aux métiers concernés, dont les candidats doivent être titulaires pour prétendre à l'accès à ces cadres d'emplois.

Cette suppression a été entérinée par le décret n° 2023-6 du 4 janvier 2023 modifiant les modalités d'organisation des concours de recrutement des assistants territoriaux socio-éducatifs, des éducateurs territoriaux de jeunes enfants, des cadres territoriaux de santé paramédicaux et des infirmiers territoriaux en soins généraux.

Au-delà de ces mesures de simplification, le groupe de travail a identifié au sein de la fonction publique territoriale d'autres filières qui pourraient être également concernées par un élargissement du recrutement sur titres. Il s'agit des filières culturelle, technique et sportive, pour lesquelles une expertise plus approfondie est toutefois nécessaire. En effet, le recrutement sur titres est particulièrement adapté au recrutement au sein

⁵⁸ Les épreuves sont simplifiées : les candidats sont évalués au regard de leurs titres ou de leurs travaux antérieurs et d'un entretien oral. Des épreuves complémentaires peuvent être organisées en tant que de besoin.

de cadres d'emplois justifiant de missions spécialisées, techniques ou requérant une compétence particulière. Il l'est moins pour des recrutements plus généralistes. L'expertise requise devra également associer la DGAFP et les ministères techniques concernés (par exemple, le ministère de la culture pour la filière culturelle).

L'élargissement des concours sur titres à d'autres filières devrait être accéléré afin de mieux répondre aux problèmes d'attractivité que connaissent les métiers de la fonction publique territoriale et de permettre aux collectivités employeurs de se saisir pleinement du dispositif⁵⁹.

Des concertations techniques sont nécessaires afin de déterminer, cadre d'emplois par cadres d'emplois, dans quelle mesure les épreuves des concours concernés peuvent être simplifiées. Elles ne sauraient être engagées avec trop de lenteur.

II - De nouvelles modalités de mobilité

A - Les lignes directrices de gestion : un outil mal utilisé car dépourvu de volet stratégique

Plusieurs dispositifs de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique tendent à favoriser la mobilité des agents publics entre les trois versants de la fonction publique, voire à encourager la mobilité vers le secteur privé. Les lignes directrices de gestion, qui doivent les décliner dans chaque administration, sont souvent incomplètes et d'autres obstacles restent à lever pour donner leur plein effet aux nouvelles dispositions. Alors qu'elles préexistaient au sein de la fonction publique de l'État, les lignes directrices de gestion ont été étendues aux deux autres versants de la fonction publique. Elles ont vocation à définir la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels et, pour la fonction publique de l'État, les orientations

⁵⁹ À l'instar du département du département de l'Aude, qui a manifesté un intérêt pour cette procédure.

générales en matière de mobilité⁶⁰. Présentées, dans l'exposé des motifs de la loi, comme une « *contrepartie* » à la suppression de l'avis préalable des commissions administratives paritaires instituée en vue de « *garantir la transparence sur les orientations et les priorités en matière de mobilité, de promotion et de valorisation des parcours professionnels* », elles fixent notamment, des critères subsidiaires pour départager les candidats à une mutation⁶¹ et « *mettre en œuvre une gestion dynamique des ressources humaines* », les priorités légales de mutation étant conservées (rapprochement familial, etc.) et complétées⁶².

Les lignes directrices de gestion ont aussi vocation à informer les agents des orientations et des priorités de leur employeur et à guider les autorités compétentes dans leurs prises de décision dans ces matières, sans cependant qu'elles renoncent à leur pouvoir d'appréciation au cas par cas. Elles sont établies pour une durée maximale de cinq ans dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique hospitalière et de six ans dans la fonction publique territoriale. Communiquées aux agents⁶³, elles se déclinent en trois volets.

Les trois volets des lignes directrices de gestion

Les lignes directrices de gestion traitent de trois questions :

- la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines : il s'agit de définir « les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire dans l'administration » (politique de recrutement, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, etc.) ;

⁶⁰ Les nouvelles dispositions complètent ce que la loi du 20 avril 2016 précitée avait inséré à l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État afin de pouvoir définir des critères subsidiaires permettant le classement des demandes de mutation des fonctionnaires de l'État et que le décret n° 2016-1969 du 28 décembre 2016 relatif à la procédure d'édition des lignes directrices permettant le classement par l'administration des demandes de mutation des fonctionnaires de l'État avait mis en œuvre. Les dispositions législatives sont désormais codifiées au chapitre III du livre IV du CGFP, qui traite des lignes directrices de gestion.

⁶¹ Notamment « *conférer une priorité au fonctionnaire de l'État ayant exercé ses fonctions pendant une durée minimale dans un territoire ou dans une zone rencontrant des difficultés particulières de recrutement* ».

⁶² Une nouvelle priorité est prévue au profit des fonctionnaires privés d'emploi à la suite d'une restructuration de service. De même, le fonctionnaire proche aidant bénéficie aussi d'une priorité de mutation.

⁶³ Les agents peuvent également demander communication des « *éléments relatifs à leur situation individuelle au regard de la réglementation en vigueur et des lignes directrices de gestion* ».

- pour la fonction publique de l'État, la mobilité : elles fixent des orientations générales concernant l'accompagnement des projets de mobilité, l'égalité entre les hommes et les femmes, etc. Elles peuvent prévoir des « priorités de mutation » pour les proches aidants ou pour les agents ayant exercé « dans une zone géographique connaissant des difficultés particulières de recrutement » ;
- la promotion et la valorisation des parcours : les lignes directrices de gestion définissent les critères à prendre en compte pour les promotions au choix dans les corps et grades. Chaque année, l'employeur doit présenter un bilan de leur application, « sur la base des décisions individuelles » prononcées en matière de mobilité, de promotion et de valorisation des parcours.

Dans la fonction publique territoriale, l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique précise le rôle des centres de gestion, qui établissent l'ordre de promotion interne (listes d'aptitude) dans les collectivités territoriales affiliées.

À ce jour, la plupart des employeurs publics ont élaboré les volets « mobilité » et « promotion ». Un nombre limité d'entre eux fonde son action sur la base d'une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines définissant les enjeux et les objectifs de la politique à conduire au sein de l'administration, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences.

Parmi les ministères, rares sont ceux ayant construit une stratégie portant sur la politique de recrutement et d'emploi, la gestion prévisionnelle de l'emploi, des effectifs et des compétences (GPEEC), le développement des compétences et l'accompagnement des transitions professionnelles. Seuls ceux chargés des armées, de la culture, de l'intérieur et de la justice sont actuellement dotés du volet stratégique des lignes directrices de gestion.

Il en est de même parmi les collectivités territoriales et leurs groupements. L'enquête a ainsi montré que les lignes directrices de gestion définies par la commune de Cherbourg-en-Cotentin n'étaient pas suffisamment précises. De même, la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines de la communauté d'agglomération Chartres Métropole, qui a été formalisée dans un document stratégique en 2020,

n'avait pas depuis lors été présentée aux partenaires sociaux⁶⁴. Les contrôles réalisés par les chambres régionales et territoriales des comptes montrent également que la mise en place d'une démarche formalisée de gestion prévisionnelle de l'emploi, des effectifs et des compétences est variable et peu formalisée au sein des lignes directrices de gestion (comme le fait apparaître le cas d'Oissel ou du centre communal d'action social de Fort-de-France). Ces documents sont encore insuffisamment utilisés comme des outils de gestion des ressources humaines. En sens inverse, la communauté de communes Éguzon-Argenton Vallée de la Creuse a élaboré des lignes directrices de gestion très précises en matière d'avancement de grade pour les agents de l'EPCI.

Quelques collectivités ont même déployé des modalités de dialogue social allant au-delà du cadre fixé par la LTFP. Alors que la réforme des compétences des commissions administratives paritaires a eu pour effet d'alléger les motifs de saisine de ces instances, le département de l'Aude a maintenu le même niveau de discussion avec les organisations syndicales de manière informelle, d'échange de l'information et de lien entre motivation des décisions individuelles d'avancement et principes arrêtés dans les lignes directrices de gestion. Plus largement, cette réforme a conduit l'administration audoise à revoir ses modalités internes de publicité des postes avec la mise en ligne, sur le site intranet, des mobilités, des fiches métiers et des vacances de poste.

Dans la continuité des lignes directrices de gestion, le rapport social unique, nouvel outil dématérialisé, devrait permettre aux employeurs publics de formaliser leur politique de gestion des ressources humaines à partir d'un tronc commun de données fiables regroupées en dix thèmes⁶⁵.

L'assouplissement des processus et procédures et le gain de temps suscité par le recentrage des commissions administratives paritaires devaient permettre aux directions des ressources humaines de renforcer la dimension qualitative de la gestion des ressources humaines. À ce jour, contrairement à ce qui était attendu, le redéploiement de la charge de travail de ces directions jusque-là consacrée à la préparation des commissions administratives paritaires n'a pas permis de développer une offre de services et un suivi personnalisé plus performants. En effet la réforme des instruments du dialogue social a, d'une part, déplacé une partie du rôle

⁶⁴ Dans le cadre de l'enquête, le président de Chartres Métropole s'est engagé à ce que les LDG fassent « l'objet d'une présentation de régularisation globale et d'un travail de concertation avec les organisations syndicales avant la fin de l'année 2023 ».

⁶⁵ Emploi, recrutement, parcours professionnels, formation, rémunérations, santé et sécurité au travail, organisation du travail et amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail, action sociale et protection sociale, dialogue social, discipline.

d'information rempli par les organisations syndicales vers les services supports compétents et, d'autre part, renforcé *de facto* la nécessité de repenser la gestion des ressources humaines dans son ensemble.

B - Une mobilité entre fonctions publiques toujours aussi difficile à mettre en œuvre

La LTFP a introduit des dispositifs visant à lever les freins à la mobilité entre les différents versants de la fonction publique. Le taux de la contribution patronale pour la constitution des droits à pension des fonctionnaires de l'État détachés dans des collectivités locales ou des établissements hospitaliers peut ainsi être minoré de façon à le faire correspondre à celui dû par ces employeurs à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). De même, le taux de contribution des fonctionnaires mis à disposition est minoré. Par ailleurs des garanties sont apportées aux fonctionnaires de l'État affectés auprès d'une autre administration de l'État que celle de leur corps d'origine⁶⁶.

Dans la fonction publique territoriale, le double détachement sur un emploi fonctionnel et pour l'accomplissement d'un stage est désormais possible.

Alors que cette mobilité est encouragée financièrement, les agents qui changent de versant demeurent cependant peu nombreux : ils n'ont été que 24 100 entre fin 2019 et fin 2020⁶⁷. Le solde de ces mouvements inter-versants est positif pour la fonction publique de l'État (9 100 entrées pour 7 400 sorties) et négatif pour les deux autres versants : - 400 pour la fonction publique territoriale et - 1 400 pour la fonction publique hospitalière.

Or la capacité à développer des mobilités entre les trois versants de la fonction publique dans les territoires se heurte à des obstacles techniques, comme par exemple la différenciation des régimes indemnitaires pour des fonctions comparables. Elle souffre également d'un défaut d'identification des acteurs ou des aspirations des agents, ainsi que d'une méconnaissance des besoins des employeurs en matière de recrutement.

Pour remédier à ces difficultés, des expérimentations ont été lancées dans six régions⁶⁸ en 2022 en vue du déploiement de comités locaux d'emploi

⁶⁶ En position normale d'activité (PNA).

⁶⁷ *Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations*, annexe au projet de loi de finances (PLF) 2023.

⁶⁸ Hauts-de-France, Île-de-France, Normandie, Corse, Grand Est et Bretagne.

public, associant des représentants des trois versants de la fonction publique, aux fins d'élaborer des mesures ciblées pour renforcer l'attractivité territoriale. De manière générale, il est encore trop tôt pour mesurer si ces expérimentations permettent de mieux faire connaître les métiers et les opportunités professionnelles offertes par le service public. En tout état de cause, la consolidation des premiers acquis, leur approfondissement et leur éventuelle généralisation constituent un enjeu majeur pour les années à venir.

C - Des outils facilitant les transitions professionnelles à amplifier

1 - La mise en place du détachement d'office

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la LTFP, il n'existait pas de dispositif juridique particulier applicable aux fonctionnaires affectés à des missions ou à des services externalisés vers le secteur privé. Seuls les agents contractuels affectés à un tel service étaient obligés de suivre le transfert, alors que les agents titulaires pouvaient le refuser. L'article 76 de la loi, désormais codifié aux articles L. 441-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP), organise la possibilité d'un détachement d'office pour les fonctionnaires affectés à des missions ou services externalisés vers une personne morale de droit privé ou de droit public gérant un service public industriel et commercial. En contrepartie, l'agent détaché d'office dispose de garanties en termes de rémunération⁶⁹ et de réintégration dans son cadre d'emplois d'origine si son contrat est rompu ou prend fin.

Le fonctionnaire de l'État ou hospitalier qui exerce ses fonctions dans un service dont l'activité est transférée, mais dont l'emploi n'est pas inclus dans le transfert, est affecté sur un emploi vacant correspondant à son grade. À défaut, il peut bénéficier des dispositifs individuels d'accompagnement⁷⁰. Le fonctionnaire territorial relève des dispositions des articles L. 542-1 à L. 542-24 du CGFP, qui prévoient que, dès lors qu'un emploi est susceptible d'être supprimé, l'autorité territoriale recherche les possibilités de reclassement du fonctionnaire concerné.

⁶⁹ La rémunération perçue est au moins égale à celle versée par la collectivité d'origine et ne peut être inférieure à celle versée pour les mêmes fonctions aux employés de l'organisme d'accueil.

⁷⁰ Dispositifs prévus par le décret n° 2019-1441 du 23 décembre 2019 relatif aux mesures d'accompagnement de la restructuration d'un service de l'État ou de l'un de ses établissements publics, pour les fonctionnaires de l'État, et le décret n° 2020-1106 du 3 septembre 2020 relatif aux mesures d'accompagnement en cas de suppression d'emploi dans la fonction publique hospitalière, pour les fonctionnaires hospitaliers.

Quelques collectivités locales ont indiqué aux chambres régionales des comptes l'intérêt qu'elles accordent à un tel dispositif. Ainsi, le département de l'Aude, qui n'a néanmoins pas eu l'occasion de mettre en œuvre le détachement d'office, voit dans ce dispositif un encadrement précis des conditions du transfert d'une activité vers une personne morale de droit privé ou vers un établissement public à caractère industriel ou commercial.

Plus largement, au sein des collectivités locales, une application stricte du détachement d'office est relativement peu imposée aux agents titulaires visés par le dispositif. Lorsque leur profil coïncide avec d'autres métiers de la collectivité, ils peuvent en effet être autorisés à postuler sur les postes vacants d'autres services.

À ce jour, ni la DGAFP, ni la DGCL ne disposent de données relatives à ce sujet.

2 - Une offre d'accompagnement à développer

La LTFP comporte plusieurs dispositions relatives à l'accompagnement des agents en cas de restructuration ou de suppression d'emploi. En cas de restructuration d'un service de l'État ou de l'un de ses établissements publics, l'administration met en œuvre plusieurs dispositifs en vue d'accompagner le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé vers une nouvelle affectation correspondant à son grade, vers un autre corps ou cadre d'emplois de niveau au moins équivalent ou, à sa demande, vers un emploi dans le secteur privé. Dans le cadre de ces dispositifs, le fonctionnaire peut bénéficier de divers types d'accompagnement.

Au total, selon la DGAFP, 52 000 agents de l'État ont bénéficié en 2020 d'un accompagnement personnalisé dans leurs projets d'évolution professionnelle via leur administration. Sur la base de ce constat en demi-teinte, la DGAFP s'est dotée d'une feuille de route qui fixe ses ambitions pour l'accompagnement de la mobilité et de l'évolution professionnelle sur la période 2022-2024.

Le décret n° 2022-1043 du 22 juillet 2022 définissant les modalités de formation et d'accompagnement destinées à favoriser l'évolution professionnelle des agents publics prévoit que les employeurs publics et les centres de gestion de la fonction publique territoriale élaborent « *un*

document formalisant l'offre d'accompagnement personnalisé » dont les agents peuvent bénéficier⁷¹.

À ce jour, l'absence d'éléments de bilan ne permet pas d'apprécier si les effets attendus de ces dispositifs d'accompagnement sont cohérents avec les objectifs de fluidité des parcours poursuivis par la LTFP.

3 - Une mise en réseau des employeurs publics à parachever

Afin de renforcer et de professionnaliser le recrutement, la DGAFP a lancé, en janvier 2020, un plan d'action interministériel. Une « *marque État employeur* » a été élaborée pour gagner en attractivité.

Un travail sur la visibilité des offres d'emplois a été engagé afin de faire connaître la variété des métiers de la fonction publique. Mise en place en février 2019, la plateforme de publication des offres d'emploi pour les trois versants de la fonction publique, « *Place de l'emploi public* » (PEP), gagne peu à peu en visibilité aussi bien auprès des candidats qu'auprès des employeurs publics : en 2021, le site a accueilli sept millions de visiteurs (contre cinq millions en 2020), et propose en permanence près de 50 000 offres d'emploi (contre 40 000 offres en 2020).

En 2021, plus de 250 000 offres ont été publiées sur le site. 65 % d'entre elles intéressaient la fonction publique territoriale, 34 % la fonction publique de l'État et seulement 1 % la fonction publique hospitalière. Ces disparités s'expliquent largement par les règles applicables à la publication des offres d'emplois⁷² et à l'absence d'interface automatique entre la bourse à l'emploi de la fédération hospitalière de France et le site de la PEP, rebaptisé en mai 2023 « *Choisir le service public* ».

Des partenariats ont aussi été noués avec Pôle emploi et l'Association pour l'emploi des cadres (Apec) pour diffuser sur leurs sites les offres d'emploi pertinentes de la PEP afin de diversifier les profils potentiels des candidats.

⁷¹ Pour l'élaboration et la mise en œuvre de son projet professionnel, l'agent peut avoir recours à un bilan de parcours professionnel. Cette « *analyse du parcours professionnel et des motivations de l'agent* » est réalisée « *soit à l'initiative de l'agent, soit à l'initiative de l'employeur avec l'accord de l'agent* ».

⁷² Le décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois versants de la fonction publique a été modifié à plusieurs reprises, dernièrement par le décret n° 2022-598 du 20 avril 2022, qui vise à actualiser les modalités et les règles relatives à la publication des offres d'emplois et à élargir le périmètre des emplois soumis à une telle obligation de publicité et à en limiter les dérogations.

En tout état de cause, une centralisation effective de toutes les offres d'emploi des trois fonctions publiques sur le site « *Choisir le service public* » permettrait à la fois d'accroître la visibilité des offres et de faciliter la fluidité des parcours des agents publics entre les trois versants en offrant aux agents désireux de mobilité un outil simple et commun à tous les employeurs publics.

III - Une prévention des conflits d'intérêts améliorée, encore empreinte de zones de risque

En contrepoint de l'objectif de fluidité des parcours des agents publics entre le secteur public et le secteur privé, la LTFP rénove en profondeur le cadre institutionnel des contrôles déontologiques et vise à renforcer leur portée effective. Elle établit un double système de contrôle : les agents les plus exposés au risque déontologique, qui souhaitent quitter le secteur public, restent soumis à un contrôle préalable systématique de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ; pour tous les autres agents, le contrôle est déconcentré. Il est exercé sur place par l'autorité hiérarchique et, le cas échéant, le référent déontologue, voire la HATVP.

Les cas de saisine obligatoire de la HATVP

Création ou reprise d'une entreprise, en cas de cumul d'activités, par un agent « *occupant un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient* » (emplois énumérés dans le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique) ;

Reconversion professionnelle dans le secteur privé d'une personne relevant d'une des catégories suivantes :

- agent « *occupant un emploi dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient* » (emplois énumérés dans le décret du 30 janvier 2020 précité) ;
- collaborateur du président de la République ou membre d'un cabinet ministériel ;
- ancien membre du Gouvernement ;
- ancien membre d'une autorité administrative indépendante (AAI) ou d'une autorité publique indépendante (API) ;
- ancien président d'exécutif local (maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, président de conseil régional, président de conseil départemental ou président d'EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants).

Nomination d'une personne, ayant exercé une activité privée lucrative au cours des trois dernières années, à l'une des fonctions publiques suivantes :

- collaborateur du président de la République ou membre d'un cabinet ministériel ;
- directeur d'administration centrale ou d'un établissement public de l'État nommé en conseil des ministres ;
- directeur général des services d'une région, d'un département, d'une commune ou d'un EPCI de plus de 40 000 habitants ;
- directeur d'un établissement public hospitalier doté d'un budget de plus de 200 M€.

A - Un exercice variable du contrôle déontologique

En matière de transparence, l'article 35 de la LTFP a transféré à la HATVP, à compter du 1^{er} février 2020, les différentes missions exercées jusqu'alors par la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP). En conséquence, la composition de la Haute Autorité a été modifiée par l'augmentation du nombre de personnalités qualifiées au sein de son collège⁷³. La loi offre aussi au référent déontologue de l'administration à laquelle appartient l'agent dont la demande est examinée la possibilité d'assister à la séance de la HATVP sans voix délibérative.

Un dispositif spécifique est consacré aux fonctionnaires apparaissant les plus exposés aux risques de conflits d'intérêts. L'article 34 de la LTFP crée un contrôle déontologique spécifique pour les personnes, fonctionnaires ou agents contractuels, ayant exercé une activité dans le secteur privé au cours des trois dernières années qui souhaitent revenir dans la fonction publique ou y accéder sur ces postes exposés. Pour certains emplois prévus par la loi, ce contrôle est effectué directement par la HATVP sur saisine de l'autorité hiérarchique. Pour les autres emplois ou fonctions listés par décret, le contrôle est effectué par l'administration, qui peut saisir son référent déontologue en cas de doute sérieux et, si ce dernier n'est pas en mesure d'apprécier la situation, par la HATVP. Un suivi des réserves figurant dans les avis rendus par la HATVP est aussi instauré.

⁷³ Deux personnalités qualifiées sont désormais nommées par chacune des assemblées parlementaires, au lieu d'une seule antérieurement, et deux sont nommées par le Gouvernement.

Tableau n° 3 : saisines déontologiques reçues et traitées en 2021

	Pré-nomination	Reconversion professionnelle	Cumul d'activités	Total
Statistiques générales				
Saisines reçues	104 (33 %)	183 (57 %)	32 (10 %)	319
Avis rendus	99	166	30	295
Délai moyen de traitement (jours)	7,89	29,73	29,65	/
Conclusion de la décision				
Compatibilité	53	41	1	95
Compatibilité avec réserve(s)	44	98	10	152
Incompatibilité	0	14	0	14
Autres*	2	13	19	34
Total	99	166	30	295
Type de fonction publique (base avis rendus)				
FPE	94	122	8	224 (76 %)
FPT	5	41	12	58 (20 %)
FPH	0	3	10	13 (4 %)
Total	99	166	30	295

* Autres : décisions d'incompétence, d'irrecevabilité et de non-lieu à statuer.

Source : DGAFP

Après un premier exercice 2020 au cours duquel des difficultés d'appropriation du dispositif ont suscité de nombreuses saisines infondées⁷⁴, l'année 2021 a été marquée par une baisse du nombre de demandes d'avis. Celle-ci s'explique par une diminution des saisines préalables à la nomination de membres de cabinets ministériels⁷⁵. Cette évolution n'a pas pour autant entraîné une baisse de l'activité, dans la mesure où les avis préalables à la nomination ne nécessitent pas une instruction aussi approfondie que les dossiers de départ dans le secteur privé.

⁷⁴ Des saisines relevant de la procédure subsidiaire ont été adressées à la Haute Autorité sans que l'administration n'ait émis un doute sérieux et saisi son référent déontologique.

⁷⁵ En raison du changement de Gouvernement intervenu à l'été.

Tableau n° 4 : saisines de la HATVP à la suite d'un doute sérieux de l'autorité hiérarchique en 2021

Reconversion professionnelle	FPE	FPT	FPH	Total
Avis rendus en 2021	5	12	1	18
Compatibilité	0	2	0	2
Compatibilité avec réserves	3	1	1	5
Incompatibilité	0	4	0	4
Irrecevabilité	2	5	0	7
Cumul pour création ou reprise d'entreprise	FPE	FPT	FPH	Total
Avis rendus en 2021	1	8	5	14
Compatibilité	0	0	0	0
Compatibilité avec réserves	0	4	1	5
Incompatibilité	0	0	0	0
Irrecevabilité	1	4	4	9

Source : DGAFP

En 2021, il n'y a eu aucune saisine à la suite d'un doute sérieux de l'autorité hiérarchique en matière de contrôle préalable à la nomination.

Au cours des années 2020 à 2022, 539 contrôles déontologiques « simplifiés ou allégés » ont été réalisés avant la nomination des personnes intéressées⁷⁶, dont 475 ont concerné des nominations sur des emplois d'encadrement supérieur. Seuls 18 de ces 539 contrôles (soit 3 %) ont donné lieu à une saisine du référent déontologue ministériel. 139 (26 %) des situations examinées ont nécessité *in fine* la saisine de la HATVP.

⁷⁶ Hors ministères respectivement chargés des solidarités et de la santé, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur.

Les ministères économiques et financiers ont le plus utilisé cette modalité de contrôle, avec 235 contrôles (soit 44 % des 539 contrôles réalisés sur la période). Les contrôles concernant le ministère chargé de la transition écologique et le Conseil d'État⁷⁷ ont systématiquement nécessité *in fine* la saisine de la HATVP.

La promotion d'une culture de prévention des conflits d'intérêts passe notamment par l'organisation d'échanges entre la HATVP et les déontologues de la sphère publique et la diffusion de « la doctrine de la Haute Autorité », tant auprès des employeurs publics que des acteurs privés qui embaucheraient d'anciens hauts fonctionnaires. L'un des principaux enjeux pour lui donner plein effet consiste à favoriser l'acculturation des employeurs publics aux réflexes déontologiques.

B - Un contrôle effectif difficile à organiser

La prise de conscience et la connaissance des principes de déontologie progressent également au sein des collectivités territoriales. La saisine obligatoire de la HATVP pour les demandes des agents occupant des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, ne soulève guère de difficulté. En revanche, l'internalisation du processus d'approbation pour les autres demandes se révèle parfois difficilement applicable. Elle dépend étroitement des moyens humains disponibles pour exercer ce contrôle. De façon générale, elle responsabilise davantage l'autorité hiérarchique et permet de réduire les délais de réponse aux demandes des agents.

La gestion de telles demandes présente d'importantes marges de progrès, clairement identifiées par les contrôles des chambres régionales des comptes, comme l'a montré, par exemple, celui du département de l'Aude⁷⁸.

⁷⁷ Saisine obligatoire de la HATVP en cas de départ vers le secteur privé ou d'un cumul d'activité pour création ou reprise d'entreprise pour, notamment, les membres du Conseil d'État, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ; le directeur général et le secrétaire général et adjoint des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

⁷⁸ Les décisions d'autorisations sont incomplètes, les modalités pratiques permettant de s'assurer de la réalisation des conditions d'autorisation ne sont pas déclinées (Cf. CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, département de l'Aude, juillet 2023). Depuis le contrôle de la CRC, la collectivité s'est rapprochée du centre de gestion de la FPT de l'Aude pour déterminer avec lui les conditions de recours à son référent déontologue.

À ce jour, il n'est pas possible de déterminer si l'évolution du cadre déontologique introduite par la LTFP a, en confiant une plus grande responsabilité aux administrations dans l'application des règles déontologiques, permis une plus grande fluidité entre le secteur public et le secteur privé.

La communication autour d'une charte de déontologie est une étape qualifiée d'essentielle par la HATVP⁷⁹ car elle contribue à sensibiliser les décideurs publics aux risques déontologiques. Ce processus d'acculturation suppose également une dimension pédagogique plus prononcée, laquelle passe notamment par le levier de la sensibilisation, de la formation ou de la communication.

En tout état de cause, la mise en place d'un dispositif de diffusion des principaux avis rendus par la hiérarchie et les référents déontologues s'avère nécessaire au sein des trois versants de la fonction publique. Cela pourrait notamment se traduire par l'insertion, dans les rapports d'activités annuels, d'un bilan sur le contrôle déontologique des agents et responsables publics⁸⁰.

IV - La rupture amiable entre l'agent public et son administration : une appropriation rapide

Créée dans le secteur public à titre expérimental, la procédure dite de « rupture conventionnelle » constitue une nouvelle possibilité de cessation définitive de fonctions pour les agents publics, fonctionnaires ou non-titulaires. Un nombre croissant d'entre eux a demandé à en bénéficier.

L'analyse des conditions de sa mise en œuvre, appelée par la loi elle-même à être évaluée, montre que sa pleine appropriation par les employeurs publics demeure un enjeu.

⁷⁹ Source : guide déontologique, manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues.

⁸⁰ Informations sur les avis rendus sur des projets de mobilité public-privé, les suites des contrôles (avis de compatibilité, d'incompatibilité) ainsi que sur le conseil et l'accompagnement des déclarants.

A - La rupture conventionnelle, un instrument essentiellement à l'initiative des agents pour des montants très variables

L'article 72 de la LTFP, désormais codifié aux articles L. 550-1, L. 552-1 et L. 557-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP)⁸¹, a introduit un nouveau dispositif permettant à un agent public permanent (fonctionnaire titulaire ou agent contractuel en CDI), avec l'accord de son employeur, de quitter la fonction publique de manière définitive, moyennant le versement d'une indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC)⁸². Ce dispositif conventionnel nécessite l'accord des deux parties. Il ne constitue donc en aucun cas un droit pour l'agent qui en sollicite le bénéfice auprès de son administration, ni un moyen pour l'administration d'imposer un départ à un agent. Susceptible d'être à l'initiative de l'administration, la démarche n'est pas subordonnée à la présentation d'un projet professionnel de reconversion, et l'agent peut bénéficier, après la rupture conventionnelle, de l'assurance chômage⁸³. Pour les fonctionnaires, ce dispositif est expérimental pendant cinq ans (du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2025). La radiation des cadres obtenue de façon contractuelle, donc bilatérale, est, pour les fonctionnaires, une façon hétérodoxe de rompre un lien statutaire et réglementaire qui par essence, est unilatéral.

Sur le périmètre de la fonction publique de l'État, les données de paie de la DGFiP⁸⁴ montrent que, sur la période 2020-2022, 5 279 agents ont bénéficié d'une ISRC (4 641 pour les ministères et 638 pour les opérateurs de l'État). Le dispositif, ouvert à compter du 1^{er} janvier 2020, est

⁸¹ L'article L. 550-1 du CGFP concerne la cessation définitive de fonctions des fonctionnaires, alors que l'article L. 552-1 concerne les agents contractuels recrutés par CDI. Les articles L. 557-1 et suivants traitent du régime d'assurance chômage dont peuvent bénéficier les agents publics en cas de cessation d'un commun accord de leur relation de travail avec leur employeur, notamment.

⁸² Cette indemnité devra être remboursée si l'agent, dans les six années suivant la rupture, est recruté en tant qu'agent public pour le même employeur ou, pour un agent de la fonction publique territoriale, « auprès de tout établissement public relevant [du même employeur] ou auquel appartient la collectivité territoriale ».

⁸³ Les dispositions législatives ont été précisées par celle du décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique.

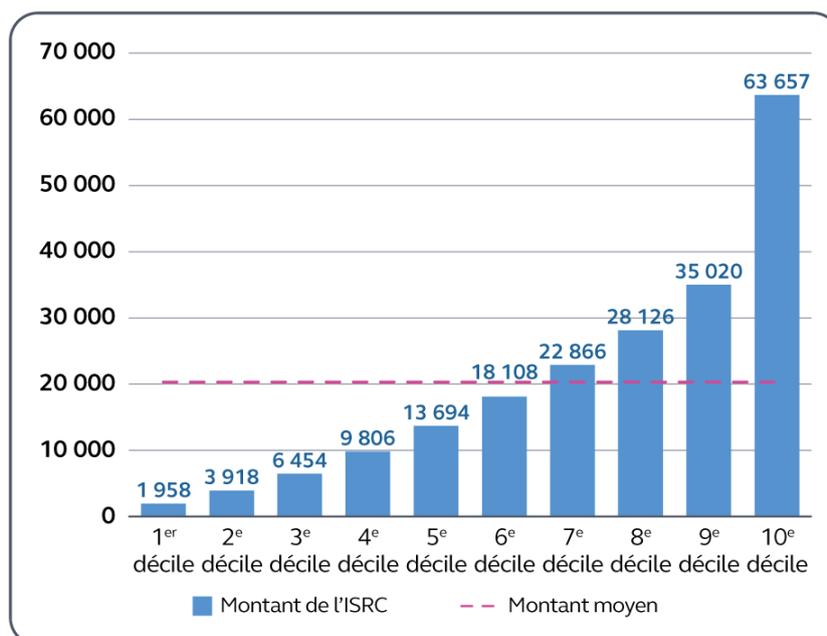
⁸⁴ Il s'agit des fichiers de paie regroupant les agents publics de la FPE rémunérés en paye sans ordonnancement préalable (PSOP), en « paye à façon » et ceux en poste à l'étranger (1,88 millions d'agents physiques comptabilisés au 31 décembre 2022).

progressivement monté en charge : le nombre d'agents ayant annuellement fait l'objet d'une rupture conventionnelle est passé de 513 en 2020 à 2 403 en 2021 puis 2 363 en 2022. Les personnes concernées sont à 69,7 % des femmes, 78,7 % des titulaires et 56,3 % des agents de catégorie A. L'âge moyen des intéressés a diminué sur la période (il est passé de 50,4 ans en 2020 à 48,6 ans en 2021 et 47,8 ans en 2022) et, parmi eux, les femmes sont, en moyenne, plus jeunes que les hommes (48 ans contre 49,4 ans). Sur le périmètre des ministères, celui de l'éducation nationale est à l'origine de 72 % des départs, soit 3 332 agents dont 75 % sont des femmes dont l'âge moyen, 46,2 ans, est nettement inférieur à la moyenne.

Au cours de la même période, le montant moyen par agent de l'ISRC s'est établi à de 20 320 € (sur le périmètre de la fonction publique de l'État). Hors année de montée en charge du dispositif, le coût annuel direct⁸⁵ de la rupture conventionnelle a atteint 47 M€ (pour environ 2 400 bénéficiaires). L'absence, dans les fichiers de la DGFIP, de données relatives à l'ancienneté des agents réduit la pertinence d'étudier et de comparer le montant moyen de l'ISRC versée entre agents de sexe, grade ou statut différents. En effet, les valeurs plancher et plafond de cette indemnité dépendent de l'ancienneté de l'agent. Cependant, la répartition, par décile, du montant moyen de l'indemnité, montre que 60 % des bénéficiaires ont perçu une ISRC inférieure à la moyenne (cf. le graphique n° 2 ci-dessous).

⁸⁵ Le coût « indirect » pour l'employeur peut, lorsque ce dernier n'est pas affilié au régime d'assurance chômage géré par l'Unedic, intégrer le montant de l'aide au retour à l'emploi (ARE) versée en cas de chômage et, le cas échéant, le coût lié à l'embauche d'un nouvel agent.

Graphique n° 2 : montant moyen de l'indemnité par décile (périmètre de la fonction publique de l'État)



Source : fichier paie de la DGFIP (2020-2022). Le périmètre couvre 5 279 indemnités de la FPE.

Concernant la fonction publique territoriale, l'enquête précitée, réalisée à l'été 2022 par la fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG), fournit une première estimation du nombre d'indemnités versées et du coût total de ce nouveau dispositif. Sur le périmètre des collectivités locales, le montant annuel des indemnités spécifiques de rupture conventionnelle est estimé à environ 80 M€. Cette estimation repose cependant sur des hypothèses fragiles qu'il conviendra de consolider (cf. l'annexe n° 9).

Les contrôles réalisés par les chambres régionales et territoriales des comptes montrent que la mise en place d'une démarche formalisée pour le recours au dispositif de rupture conventionnelle est très variable et qu'elle est insuffisamment orientée vers la maîtrise de la masse salariale.

Les bénéficiaires d'ISRC à la ville de Grenoble⁸⁶

Entre 2019 et 2022, la ville de Grenoble a signé deux conventions de rupture amiable pour un montant total de 54 400 €.

La commune a précisé que, contrairement aux précédentes indemnités dites de départ volontaire, qui étaient accordées sans réelles réserves, les ruptures conventionnelles faisaient l'objet d'une analyse économique conduisant à comparer leur coût avec les gains procurés par la suppression de l'emploi concerné. Le contrôle réalisé par la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes n'a toutefois pas permis de le confirmer. Après analyse des dossiers mis à sa disposition dans le cadre de son contrôle, et en l'absence de formalisation de la procédure de rupture conventionnelle, la chambre a recommandé la définition de critères permettant l'octroi d'une ISRC.

Au sein de la fonction publique hospitalière, le faible taux de réponses positives des établissements aux demandes des agents a surtout concerné ceux d'entre eux se trouvant dans une situation difficile : impossibilité de reclassement, absences répétées, voire refus de la vaccination obligatoire prévue par la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire. Des établissements ont ainsi eu recours à la rupture conventionnelle pour régler des situations particulières. En Guadeloupe, 54 ruptures avec des agents suspendus en raison de leur refus de la vaccination covid ont été comptabilisées fin 2022.

À la date d'achèvement de l'enquête de la Cour, la direction générale de l'organisation des soins (DGOS) ne connaissait pas le nombre de conventions de rupture amiable signées avec les agents relevant de la gestion de chaque établissement⁸⁷. Elle savait seulement que neuf personnels de direction, relevant d'une gestion nationale, avaient conclu une telle convention à la date du 31 décembre 2021.

Les tensions qui se manifestent sur les métiers du soin, particulièrement au sein de certains territoires, fréquemment ruraux, ou dans les banlieues défavorisées des grandes métropoles, comme le coût de l'indemnité de rupture, constituent autant de freins à la mise en œuvre du dispositif au sein de la fonction publique hospitalière.

⁸⁶ *Ville de Grenoble* (CRC Auvergne-Rhône-Alpes, rapport d'observations définitives, juin 2023)

⁸⁷ Cette donnée figure dans la liste des indicateurs de la base de données sociales qui est en cours de déploiement dans la FPH, mais les remontées nationales ne seront disponibles qu'en 2025 (*arrêté du 28 avril 2022 fixant pour la fonction publique hospitalière la liste des indicateurs contenus dans la base de données sociales*).

Pour autant, alors que le traitement des inégalités territoriales de santé relève davantage de l'organisation du système de santé, la DGOS n'a pas défini de méthode d'instruction des demandes, les établissements étant seuls responsables de la gestion de leur personnel.

Tableau n° 5 : estimation du coût annuel direct de la rupture conventionnelle

FPE	FPT (*)	FPH	Total
47 M€	~ 80 M€	?	> 127 M€

Source : DGFIP, enquête FNCDG (cf. l'annexe n° 9)

Concernant les fonctionnaires, la connaissance actuellement très limitée des effets de cette expérimentation devrait, dès 2023, inviter la DGAFP, la DGCL et la DGOS à mettre en place des mécanismes de recueil et de centralisation des données afin d'avoir, à l'échelle nationale, une vision précise de l'intérêt, de l'efficacité et du coût du dispositif. Ces informations devraient permettre au Gouvernement, dans le cadre du rapport prévu à l'article 72 de la LTFP, qui doit être présenté au Parlement avant le 31 décembre 2024, d'exposer une vision exhaustive pluriannuelle des effets du dispositif pour les agents, notamment fonctionnaires, des trois versants de la fonction publique et de proposer les éventuelles améliorations à lui apporter dans l'hypothèse où il serait pérennisé.

B - Des employeurs en quête de doctrine et de transparence

Les agents exerçant un métier en tension, tant dans le secteur privé que dans le secteur public (métiers de l'informatique et médico-sociaux, par exemple), peuvent rencontrer des difficultés pour bénéficier d'une rupture conventionnelle. Dans certains cas, cette situation peut être source d'incertitudes qu'il serait possible de lever en définissant préalablement les règles d'instruction des demandes.

La circulaire relative à la mise en œuvre de la rupture conventionnelle dans les services déconcentrés du ministère chargé de l'éducation⁸⁸ du 19 novembre 2020 a ainsi fixé trois critères à prendre en compte dans le cadre des demandes de rupture conventionnelle à l'initiative des agents : la rareté de la ressource, l'ancienneté dans la fonction et la sécurisation du parcours professionnel. Ce texte rappelle également que le montant de l'ISRC peut être déterminé au regard de la doctrine d'emploi adoptée par les services, en tenant compte des motifs de la demande, du projet de l'agent ou de la date de départ envisagée. Une telle pratique demeure néanmoins relativement peu répandue au sein des administrations.

Pour s'assurer de la mise en œuvre effective de la rupture conventionnelle, la DGAFP a accompagné les ministères dans le déploiement de ce nouveau dispositif, notamment par la diffusion⁸⁹ d'un modèle de convention de rupture, la création d'une boîte fonctionnelle spécifique, l'organisation d'ateliers au printemps 2020 pour assurer un partage des bonnes pratiques, identifier des doctrines d'emploi et aider les employeurs dans leur décision à l'égard des demandes de rupture conventionnelle qui émanent des agents. La DGFAP indique toutefois que « à ce stade, ces réflexions n'ont pas abouti à la rédaction d'une doctrine de gestion interministérielle fixant notamment des montants minimum/maximum ».

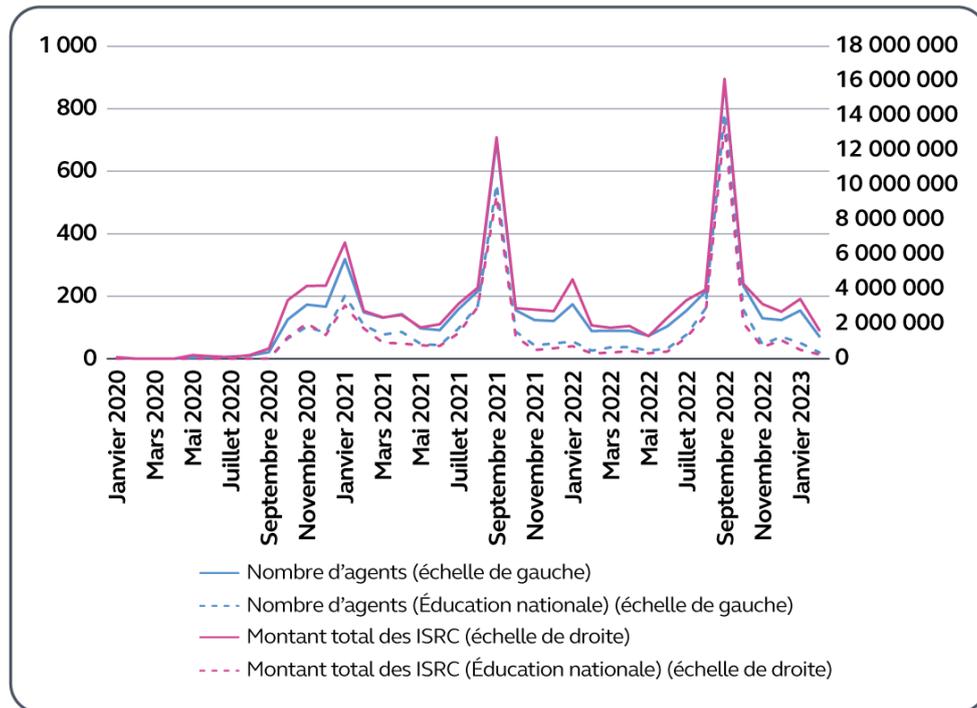
Au sein de la fonction publique de l'État, le dispositif a commencé à monter en charge à compter du dernier trimestre 2020. Une forte saisonnalité caractérise le versement des ISRC : le ministère de l'éducation nationale, qui comptabilise le plus grand nombre de conventions conclues⁹⁰, a, en effet, tendance à davantage procéder aux versements des indemnités au moment des rentrées scolaires.

⁸⁸ Selon le Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2021-2022, 827 enseignants ont obtenu en 2020-2021 une rupture conventionnelle. Cela représente un tiers des 2 411 départs volontaires, le solde de deux-tiers correspondant à 1 584 démissions. Toutefois, la proportion des ruptures conventionnelles reste peu significative au regard des effectifs enseignants : pour 10 000 enseignants, 12 ont signé une rupture conventionnelle (soit 0,12 %).

⁸⁹ Arrêté du 6 février 2020.

⁹⁰ 78 ruptures conventionnelles en 2020 ; 1 674 en 2021 ; 2 103 en 2022 (toutes catégories confondues).

Graphique n° 3 : cadencement du versement (nombre et montant) des ISRC (fonction publique de l'État)



Source : DGFIP (fichier « Ka »), traitement Cour des comptes

Il est tout à fait compréhensible qu'un temps d'adaptation ait été nécessaire aux employeurs publics pour ajuster leurs processus RH à ce nouveau dispositif et il est tout à fait concevable que certains d'entre eux ne souhaitent pas promouvoir la rupture conventionnelle au regard de leurs préoccupations budgétaires ou faire état ainsi d'une moindre attractivité RH. Il n'en demeure pas moins qu'il leur appartient de déterminer une doctrine d'emploi de la procédure de rupture conventionnelle qui leur soit propre, en lien avec l'ensemble des autres dimensions de leur politique des ressources humaines.

C - Des risques à apprécier et à encadrer

Le versement de l'ISRC est soumis à certaines obligations de la part de l'agent public, notamment le remboursement de l'indemnité s'il réintègre l'administration avec laquelle il a signé une rupture conventionnelle ou une autre entité publique ayant un lien direct avec elle⁹¹.

Les conditions de ce remboursement présentent une forte dissymétrie selon le versant de la fonction publique concerné. Elles peuvent être à l'origine d'effets d'aubaine pour certains acteurs. Les agents issus de la fonction publique de l'État ne peuvent pas être réembauchés au sein de la fonction publique à laquelle ils appartenaient avant un délai de six ans, faute de quoi ils devront rembourser les sommes perçues au titre de la rupture conventionnelle. Cette interdiction n'a pas la même portée pour les agents des fonction publiques territoriale ou hospitalière, qui peuvent réintégrer la fonction publique dont ils relevaient antérieurement, voire pour ceux de la fonction publique de l'État qui changent de versant.

Ainsi, un agent d'une collectivité territoriale concluant une rupture conventionnelle ne sera pas lié à l'obligation de remboursement s'il est embauché par une autre collectivité, même « voisine »⁹², alors que l'agent concluant une rupture conventionnelle au sein d'un établissement public local devra, s'il souhaite être embauché dans une des collectivités rattachées à cet établissement, rembourser l'indemnité. Il en est de même pour un agent de la fonction publique hospitalière qui regagnerait un établissement différent de celui avec lequel il a signé une rupture conventionnelle ou pour un agent public issu de la fonction publique de l'État qui intégrerait un autre versant de la fonction publique.

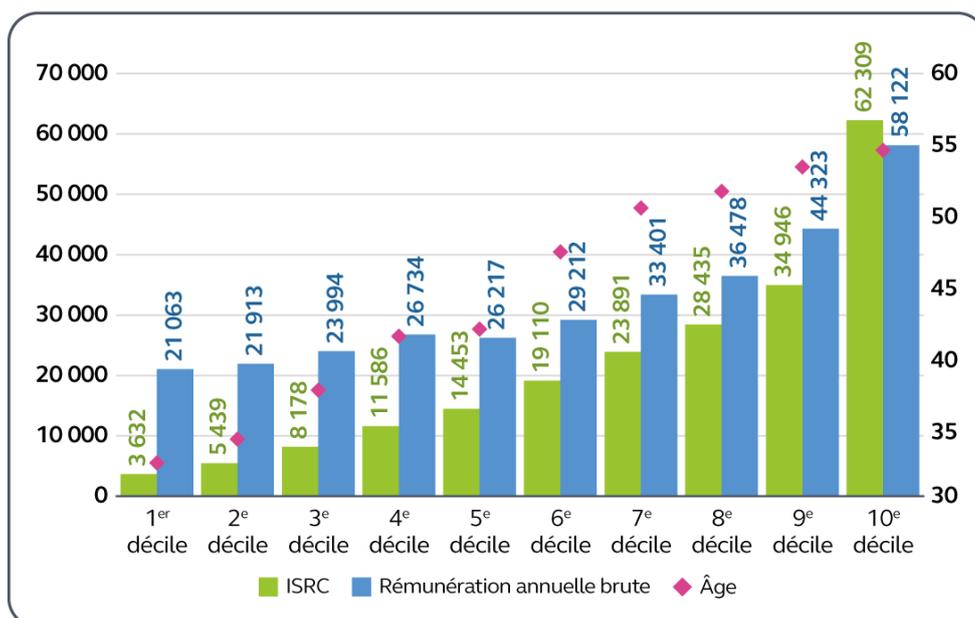
Il conviendrait de mettre un terme à de telles dissymétries. Au regard de la gestion des deniers publics, il serait de bonne politique d'appliquer l'obligation de remboursement des sommes perçues au titre de la rupture conventionnelle à tout agent public retrouvant, dans le délai de six ans, un emploi dans le secteur public, quel que soit le versant.

⁹¹ Pour un agent de la FPE, l'administration est l'État (tous les ministères, établissements sous tutelles, etc.). Pour la FPT, l'administration recouvre la collectivité territoriale employeur ainsi que les établissements publics relevant de celle-ci ou auxquels elle est rattachée par convention.

⁹² Cf. jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 4 avril 2023 rejetant la demande du maire d'Oberdorff visant à obtenir le remboursement d'une ISRC de 12 266 € versée à un de ses anciens agents travaillant dans une commune voisine de la sienne et appartenant au même EPCI.

Une analyse par déciles de l'ISRC versée au sein de la fonction publique de l'État, du montant de cette indemnité, de la rémunération annuelle brute et de l'âge de départ a été effectuée. Elle met en évidence une anomalie en ce qui concerne le dixième décile. En effet, alors que la rémunération annuelle brute moyenne (58 122 €) des agents concernés est supérieure de 31 % à celle des agents du neuvième décile (44 323 €), le montant moyen des ISRC dont ils ont bénéficié (62 309 €) est supérieur de 78 % au montant moyen des indemnités dont ont bénéficié les agents du neuvième décile (34 946 €). Le graphique n° 4 ci-dessous montre que cette décorrélation est spécifique au dixième décile. L'âge moyen des bénéficiaires des deux derniers déciles (53 et 55 ans) comme les modalités de fixation du niveau plafond de l'ISRC⁹³ ne semblent pas pouvoir complètement justifier cette particularité.

Graphique n° 4 : répartition, par décile du montant de l'ISRC, du montant de l'indemnité (en €), de la rémunération annuelle brute (en €) et de l'âge (échelle de droite)



Source : fichier de paie de la DGFIP (2020 à 2022). Le périmètre est celui des 4 588 indemnités dont la rémunération brute annuelle des agents a pu être reconstituée à partir des fichiers paie de la DGFIP.

⁹³ 1/12^{ème} de la rémunération brute annuelle par année d'ancienneté (dans la limite de 24 ans d'ancienneté).

Il est possible que cette situation s'explique par la plus grande ancienneté, dans la fonction publique, des agents du dixième décile ayant bénéficié d'une rupture conventionnelle. Cependant ni les administrations centrales ni la DGAFP ne disposent des données nécessaires pour le vérifier, ce qu'il convient de corriger.

Dans la plupart des cas, le déploiement du dispositif expérimental de la rupture conventionnelle ne se limite pas à la seule prise en charge de l'ISRC. La charge financière totale peut résulter des autres paiements auxquels certains employeurs peuvent être assujettis. Ils peuvent en effet devoir assurer l'indemnisation de leurs agents au titre du chômage (allocation de retour à l'emploi) et financer la charge salariale d'un nouvel agent recruté pour pourvoir au remplacement éventuel du bénéficiaire de l'ISRC.

Dans le cadre de l'évaluation du dispositif devant être présentée au Parlement au cours de l'année 2024, l'examen de l'incidence financière de la rupture conventionnelle suppose une prise en compte non seulement de l'ensemble des coûts, directs et indirects, mais aussi de l'impact de chacun d'entre eux. L'enquête a montré que la fixation du montant de l'ISRC prenait rarement en compte l'éventuel futur paiement d'une allocation d'aide au retour à l'emploi.

D'une manière générale, l'enquête a aussi fait apparaître qu'en l'absence de doctrine sur les modalités d'attribution des ISRC et d'outils communs applicables à ce dispositif, les pratiques varient sensiblement entre les administrations.

Au sein de la fonction publique de l'État, le dispositif rencontre un fort engouement pour les agents âgés de 50 à 62 ans (voir l'annexe n° 11). En 2020, 57 % des ruptures conventionnelles ont été conclues avec de tels agents, alors qu'ils ne représentaient que 30 % des effectifs au 31 décembre de l'année. Dans le secteur privé, ce dispositif est majoritairement utilisé par un public plus jeune⁹⁴.

Au surplus, le recul récent de l'âge de la retraite a de nouveau mis en lumière combien le fait de conserver les seniors en emploi apparaît comme le meilleur moyen d'élever leur taux d'emploi. Cette problématique de l'emploi des actifs seniors se concentre aujourd'hui sur la tranche 60-64 ans, pour laquelle le niveau observé en France demeure substantiellement inférieur à celui constaté chez ses voisins européens. Dans ces conditions, il conviendrait que les dispositions applicables aux trois versants de la fonction publique ne continuent pas à alimenter un dispositif qui pourrait être contradictoire avec ce qui est attendu, étant entendu qu'il se conjugue parfois avec le versement d'indemnités chômage qui grèvent les budgets des administrations publiques sans qu'elles y soient réellement contraintes.

⁹⁴ En 2020, la tranche d'âge 25-35 ans représente 38 % des ruptures conventionnelles signées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dispositifs prévus par la loi de transformation de la fonction publique pour faciliter les parcours professionnels dans l'ensemble de la fonction publique se déploient lentement.

La fonction publique de l'État a encore trop peu recours à la formule du concours national à affectation locale. D'une façon plus générale, sans remettre en cause le principe du concours, ni la sélectivité des recrutements, il paraît nécessaire de revoir la nature, le contenu et le rythme des épreuves afin, d'une part, de mettre un terme aux décalages entre certaines d'entre elles et la nature des missions que les candidats seront amenés à exercer⁹⁵ et, d'autre part, de les adapter aux besoins des employeurs publics et de renforcer l'attractivité des concours.

Alors qu'elles sont désormais applicables dans les trois versants de la fonction publique, les lignes directrices de gestion, conçues comme un instrument stratégique de pilotage des ressources humaines, font l'objet d'une application partielle. Il en va de même des dispositifs visant à lever les freins à la mobilité entre la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière et des outils conçus pour faciliter les transitions professionnelles vers le secteur privé.

Avec la mise en œuvre de la réforme des retraites, la fonction publique se trouve devant un paradoxe : alors que la part de seniors y est élevée et en croissance constante⁹⁶, elle est à la recherche de jeunes talents et rencontre de sérieuses difficultés à pourvoir l'ensemble des postes proposés. Dans ce contexte, le succès que rencontre, parmi les fonctionnaires les plus âgés, le dispositif nouveau de rupture amiable, permettant à tout agent public permanent de quitter définitivement la fonction publique, moyennant le versement d'une indemnité spécifique de rupture conventionnelle, ne va pas dans le sens des intérêts de l'administration.

⁹⁵ Selon le rapport portant sur l'attractivité de la fonction publique territoriale publié en janvier 2022, la dimension managériale est absente des épreuves d'admission pour les grades d'attaché ou d'ingénieur.

⁹⁶ Entre fin 2019 et fin 2020, la part des agents âgés de 50 ans et plus est passée de 37 à 38 % dans la fonction publique de l'État, de 46 à 47 % dans la fonction publique territoriale et de 35 à 36 % dans la fonction publique hospitalière (source : Annexe au projet de loi de finances pour 2023, *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique*).

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *développer les concours nationaux à affectation locale et élargir la possibilité de recrutement sur titres, y compris par la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (recommandation complétée) (ministère de la transformation et de la fonction publiques, secrétariats généraux des ministères) ;*
 3. *instaurer une interface entre la bourse à l'emploi de la Fédération hospitalière de France (FHF) et le site « Choisir le service public » commun aux trois versants de la fonction publique pour compléter l'espace numérique de publication des offres d'emplois publics (ministère de la transformation et de la fonction publiques, FHF) ;*
 4. *rendre publics, sous une forme anonymisée, les questions et avis les plus récurrents et significatifs concernant les conflits d'intérêts (ministère de la transformation et de la fonction publiques, ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la santé et de la prévention) ;*
 5. *étendre l'obligation de remboursement des sommes perçues au titre de la rupture conventionnelle à tous les agents publics retrouvant un emploi dans le secteur public dans le délai de six ans (ministère de la transformation et de la fonction publiques) ;*
 6. *préciser, dans le rapport prévu à l'article 72 de la LTFP, les pratiques les plus courantes des administrations pour arrêter le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC) et indiquer tous les coûts afférents (ministère de la transformation et de la fonction publiques).*
-

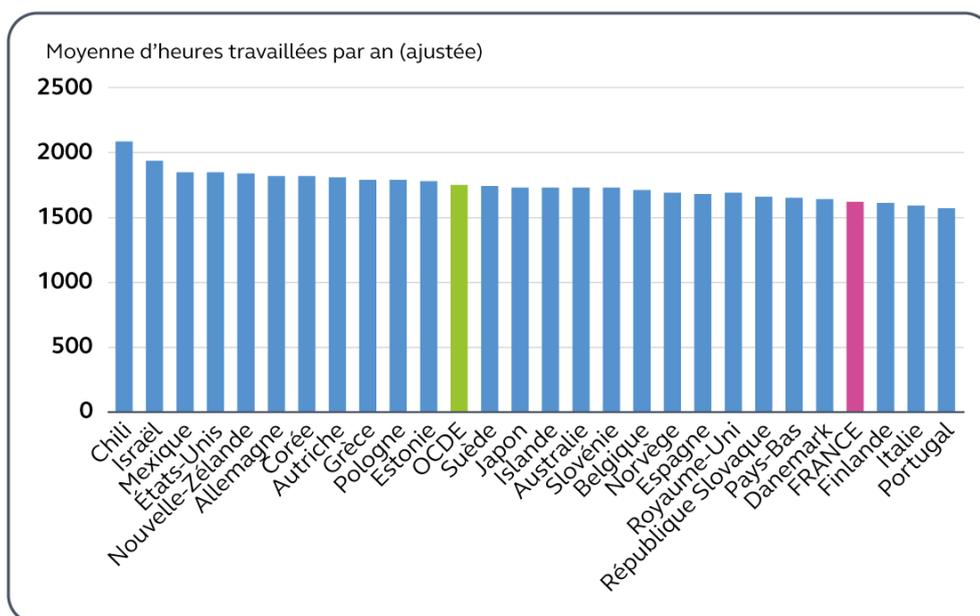
Chapitre III

Le respect du temps de travail dans la fonction publique : une remise en ordre toujours attendue

L'emploi public représente 21,9 % de la population active, soit plus que la moyenne de l'OCDE (17,9 %). La dépense correspondante représente environ 13 % du produit intérieur brut, un niveau proche de la moyenne de l'OCDE. Le coût unitaire par agent se situe en effet à un niveau inférieur à la moyenne de l'OCDE, notamment parce que le nombre d'heures travaillées par agent se situe parmi les plus faibles de l'OCDE. Avec une durée moyenne de travail de 1 620 heures par an dans la fonction publique, la France se plaçait en 2011 parmi les quatre pays de l'OCDE – pour lesquels les données étaient disponibles – dont la moyenne annuelle d'heures travaillées dans le secteur public était la plus basse⁹⁷.

⁹⁷ Cf. l'annexe n° 12, Le temps de travail moyen des fonctionnaires des administrations centrales selon l'OCDE (2011 – dernière étude disponible sur ce sujet).

Graphique n° 5 : durée annuelle de travail moyenne des fonctionnaires des administrations centrales (2011)



Source : OCDE (2013) panorama des administrations publiques

En matière de temps de travail, les principales mesures de la LTFP portent sur la création du « *congé de proche aidant* »⁹⁸ (article 40), l'harmonisation du régime des autorisations d'absence pour raisons familiales (ASA, article 45) et la suppression des régimes dérogatoires à la durée légale du travail existants dans la fonction publique territoriale (article 47⁹⁹).

⁹⁸ Ouvert dès 2016 aux salariés du secteur privé, le congé de proche aidant permet de cesser temporairement l'activité professionnelle ou de travailler à temps partiel pour s'occuper d'un proche handicapé ou en perte d'autonomie. Un premier bilan de son application est présenté dans l'annexe n° 13.

⁹⁹ Les dispositions de l'article 47 ont depuis été codifiées à l'article L. 611-2 du CGFP.

Parallèlement à la généralisation de la durée annuelle de travail de 1 607 heures dans la fonction publique territoriale, l'article 48¹⁰⁰ de la loi oblige l'État, par souci d'équité, à s'assurer que ce temps de travail, fixé en référence à celui en vigueur dans le secteur privé, soit pleinement et effectivement respecté au sein de ses services. Pour la fonction publique hospitalière, les dispositions relatives à la durée du temps de travail ont été intégrées au code général de la fonction publique (CGFP)¹⁰¹.

Le volet relatif à la « *simplification du cadre de gestion des agents publics* » de la LTFP fixe le cadre normatif applicable au temps de travail effectif des agents relevant des trois versants de la fonction publique. Elle modifie en particulier le titre VII de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, qui devient « *Rémunération et temps de travail* » et précise les règles applicables.

« *Sans préjudice des dispositions statutaires fixant les obligations de service pour les personnels enseignants et de la recherche, la durée du travail effectif des agents de l'État est celle fixée à l'article L. 3121-27 du code du travail* », soit 35 heures par semaine pour un agent à temps complet. Le décompte du temps de travail est alors réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État précisant notamment les mesures d'adaptation tenant compte des sujétions auxquelles sont soumis certains agents.

En imposant aux collectivités territoriales d'abroger les régimes de travail plus favorables antérieurs à 2001, la LTFP contribue également à harmoniser la durée de travail appliquée à la fonction publique territoriale : « *les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements* ».

En 2021, les agents publics à temps complet (hors personnels enseignants et de la recherche) ont en effet déclaré une durée annuelle moyenne effective de travail de 1 612 heures, qui recouvre toutefois des

¹⁰⁰ Les dispositions de l'article 48 ont depuis été codifiées à l'article L. 611-1 du CGFP.

¹⁰¹ Article L. 611-3 du CGFP : « *La durée du travail des agents hospitaliers est fixée par référence à celle applicable aux agents de l'État. Un décret en Conseil d'État fixe, selon des modalités analogues à celles applicables aux agents de l'État et aux agents territoriaux, les règles relatives à l'organisation du travail des agents hospitaliers en tenant compte de la spécificité des missions exercées par les établissements mentionnés à l'article L. 5.* »

écarts importants entre la fonction publique de l'État (1 661 heures), la fonction publique hospitalière (1 605 heures) et la fonction publique territoriale (1 579 heures)¹⁰².

Les agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics se démarquent ainsi des autres agents publics par une durée annuelle moyenne très largement inférieure à la durée légale de 1 607 heures. Cette situation s'explique par le maintien d'accords antérieurs dérogeant à la durée légale de travail, combiné à l'existence de cycles de travail justifiés par des sujétions spéciales¹⁰³. De telles situations dérogatoires ne sont cependant pas réservées à la fonction publique territoriale : les agents de l'État bénéficient également du maintien de nombreux régimes particuliers.

Dans un rapport de 2019¹⁰⁴ consacré aux régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État, l'inspection générale des finances (IGF) a constaté que, sur un échantillon de 1,1 million d'agents de l'État, 120 000 bénéficiaient de compensations horaires liées à des sujétions inhérentes à l'exercice de leurs fonctions, et que 190 000 autres agents relevaient de régimes de travail favorables par effet d'imitation¹⁰⁵ ou de survivance de dispositifs historiques.

I - Une mise en œuvre amorcée mais loin d'être générale dans la fonction publique territoriale

Dans son rapport sur les finances publiques locales d'octobre 2016¹⁰⁶, la Cour a signalé que l'allongement du temps de travail constituait un levier important de maîtrise de l'évolution de la masse salariale des collectivités locales. Elle a estimé que l'alignement sur la durée légale de la durée annuelle effective de travail dans la fonction publique territoriale

¹⁰² Cf. le rapport de la DGAFF sur l'état de la fonction publique de 2022 précité.

¹⁰³ Travail de nuit, le dimanche et en horaires décalés, travaux pénibles ou dangereux, notamment.

¹⁰⁴ Rapport n° 2018-M-096-03 portant sur les régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État.

¹⁰⁵ Certains personnels administratifs et techniques exerçant leurs fonctions dans les services où travaillent des agents sous sujétions bénéficient généralement de compensations injustifiées par effet d'imitation.

¹⁰⁶ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016.

pourrait permettre, à terme, une réduction des effectifs d'environ 3 %, si l'augmentation du temps de travail s'accompagnait d'une baisse équivalente des effectifs, et que les économies associées pourraient atteindre 1,2 Md€. Le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) a, la même année, dressé un constat identique¹⁰⁷.

L'existence d'une souplesse d'organisation des cycles de travail et l'octroi de dérogations pour sujétions particulières se justifient. Cependant, la Cour constatait également que « *le maintien de régimes de travail inférieurs à la durée réglementaire et s'appliquant à tous les agents, source d'inégalités entre collectivités, n'est pas fondé* ». Elle concluait qu'il « *conviendrait donc de supprimer la possibilité de maintenir des régimes antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale* ».

Face à ces constats, les chambres régionales et territoriales des comptes s'efforcent régulièrement d'évaluer les conséquences du non-respect de la durée légale de travail, en exprimant le manquement en volume d'agents en équivalent temps plein (ETP), en masse salariale équivalente, ou en pourcentage¹⁰⁸. À la suite de la publication du rapport précité de la Cour, une circulaire du Gouvernement du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de travail dans les trois versants de la fonction publique avait rappelé aux collectivités territoriales ayant maintenu des régimes antérieurs plus favorables, la nécessité de réexaminer leurs régimes.

¹⁰⁷ CDFPT, *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, mai 2016.

¹⁰⁸ Ainsi, la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion du département des Bouches-du-Rhône, la CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur avait évalué la perte annuelle à 203 ETP, représentant près de 10 M€ (CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, département des Bouches-du-Rhône, octobre 2022). De même, avec un temps de travail effectif de 1 582 heures annuel, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Vosges perdait l'équivalent de 3,4 ETP (CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, SDIS des Vosges, mars 2021). Certaines collectivités ultra-marines pouvaient être dans des situations comparables, comme la collectivité territoriale de Guyane avec un temps de travail de 1 526 heures et de 1 561 heures pour et le centre communal d'actions sociales de Fort-de-France, avec une durée annuelle de travail de 1 526 heures et 1 561 heures respectivement (CRC Guyane, rapport d'observations définitives, 2022, CRC Guadeloupe, rapport d'observations définitives, 2022).

A - Un mouvement de régularisation inégal et parfois ambigu

L'article 47 de la LTFP a abrogé les régimes légaux dérogatoires de travail antérieurs à la loi du 3 janvier 2001 précitée, obligeant en conséquence les collectivités territoriales et les établissements publics locaux concernés à délibérer sur leur temps de travail. Dans sa décision QPC du 29 juillet 2022, le Conseil constitutionnel a considéré que, par cette disposition qui contribue à réduire les inégalités entre les agents et à faciliter leur mobilité, le législateur avait poursuivi un objectif d'intérêt général.

Un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées a été fixé pour définir les nouvelles règles relatives au temps de travail¹⁰⁹. Celles-ci doivent entrer en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur détermination pour tenir compte des capacités d'organisation, de fonctionnement et favoriser l'acceptabilité de cette réforme pour les agents territoriaux concernés. Pour les communes, leurs groupements et établissements publics, les nouveaux cycles de travail ainsi définis devaient s'appliquer au plus tard au 1^{er} janvier 2022. Pour les régions, les départements et leurs établissements publics, les nouveaux cycles de travail devaient entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2023.

Pas moins de cinq instructions¹¹⁰ ont été adressées aux préfets afin de veiller à la pleine mise en œuvre des dispositions de l'article 47 de la LTFP.

1 - Des régularisations en cours, de portée diverse

Selon la DGCL, seuls les deux tiers des collectivités relevant du bloc communal avaient, au 1^{er} octobre 2022¹¹¹, défini les règles applicables en matière de temps de travail¹¹². Les éléments communiqués par les préfetures à la DGCL à la date du 3 avril 2023, portant sur 14 500 collectivités relevant du bloc communal, montrent que 83 %

¹⁰⁹ Soit au plus tard en mars 2021 pour le bloc communal et en mars 2022 pour les départements et les régions.

¹¹⁰ Instructions des 28 septembre et 21 décembre 2021, 25 mars et 19 octobre 2022 et 23 février 2023.

¹¹¹ Le travail était en cours de finalisation pour 10 % de ces dernières.

¹¹² Parmi les 491 communes et intercommunalités interrogées par le baromètre Randstad-La Gazette des communes publié en septembre 2021, 59 % avaient une durée annuelle de travail de 1 607 heures et 34 % envisageaient de se mettre en conformité. Seulement 6 % des collectivités sondées répondaient qu'elles n'ouvriraient pas le dossier.

d'entre-elles avaient défini par délibération les règles applicables en matière de temps de travail. Près de 91 % des délibérations transmises n'ont appelé aucune observation¹¹³. Sur la base des transmissions aux services de préfecture, la DGCL précise que le taux de conformité des délibérations sur le temps de travail est de 79 % pour les départements¹¹⁴ et de 92 % pour les régions¹¹⁵.

La DGCL signale toutefois que ces données et comparaisons doivent être lues prudemment, les données disponibles n'étant pas exhaustives et leurs périmètres pouvant ne pas être constants. Par ailleurs, compte tenu de leur portée réglementaire générale, les actes transmis au contrôle de légalité ne permettent pas d'identifier le nombre d'agents dont la durée hebdomadaire de travail est inférieure à 1 607 heures ainsi que les motifs justifiant cette situation. Le 19 octobre 2022, une nouvelle instruction a été adressée aux préfets afin de rappeler l'échéance du 1^{er} janvier 2023 de mise en conformité avec les dispositions de la LTFP pour les départements et les régions.

De manière pratique, certaines collectivités se sont saisies de la LTFP pour revoir leur processus de gestion des RH, préalable indispensable à la refonte de leurs régimes de travail.

Ainsi la commune de Chambly¹¹⁶, qui a adopté un nouveau règlement intérieur portant sur le temps de travail, estime que l'application de l'article 47 de la LTFP a permis « *d'intensifier le dialogue social et participe à l'adaptation et la modernisation des services publics* ». Le conseil départemental de l'Aude a également délibéré sur le nouveau dispositif d'aménagement du temps de travail des agents après avoir réalisé un « *diagnostic métiers* » et modifié son système d'information sur les ressources humaines (SIRH)¹¹⁷. Un outil de gestion du temps de travail a été déployé en janvier 2023 pour accompagner les cadres et les agents dans la gestion et le suivi de leur temps de travail, incluant notamment des compteurs associés (congrés annuels, compte épargne temps, réduction du temps de

¹¹³ Au 3 avril 2023, sur près de 14 500 collectivités relevant du bloc communal.

¹¹⁴ Sur 71 départements dont la situation est connue, 67 ont transmis aux services des préfectures leurs délibérations relatives au temps de travail, 53 n'ont appelé aucune observation, les autres ayant été considérées comme non conformes au titre du contrôle de légalité. Sept recours gracieux et un déféré ont été formés.

¹¹⁵ Une région a fait l'objet d'un recours gracieux.

¹¹⁶ CRC Hauts-de-France, rapport d'observations provisoires, *commune de Chambly*, janvier 2023.

¹¹⁷ CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *département de l'Aude*, juillet 2023.

travail). Au terme d'un processus de concertation et de consultation, la collectivité a mis fin au précédent protocole de 1 559 heures, pour porter la durée de travail à 1 607 heures pour près de 70 % de ses personnels (sur un total de 2 265 agents) depuis le 1^{er} janvier 2023.

Bon nombre de travaux produits par les chambres régionales des comptes dans le cadre de l'enquête illustrent cette tendance¹¹⁸.

Le mouvement de régularisation reste toutefois peu naturel, provoquant à l'occasion des tensions au sein de la collectivité, comme ce fut le cas pour la commune de Champs-sur-Marne. L'employeur public local peut alors être tenté d'accompagner l'augmentation du temps de travail effectif par une contrepartie, essentiellement *via* une augmentation du régime indemnitaire (cas du département de l'Aude) et la création d'un nombre important de régimes dérogatoires : agents travaillant de nuit (1 476 heures) ou en repos variable (1 582 heures) dans les structures d'accueil enfance ; agents travaillant en repos variable à l'Abbaye de Lagrasse (1 582 heures) ; agents des routes, des pépinières et des espaces verts (allègement de 30 minutes de la journée de travail durant la période estivale) ; agents en charge de l'entretien ménager (1 559 heures) ; agents des collègues (1 551 heures).

La commune d'Oissel a, quant à elle, supprimé des jours de congés, mais en a institué d'autres dans le cadre de la mise en place de nouveaux cycles de travail.

La commune d'Oissel (extrait du rapport d'observations définitives de la CRC Normandie, juillet 2022)

La commune d'Oissel a, le 16 décembre 2021, adopté une délibération relative au temps de travail afin de se mettre en conformité avec la durée annuelle des 1 607 heures en décidant notamment de supprimer trois jours de congés supplémentaires, la journée du maire, des jours exceptionnels et des jours pour ancienneté.

118 Communauté d'agglomération de Bar-le-Duc Sud Meuse (CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, mars 2022) ; commune de Bar-le-Duc (CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, mars 2022) ; commune de Furiani (CRC Corse, rapport d'observations définitives, mars 2023) ; commune de Vensac (CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives, avril 2022) ; commune de Naujac-sur-Mer (CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives, juin 2022).

Trois nouveaux cycles de travail ont été définis et complétés par l'attribution à certains agents de jours de congés supplémentaires en raison de sujétions particulières ou de la pénibilité de leurs fonctions. Une cotation en points par métier est réalisée et, selon le total de points obtenus, une compensation en jours de congés est organisée.

La compensation oscille entre 1,5 jour pour les gardiens de salles et 5,5 jours pour les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM). Avec la mise en place de ces nouveaux cycles de travail, la moitié environ des agents vont bénéficier de jours de congés du fait de ces sujétions, ce qui atténuera d'autant le retour effectif à la durée légale de travail de 1 607 heures par an.

2 - Des ambiguïtés masquant des pratiques dérogatoires

Le mouvement de régularisation du temps de travail des agents publics engagé par les collectivités territoriales aurait dû conduire l'administration à préciser davantage les conditions d'usage de certains types de congés. Or, tel n'a pas été le cas. Trois types d'ambiguïtés au moins attendent encore d'être levées.

Ainsi, les modalités de définition de la journée de solidarité peuvent encore apparaître imprécises¹¹⁹, au point que les autorités de contrôle peuvent douter de la réalité des heures de travail effectivement réalisées et donc de la conformité des organisations de travail à la durée légale du travail. La seconde ambiguïté tient au mécanisme des jours de fractionnement, dont le principe consiste à ajouter, dans certains cas, un à deux jours supplémentaires aux 25 jours ouvrés de congés annuels pour un taux plein de travail (100 %).

Les jours dits de « fractionnement »

Tout fonctionnaire en activité a droit, pour une année de service accompli du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouvrés¹²⁰.

¹¹⁹ CRC Corse, Commune d'Ajaccio, rapport d'observations définitives, juillet 2023 ; CRC Normandie, Commune d'Oissel, rapport d'observations définitives, juillet 2022. La délibération fait référence à la journée de solidarité sans définir les modalités d'application.

¹²⁰ Article L. 621-1 du CGFP.

Un jour de congé supplémentaire est attribué à l'agent dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours. Un deuxième jour de congé supplémentaire est attribué lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours¹²¹.

Les deux jours dits de « fractionnement » constituent un droit individuel et ne peuvent être intégrés au cadre collectif. En conséquence, ces jours viennent diminuer de deux jours la durée annuelle individuelle du travail, fixée à 1 607 heures. Dès lors, le fait d'accorder collectivement et de manière systématique les deux jours de fractionnement conduit à contourner le cadre légal des 1 607 heures, sauf à supprimer deux jours de réduction du temps de travail (RTT) par exemple.

La troisième ambiguïté est liée aux autorisations spéciales d'absence (ASA), faute pour l'État d'avoir publié à ce jour le décret fixant leurs conditions d'octroi pour motifs liés à la parentalité ou à certains événements familiaux. En cette absence, malgré le rappel des règles applicables par la DGCL et les services de préfecture, certains employeurs publics locaux utilisent ainsi le levier des ASA pour abaisser en pratique la durée légale du travail¹²².

La nécessaire harmonisation des autorisations spéciales d'absence pour motifs familiaux

La loi du 26 janvier 1984 précitée prévoit, pour la fonction publique territoriale, l'octroi d'ASA à l'occasion d'événements familiaux, sans autre précision. Afin d'harmoniser leur régime au sein des trois versants de la fonction publique, l'article 45 de la LTFP renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer la liste et les conditions d'octroi des ASA liées à la parentalité et à certains événements familiaux.

Dans la fonction publique territoriale, l'organe délibérant de chaque collectivité, après avis du comité social territorial, dresse la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à ces autorisations et en fixe les conditions d'attribution et de durée. Elles doivent être définies dans le respect du principe d'équivalence avec la fonction publique d'État et accordées à la discrétion des chefs de service, sous réserve des nécessités de service.

¹²¹ Décret n° 84-972 du 26 octobre 1984 relatif aux congés annuels des fonctionnaires de l'État, décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels dans la FPT et décret n° 2002-8 du 4 janvier 2002 relatif aux congés annuels dans la FPH.

¹²² Malgré une délibération de juin 2021 alignant le temps de travail à 1 607 heures, la communauté de communes Éguzon-Argenton-Vallée de la Creuse ne respecte toujours pas cette durée légale du fait de l'octroi de congés supplémentaires (ponts qualifiés d'ASA et de congés d'ancienneté). La durée moyenne théorique est ainsi de 1 581 heures (cf. CRC Centre-Val de Loire, rapport d'observations définitives, janvier 2023).

Depuis l'enclenchement d'une harmonisation des ASA par la LTFP, la DGCL ne dispose pas de bilans annuels chiffrés. À terme, les données extraites de la mise en place d'un indicateur créé au sein de la base de données sociales et du rapport social unique devraient combler cette lacune.

Cependant, sans attendre ces éléments, les contrôles conduits par les chambres régionales des comptes dans le cadre de l'enquête renvoient une image très contrastée de la situation. Faute de délibération, certaines autorisations spéciales d'absence sont ainsi octroyées sur la base d'une simple note de service, voire d'une liste faisant office de règlement communal. Lorsque l'assemblée délibère, les décisions peuvent être dénuées de toute précision quant aux durées des autorisations spéciales d'absence ou aux conditions de leur attribution, l'employeur public local se contentant de l'approbation de principe de leur mise en place.

Exceptionnellement, le régime des autorisations spéciales d'absence des agents de la fonction publique territoriale peut parfois se révéler moins favorable que celui des agents de l'État, en raison notamment du défaut d'actualisation des motifs d'absence de jours, comme cela a pu être observé pour le pacte civil de solidarité (PACS) ou la naissance ou l'adoption d'un enfant. C'est ainsi que les agents de Colmar Agglomération bénéficient de 11 jours de congé de paternité, quand la fonction publique de l'État accorde 25 jours calendaires depuis le 1^{er} juillet 2021.

Plus généralement, les régimes d'autorisation apparaissent plus favorables, en particulier, par le nombre de jours potentiellement octroyés. Ainsi la commune de Saint-Dié-des-Vosges accorde à ses agents deux jours de congés en cas de mariage d'un enfant, et entre deux et 15 jours d'absence pour les médailles d'honneur. L'autorisation spéciale d'absence liée au décès d'un proche est également diversement interprétée avec une ouverture des droits au titre des grands-parents, petits-enfants ou frères et sœurs, de la belle famille, ou des oncles, tantes, neveux et nièces, alors que les employeurs publics de l'État limitent ces autorisations aux conjoints et parents. Selon la chambre régionale des comptes Grand Est, ces absences ont représenté 455 jours non travaillés en 2018, soit l'équivalent de deux ETP travaillé (ETPT) correspondant à un coût moyen d'environ 73 000 €. La commune de Bondy, en Seine-Saint-Denis était, selon les observations de la chambre régionale des comptes Île-de-France de 2023, dans une situation comparable, avec, selon les services, « *des éléments éligibles sensiblement les mêmes et des durées accordées par contre plus favorables* »¹²³.

¹²³ Le maire a confirmé que, depuis les constats de la chambre régionale des comptes, le comité social territorial avait examiné un projet de délibération alignant les jours d'ASA sur les dispositions du projet de décret, pour une mise en œuvre au 1^{er} octobre 2023.

D'autres collectivités, comme le département de l'Aude, peuvent donner une portée plus large aux événements éligibles, en particulier concernant le décès d'un membre de la famille, avec la possibilité de s'absenter au décès du beau-père, de la belle-mère (trois jours), d'un grand-parent, frère, sœur, beau-frère ou belle-sœur de l'agent (un jour). Les événements familiaux éligibles et la durée d'absence potentiellement plus longue avaient également cours dans la commune de Rambouillet, selon les observations de la chambre régionale des comptes Île-de-France de 2017 ou, selon celles de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté de 2023, dans le département de l'Yonne, la collectivité rappelant qu'elle était en attente de précisions réglementaires sur ce point.

Enfin, un contrôle plus approfondi de la mise en œuvre des autorisations spéciales d'absence peut également conduire les autorités de contrôle à constater que certaines décisions individuelles dépassent les quotités prévues par le règlement communal. La chambre régionale des comptes Centre-Val-de-Loire a ainsi noté en juin 2022 que, dans la commune de Vierzon, 13 des 19 dossiers d'un échantillon contrôlé ne comportaient pas de pièces justificatives relatives aux autorisations spéciales d'absence.

La publication du décret en Conseil d'État arrêtant la liste des autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à certains événements familiaux serait de nature à mettre un terme à certains usages et à harmoniser les pratiques tout en garantissant les droits des agents. Il importe en conséquence qu'il soit pris sans tarder.

B - Des îlots persistants de résistance

La mise en œuvre effective des dispositions de la LTFP relatives à la durée annuelle de travail dans la fonction publique territoriale est difficile à appréhender par les autorités de contrôle que sont les services préfectoraux et les chambres régionales des comptes. Le risque de décalage entre les délibérations et les pratiques des collectivités concernées rend le contrôle de ces délibérations particulièrement délicat.

Certaines collectivités locales refusent ostensiblement de modifier le temps de travail de leurs agents¹²⁴ ou adoptent des dispositifs qui contournent ouvertement la durée légale.

¹²⁴ Tel est le cas pour Colmar Agglomération (CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, octobre 2022), la commune de Colmar (CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, mars 2021), et la commune de Buhl (CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, mars 2022).

Ainsi, par délibération du 17 novembre 2021, le conseil municipal de la commune de Méricourt¹²⁵ a, après avis défavorable du comité technique, adopté une nouvelle organisation du travail pour appliquer, à compter du 1^{er} janvier 2022, la durée légale annuelle de 1 607 heures. La chambre régionale des comptes Hauts-de-France a toutefois constaté que la commune ne mettait pas en œuvre cette délibération et continuait d'appliquer le régime antérieur. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait part de la position des élus de la majorité municipale, qui considèrent que la disposition précitée « *constitue une atteinte sérieuse au principe de libre administration des collectivités territoriales et à la théorie des avantages acquis* ».

Par ailleurs, lorsque certaines collectivités territoriales et établissements publics locaux prennent des délibérations pour régulariser le temps de travail, le contrôle des pièces justificatives par les autorités préfectorales débouche parfois sur le constat de la persistance d'un régime de travail, en pratique, inférieur à 1 607 heures *via* l'octroi de congés dont la solidité juridique est contestable, voire sur un recours devant le juge administratif, comme ce fut le cas pour la ville de Paris.

Le temps de travail à la ville de Paris

Avant l'entrée en vigueur de la LTPF, la ville de Paris autorisait 52 000 de ses agents à travailler, en moyenne, 1 552 heures au lieu de 1 607 heures par an.

Cette situation avait été très largement documentée dans le rapport d'observations définitives d'octobre 2017 de la chambre régionale des comptes Île-de-France consacré aux ressources humaines de la ville de Paris. La chambre a alors constaté que des « *aménagements du temps de travail dérogatoires, complexes et coûteux* » étaient appliqués et que le régime de droit commun ne respectait pas la durée annuelle légale du temps de travail. Elle a en conséquence recommandé à la collectivité de « *faire évoluer le protocole d'aménagement et de réduction du temps de travail de sorte à assurer le respect de la durée réglementaire de 1 607 heures annuelles* » et « *de remettre à plat les dérogations liées aux sujétions des agents* » en procédant « *à la simplification et à la réduction du nombre des protocoles applicables au temps de travail des agents* ». La chambre a également constaté que le régime d'autorisation spéciale d'absence pour évènement familial était « *très favorable* » aux agents municipaux. Enfin, elle a demandé à la ville de mettre fin aux conditions d'octroi des jours de congés annuels lors du départ des agents à la retraite.

¹²⁵ CRC Hauts-de-France, rapport d'observations définitives, mars 2023.

Face à cette situation et pour appliquer l'article 47 de la LTFP, la ville de Paris a pris en juillet 2021¹²⁶ un nouveau règlement sur le temps de travail des personnels de la ville. Par une requête et un mémoire en réplique (4 et 15 octobre 2021), le préfet de la région d'Île-de-France, préfet de Paris, a demandé au juge des référés la suspension du règlement.

Le préfet soutenait notamment que le règlement qui définissait « *une sujétion au titre de l'intensité et l'environnement de travail induisant une pénibilité spécifique pour les agents travaillant à la Ville de Paris* », méconnaissait les dispositions relatives à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, qui conditionnent la possibilité de recourir à de telles sujétions à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux.

Par ordonnance du 25 octobre 2021, le juge des référés du tribunal administratif de Paris a suspendu ces dispositions, considérant que « *le moyen tiré de ce que l'octroi au bénéfice de la totalité des agents de la Ville de Paris, indépendamment de la nature de leur mission et de la définition des cycles de travail qui en résultent, de jours de réduction du temps de travail fondés, de manière générale, sur la sur sollicitation de ces agents et sur les niveaux de bruits et de pollution atmosphérique auxquels ils sont exposés, est propre à créer un doute sérieux quant à la légalité du point 1.5.2* » du règlement.

Sur le fond, par jugement du 24 mars 2022, le tribunal administratif de Paris a annulé notamment la disposition qui accordait par principe à la totalité des agents de la ville trois jours de réduction du temps de travail (RTT) supplémentaires en raison de la « *sur sollicitation* » des services, elle-même liée à « *l'activité de la ville-capitale* ».

La ville de Paris n'a pas fait appel de ce jugement et a adopté le 31 mai 2022 une nouvelle délibération, limitant l'élargissement des jours de compensation aux métiers précisés dans un nouveau règlement adopté par le Conseil de Paris, incluant notamment les personnels de crèche, les éboueurs ou encore certains agents d'accueil d'usagers en grande précarité. Selon les termes de cette délibération, la durée annuelle de travail peut être réduite pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent¹²⁷. Le référentiel des sujétions comprend sept niveaux correspondant à un temps de travail différent, allant de 1 607 heures (niveau 0) à 1 435 heures (niveau 7).

¹²⁶ Règlement du temps de travail des personnels de la Ville de Paris adopté par la délibération 2021 DRH 39 portant approbation dudit règlement en date des 6, 7, 8 et 9 juillet 2021.

¹²⁷ Sont concernés par ces dérogations tous les agents affectés dans un service dont l'organisation du travail comporte des sujétions importantes, notamment en cas de travail de nuit, le dimanche, en horaires décalés, des modulations importantes du cycle de travail, ou la réalisation de travaux pénibles ou dangereux.

L'alignement sur les 1 607 heures, mentionné dans la décision de l'employeur public local, est parfois assorti de dispositions ambiguës, qui conduisent à douter de la volonté de la collectivité de respecter effectivement la durée légale annuelle de travail dans la fonction publique territoriale. Ainsi la commune de Vierzon a pris une délibération fixant à 1 607 heures la durée annuelle de travail de ses agents « *sans remettre en cause les acquis obtenus* ». La chambre régionale des comptes Centre-Val-de-Loire en a conclu que cette délibération autorisait les agents municipaux à continuer à travailler 1 574 heures par an.

Le mouvement d'harmonisation peut également s'avérer incomplet. Ainsi, dans un rapport d'observations définitives publié en septembre 2022, la chambre régionale des comptes Normandie a relevé que, dans le cadre de sa nouvelle délibération, la commune de Cherbourg-en-Cotentin avait mis fin à l'octroi de congés supplémentaires dits d'ancienneté aux agents recrutés avant le 1^{er} janvier 2016, ainsi qu'aux « *ponts* » de un à trois jours par an dont bénéficiait jusque-là tout son personnel. En revanche elle n'a pas renoncé à l'octroi irrégulier d'un mois de congé aux agents faisant valoir leurs droits à la retraite.

Le bénéfice de jours de congés supplémentaires qui n'ont pas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal, peut venir diminuer d'autant l'objectif d'alignement. Il rend alors inopérant l'exercice du contrôle de légalité par les services préfectoraux. Tel a été le cas pour la commune de Saint-Dié-des-Vosges (quatre jours dits du « *maire* ») selon les observations définitives d'octobre 2020 de la chambre régionale des comptes Grand-Est.

La mise en œuvre globale et effective de l'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique territoriale reste donc délicate à apprécier. Les différences de situation qui perdurent produisent en conséquence des inégalités de traitement des agents territoriaux assurant des missions équivalentes, nécessitant pour les services de l'État de dresser des bilans réguliers et de conserver une certaine vigilance dans le contrôle, pour limiter les risques de dérive.

II - Un statu quo préjudiciable dans la fonction publique de l'État

Depuis l'entrée en vigueur de la LTFP, la durée du travail effectif des agents de l'État est celle fixée par référence à l'article L. 3121-27 du code du travail. Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base

d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures, dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État précisant notamment les mesures d'adaptation tenant compte des sujétions auxquelles sont soumis certains agents. Ce décret n'a toujours pas été publié.

Même si la DGAFP estime que le cadre juridique en vigueur¹²⁸ remplit d'ores et déjà les objectifs fixés par l'article 48 de la LTFP, l'absence de publication de ce texte prive les services de l'État de la possibilité d'apprécier les sujétions afférentes à l'exercice de certaines missions par les agents de l'État et ainsi de s'assurer du respect de leurs obligations en matière de temps de travail.

Or, depuis le rapport de 2019 de l'inspection générale des finances précité, aucun bilan portant sur les régimes de travail des services de l'État n'a été dressé, rendant ainsi impossible d'apprécier si les situations ont été corrigées, alors même que les ajustements à mettre en œuvre relèvent essentiellement du domaine réglementaire. Cette étape était pourtant essentielle, « *dans une logique d'exemplarité de l'État et dans un contexte où les données sont parfois lacunaires et les régimes de travail hétérogènes* »¹²⁹.

Par ailleurs, alors que le II de l'article 48 de la LTFP a prévu la présentation au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, d'un rapport sur les actions mises en œuvre au sein de la fonction publique de l'État pour assurer le respect des dispositions sur la durée du travail effectif¹³⁰, celui-ci fait toujours défaut. Dans le cadre de l'enquête, la DGAFP a indiqué que ce document était « *en cours d'élaboration sur la base des résultats d'une enquête lancée en 2021 auprès des ministères et d'une enquête supplémentaire réalisée entre octobre 2022 et janvier 2023* ». Elle a aussi signalé que « *la nature et le volume des données à agréger portant sur le temps de travail des agents publics, en absence de système d'information unifié de suivi du temps de travail des agents de la fonction publique de l'État* », rendaient ce travail particulièrement complexe.

¹²⁸ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

¹²⁹ Lettre de mission à l'IGF relative à la réalisation d'un état des lieux des régimes dérogatoires à la durée légale de travail du 9 novembre 2018.

¹³⁰ Cf. II de l'article 48 de la LTFP : « *Le Gouvernement présente au Parlement dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente loi [soit avant le 8 août 2020], un rapport sur les actions mises en œuvre au sein de la fonction publique de l'État pour assurer le respect des dispositions mentionnées à l'article 65 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État* ».

Faute de pouvoir s'appuyer sur des données retraçant le nombre d'agents travaillant moins de 1 607 heures, la Cour a exploité la documentation disponible, transmise par les services sollicités dans le cadre de l'enquête. Ces données mettent en évidence la persistance de nombreux régimes dérogatoires.

Ainsi, alors que la durée annuelle de travail de l'ensemble des agents du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN) est théoriquement fixée à 1 607 heures, de fortes disparités caractérisent le régime de temps de travail dans les différents services. Aussi le temps de travail annuel de nombreux agents est-il inférieur à la durée légale.

Selon les services, ces exceptions sont justifiées par l'exercice de missions spécifiques exercées par les agents de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) pour environ la moitié de ses effectifs¹³¹, de sujétions particulières pour les agents de la branche surveillance ou encore par les spécificités des services administratifs ultramarins¹³². D'autres agents relevant de services particuliers bénéficient, au titre de sujétions spécifiques, d'un régime horaire annuel différencié. La durée annuelle de travail des agents des services de la garantie des métaux précieux est ainsi fixée à 1 572 heures du fait, selon l'administration, d'un « *travail en exposition aux produits chimiques* ». Il en est de même des agents des aéroports parisiens¹³³ ou de ceux des douanes gérant la frontière avec le Royaume-Uni.

Ainsi, la proportion d'agents travaillant moins de 1 607 heures a légèrement augmenté depuis l'entrée en vigueur de la LTFP, avec la création de bureaux de douane ouverts 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour faire face aux nouvelles contraintes issues du Brexit. Par ailleurs, l'exercice de certaines autres fonctions donne toujours lieu à des dérogations portant sur le temps de travail et de repos. C'est le cas

¹³¹ En application d'un arrêté visant à tenir compte des sujétions particulières d'exercice des missions, ou en application d'autres dispositions spécifiques, comme l'arrêté n° 2002-155 du 8 février 2002 portant dérogation aux garanties minimales de durée du travail et de repos pour certains agents du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ou encore un arrêté modifié le 25 février 2022 pour certains agents douaniers.

¹³² Ces spécificités varient selon les départements d'outre-mer, ne sont pas propres aux services du MEFSIN et se traduisent par l'octroi d'autorisations d'absence non prévues par la réglementation.

¹³³ Au titre d'un contexte de travail spécifique (éloignement) justifiant un protocole spécifique octroyant un régime de récupération supplémentaire.

s'agissant du fonctionnement horaire des chauffeurs sur la base d'un protocole d'accord négocié il y a plus de 20 ans¹³⁴.

Au ministère de l'intérieur et des outre-mer, les dispositions de l'article 48 de la LTFP n'ont pas eu pour effet de créer des régimes horaires dérogatoires supplémentaires. Elles n'ont pas permis, *a contrario*, de remettre à plat les dispositifs existants dont bénéficient les agents de la police nationale (afin d'assurer la continuité du service public) et les personnels de certains services chargés de gérer les systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur. Ainsi les agents affectés dans les standards téléphoniques des services centraux et des préfectures, les centres informatiques permanents, les services de supervision ou les centres d'appels fonctionnant 24 heures sur 24, travaillent encore sur une base annuelle de 1 540 heures.

Les personnels affectés aux guichets d'accueil en préfectures ou en sous-préfectures, chargés de la délivrance des titres, continuent, par ailleurs, de bénéficier d'une durée de travail annuelle de 1 565 heures.

Au sein du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), la durée annuelle du travail effectif est fixée à 1 607 heures pour l'ensemble des personnels dits Biatss (bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, personnels sociaux et de santé) sauf les personnels enseignants et de la recherche, pour lesquels les obligations de service sont statutairement définies. Cependant, en 2019, la Cour avait constaté qu'aucun établissement d'enseignement supérieur contrôlé ne respectait cette durée annuelle du temps de travail et relevé que la moyenne du temps de travail des Biatss était de « 1 462 heures annuelles, soit 9 % de moins que la durée légale ». Elle avait alors recommandé d'abroger la circulaire n° 2002-007 du 21 janvier 2002 sur le temps de travail des Biatss, au motif qu'elle incluait « une définition contestable du temps de travail effectif, en retenant un nombre trop important de jours compensateurs au titre de la mise en œuvre des 35 heures » et notamment une prise en compte forfaitaire et systématique des jours de fractionnement.

Une souplesse d'organisation des cycles de travail et l'octroi de dérogations à la durée légale de 1 607 heures annuelles de travail effectif permet de tenir compte des conditions d'exercice des missions. Cependant, le maintien de régimes dérogatoires aux 35 heures dans la fonction publique de l'État, est source d'inégalités entre agents occupant des fonctions aux contraintes proches voire identiques.

¹³⁴ Protocole d'accord de 2002 complété depuis par des avenants qui instaurent un fonctionnement en binôme pour les chauffeurs affectés auprès des ministres, des directeurs de cabinet et des directeurs adjoints de cabinet.

L'absence d'établissement d'un nouveau bilan, après celui produit par l'inspection générale des finances en 2019, et le défaut d'exemple probant de remise à plat des régimes dérogatoires par les administrations sollicitées dans le cadre de l'enquête de la Cour, témoignent d'une situation figée. Le maintien dans la fonction publique de l'État de dispositifs dérogatoires qui n'apparaissent plus systématiquement et objectivement fondés contraste avec l'obligation faite dans le même temps à toutes les collectivités territoriales de se mettre en conformité avec la loi.

Le principe de parité, sur lequel repose l'égalité de traitement entre fonctionnaires de l'État et territoriaux, suppose qu'à missions équivalentes, les uns ne puissent pas bénéficier d'une durée de travail moins favorable que les autres. Il importe donc que tout soit entrepris sans tarder pour que la loi soit appliquée de la même manière pour ces deux fonctions publiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La problématique de l'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique demeure et semble connaître des phénomènes de résistance quel que soit le versant de la fonction publique concerné. Elle vient percuter la mise en place de nouvelles formes d'organisation du travail (travail nomade et télétravail) dans un marché de l'emploi fortement concurrentiel.

Aujourd'hui, cette harmonisation doit être mise en œuvre dans un contexte différent, dans lequel, le sens de l'action publique et un temps de travail plus flexible sont essentiels à la construction d'une relation de travail durable entre l'agent et son employeur au point d'être présentée parfois comme l'un des éléments socle de l'attractivité.

La responsabilisation des employeurs publics pour décider des régimes spécifiques dérogeant à la durée légale de travail de 1 607 heures par an est encouragée par la loi. Elle suppose, en contrepartie, une revue de gestion de l'ensemble de ces dispositifs au regard de critères à objectiver, comme la pénibilité ou les sujétions particulières.

Par ailleurs, face aux évolutions sociales, les employeurs publics vont être conduits dans les prochaines années à amplifier leurs efforts en faveur du développement de méthodes de travail permettant de mieux concilier la vie professionnelle et la vie personnelle et familiale de leurs agents.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. dresser et publier un bilan de l'harmonisation du temps de travail dans la fonction publique territoriale (ministère de l'intérieur et des outre-mer) ;*
 - 8. publier un état des lieux des régimes dérogatoires à la durée annuelle du travail de 1 607 heures dans la fonction publique de l'État et mettre fin aux situations non prévues par les textes (ministère de la transformation et de la fonction publiques).*
-

Liste des abréviations

AAH.....	Attaché d'administration hospitalière
AAI.....	Autorité administrative indépendante
AATF.....	Association des administrateurs territoriaux de France
AC.....	Administration centrale
ADCF.....	Assemblée des Communautés de France (devenue « Intercommunalité de France »)
ADF.....	Assemblée des départements de France
ADH.....	Associations des directeurs d'hôpital
ADRHESS ...	Association pour le développement des ressources humaines dans les établissements sanitaires et sociaux
ADRHGCT ..	Association des DRH des grandes collectivités territoriales
AFA.....	Agence française anticorruption
AJPA.....	Allocation journalière de proche aidant
AMF.....	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
API.....	Autorité publique indépendante
APEC.....	Association pour l'emploi des cadres
ARE.....	Aide au retour à l'emploi
ASA.....	Autorisation spéciale d'absence
ATSEM.....	agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BIATSS.....	Bibliothécaires, ingénieurs, administratifs, techniciens, personnels sociaux et de santé
CA.....	Communauté d'agglomération
CAP.....	Commission administrative paritaire
CBCM.....	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CC.....	Communauté de communes
CDD.....	Contrat à durée déterminé
CDFP.....	Commission de déontologie de la fonction publique
CDI.....	Contrat à durée indéterminée
CE.....	Conseil d'État
CFE-CGC.....	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres

CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFTC.....	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGFP.....	Code général de la fonction publique
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CL	Collectivités locales
CNAL.....	Concours national à affectation locale
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNG	Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière
CNRACL	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
CPA.....	Congé de proche aidant
CRC.....	Chambre régionale des comptes
CRTC	Chambres régionales et territoriales des comptes
CSFPT	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CSP	Code de la santé publique
CT	Collectivités territoriales
CTC.....	Chambre territoriale des comptes
CU	Communauté urbaine
DDEP	Délégation à la diversité et à l'égalité ministérielle
DDHC	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publiques
DGAS.....	Directeur général adjoint des services
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGDDI.....	Direction générale des douanes et droits indirects
DGFIP	Direction générales des finances publiques
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGOS.....	Direction générale de l'offre de soins
DGPN.....	Direction générale de la police nationale
DGS.....	Directeur général des services
DGST	Directeur général des services techniques
DRH	Direction des ressources humaines
EHESP	École des hautes études en santé publique
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
EPSCP.....	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FA-FP.....	Fédération autonome de la FPT

FHF	Fédération hospitalière de France
FNCDG	Fédération nationale des centres de gestion
FO	Force ouvrière
FP	Fonction publique
FPE.....	Fonction publique de l'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT.....	Fonction publique territoriale
FSU	Fédération syndicale unitaire
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
HATVP	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
IDF	Île-de-France
IFC	Indemnité de fin de contrat
IGF	Inspection générale des finances
INM.....	Indice net majoré
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISRC.....	Indemnité spécifique de rupture conventionnelle
LDG	Lignes de gestion
LTFP	Loi de transformation de la fonction publique (loi n° 2019-828 du 6 août 2019)
MAS	Ministères chargés des affaires sociales (synonyme : MS)
MEF	Ministères économiques et financiers
MEFSIN	Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
MENESRI	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation
MESR.....	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MS	Ministères sociaux (synonyme : MAS)
M€	Million d'euros
Md€.....	Milliard d'euros
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économique
PACS.....	Pacte civil de solidarité
PEP.....	Place de l'emploi public
PIB	Produit intérieur brut
PLF.....	Projet de loi de finances
PNA.....	Position normale d'activité
PSOP.....	Paye sans ordonnancement préalable
QPC.....	Question prioritaire de constitutionnalité

RC	Rupture conventionnelle
RH.....	Ressources humaines
ROP.....	Rapport d'observation provisoires
RTT.....	Réduction du temps de travail
SDIS.....	Service départemental d'incendie et de secours
SG	Secrétariat général
SGAMI.....	Secrétariat général pour l'administration du ministère de l'intérieur
SGAMM.....	Secrétaire générale aux moyens mutualisés
SGCD.....	Secrétariat général commun départemental
SIRH	Système d'information ressources humaines
SMIC.....	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNDGCT.....	Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales
STNGP.....	Service transformation numérique et gestion de proximité
UNSA.....	Union nationale des syndicats autonomes
USAE.....	Union syndicale des administrateurs de l'État
ZDF.....	Zone de défense et de sécurité

Annexes

Annexe n° 1 : liste des travaux des juridictions financières utilisés	96
Annexe n° 2 : droit de la fonction publique et codification en cours.....	98
Annexe n° 3 : frise chronologique des décrets de mise en œuvre de la LTFP (décrets publiés).....	99
Annexe n° 4 : effectifs physiques de la fonction publique entre 2016 et 2020 et évolution (en %).....	100
Annexe n° 5 : évolution, entre 2016 et 2020, du ratio d'encadrement des contractuels dans les trois versants de la fonction publique	101
Annexe n° 6 : estimation du coût annuel de l'indemnité de fin de contrat	102
Annexe n° 7 : évolution du nombre et du coût mensuel de l'indemnité de fin de contrat pour la fonction publique de l'État	103
Annexe n° 8 : estimation du coût annuel de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle pour la fonction publique territoriale	104
Annexe n° 9 : nombre et répartition des concours nationaux à affectation locale (CNAL) – Périmètre de la fonction publique de l'État (2020-2022)	106
Annexe n° 10 : répartition par âge des ruptures conventionnelles.....	108
Annexe n° 11 : temps de travail moyen des fonctionnaires des administrations centrales selon l'OCDE (2011).....	109
Annexe n° 12 : congé de proche aidant	110

Annexe n° 1 : liste des travaux des juridictions financières utilisés

Par ordre de citation :

- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *département de l'Aude*, juillet 2023
- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *département des Bouches-du-Rhône*, octobre 2022
- CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, *SDIS des Vosges*, mars 2021
- CRC Guyane, rapport d'observations définitives, *centre communal d'actions sociales de Fort-de-France*, 2022
- CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, *communauté d'agglomération de Bar-le-Duc Sud Meuse*, mars 2022
- CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, *commune de Bar-le-Duc*, mars 2022
- CRC Corse, rapport d'observations définitives, *commune de Furiani*, mars 2023
- CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives, *commune de Vensac*, avril 2022
- CRC Nouvelle-Aquitaine, rapport d'observations définitives, *commune de Naujac-sur-Mer*, juin 2022
- CRC Hauts-de-France, rapport d'observations provisoires, *commune de Chambly*, janvier 2023
- CRC Île-de-France, rapport d'observations provisoires, *commune de Champs-sur-Marne*, notification en cours
- CRC Corse, rapport d'observations définitives, *commune d'Ajaccio*, juillet 2023
- CRC Normandie, rapport d'observations définitives, *commune d'Oissel*, juillet 2022
- CRC Centre-Val de Loire, rapport d'observations définitives, *communauté de communes Éguzon-Argenton-Vallée de la Creuse*, janvier 2023
- CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, *commune de Saint-Dié-des-Vosges*, octobre 2020

-
- CRC Île-de-France, rapport d'observations provisoires, *commune de Bondy*, janvier 2023
 - CRC Île-de-France, rapport d'observations provisoires, *commune de Rambouillet*, février 2023
 - CRC Bourgogne-Franche-Comté, rapport d'observations définitives, *département de l'Yonne*, juin 2023
 - CRC Centre-Val-de-Loire, rapport d'observations définitives, *commune de Vierzon*, juin 2022
 - CRC Hauts-de-France, rapport d'observations définitives, *commune de Méricourt*, mars 2023
 - CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, *Colmar Agglomération*, octobre 2022
 - CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, *commune de Colmar*, mars 2021
 - CRC Grand-Est, rapport d'observations définitives, *commune de Buhl*, mars 2022
 - CRC Île-de-France, rapport d'observations définitives, *ville de Paris*, octobre 2017
 - CRC Normandie, rapport d'observations définitives, *commune de Cherbourg-en-Cotentin*, septembre 2022

Annexe n° 2 : droit de la fonction publique et codification en cours

Depuis la refonte des années 1980, le droit de la fonction publique s’articule, pour l’essentiel, autour des quatre lois suivantes :

- La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite « loi Le Pors » ou encore « *titre I^{er} du statut général des fonctionnaires* », s’applique à la fonction publique de l’État (FPE) et à la fonction publique territoriale (FPT), mais pas à la fonction publique hospitalière (FPH) ;
- La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 comporte les dispositions statutaires spécifiques à la FPE, tandis que la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 comprend les dispositions statutaires spécifiques à la fonction publique territoriale ;
- La loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 a ensuite défini les dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière :

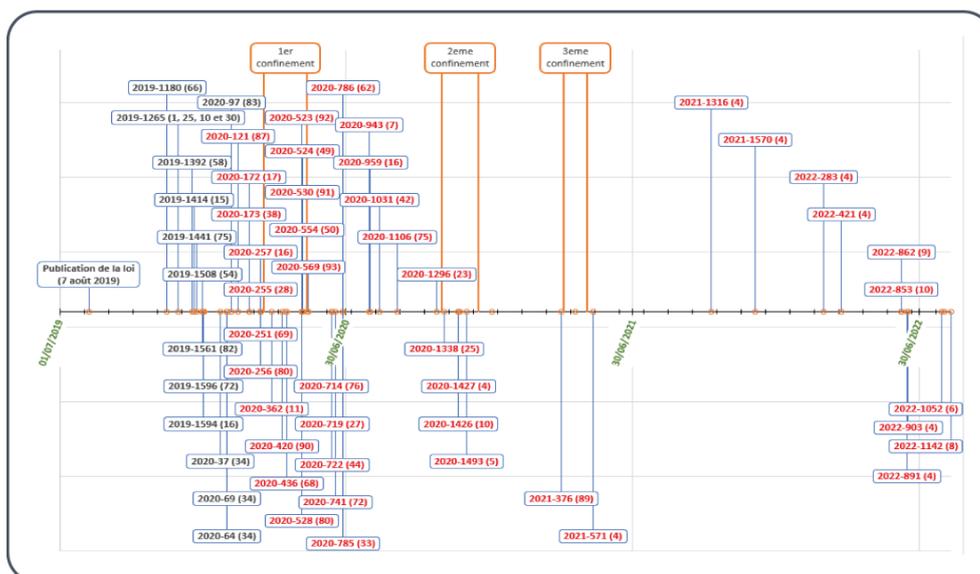
Engagés en 1997, les travaux de codification ont abouti à l’entrée en vigueur, le 1^{er} mars 2022¹³⁵, du code général de la fonction publique (CGFP) pour la partie législative. Il s’agit d’une codification, effectuée par voie d’ordonnance¹³⁶, à droit constant, le code reprenant l’ensemble des textes législatifs en vigueur pour les compiler en suivant un plan thématique construit selon une démarche opérationnelle, et non plus une approche segmentée entre les trois versants de la fonction publique. La partie réglementaire devrait être publiée en 2023. Les différents décrets en Conseil d’État, décrets et arrêtés d’application restent donc en vigueur jusqu’à cette date.

- Le CGFP n’a pas vocation à regrouper toutes les dispositions législatives ou réglementaires applicables aux agents publics. Certains fonctionnaires de l’État sont régis par d’autres textes (code de la défense pour les militaires, ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature pour les magistrats de l’ordre judiciaire, notamment). Le code général des collectivités territoriales (CGCT) et le code de la santé publique (CSP) comportent, en outre, quelques dispositions statutaires complémentaires relatives, respectivement, à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière.

¹³⁵ Ordonnance du 24 novembre 2021.

¹³⁶ Codification par ordonnance autorisée par les dispositions de l’article 55 de la loi n°-2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (LTFP).

Annexe n° 3 : frise chronologique des décrets de mise en œuvre de la LTFP (décrets publiés)



Source : Légifrance. Les dates correspondent à la date de signature des décrets. Le numéro entre parenthèse indique l'article de la loi concerné par le décret. Grille de lecture : le décret 2019-1180, publié le 15/11/2019 concerne une disposition de l'article 66 de la loi. Les décrets signés au-delà des six mois après la publication de la loi sont indiqués en rouge.

Annexe n° 4 : effectifs physiques de la fonction publique entre 2016 et 2020 et évolution (en %)

Effectifs en milliers	Fonctionnaires et militaires	Contractuels (hors contrats aidés)	Bénéficiaires de contrats aidés	Autres catégories et statuts	Ensemble	
2016	FPE	1 853,5	399,7	76,4	178,3	2 507,9
	FPT	1 469,3	356,9	91,4	59,7	1 977,2
	FPH	832,9	212,6	21,6	119,8	1 187
	FP	4 155,7	969,2	189,3	357,9	5 672,1
2020	FPE	1 844,1	503,4	3,2	173,9	2 524,5
	FPT	1 455,6	419,9	28,5	56,3	1 960,3
	FPH	806,7	271,8	3,8	128,4	1 210,8
	FP	4 106,4	1 195,1	35,5	358,6	5 695,7
Évolution	FPE	-9,4	+103,7	-73,2	-4,4	+16,6
	FPT	-13,7	+63	-62,9	-3,4	-16,9
	FPH	-26,2	+59,2	-17,8	+8,6	+23,8
	FP	-49,3	+225,9	-153,8	+0,7	+23,6
Évolution (en %)	FPE	-0,5 %	+25,9 %	-95,8 %	-2,5 %	+0,7 %
	FPT	-0,9 %	+17,7 %	-68,8 %	-5,7 %	-0,9 %
	FPH	-3,1 %	+27,8 %	-82,4 %	+7,2 %	+2,0 %
	FP	-1,2 %	+23,3 %	-81,2 %	+0,2 %	+0,4 %

Source : Insee (champ : France hors Mayotte, postes principaux non annexes au 31 décembre)

**Annexe n° 5 : évolution, entre 2016 et 2020,
du ratio d'encadrement des contractuels
dans les trois versants de la fonction publique**

(Effectif physique au 31 décembre, en milliers)		2016	2020	Évolution (en %)
Fonction publique d'État	Nombre de fonctionnaires (a1)	1 545,9	1 532,4	- 0,9 %
	Nombre de contractuels (b1)	399,7	505	+ 26,3 %
	Militaires	307,6	311,6	+ 1,3 %
	Autres catégories et statuts	178,3	172,3	- 3,4 %
	Total	2 431,5	2 521,3	+ 3,7 %
	Ratio d'encadrement (a1/b1)	3,9	3,0	- 21,5 %
Fonction publique territoriale	Nombre de fonctionnaires (a2)	1 469,3	1 455,6	- 0,9 %
	Nombre de contractuels (b2)	356,9	419,9	+ 17,7 %
	Autres catégories et statuts	59,7	56,3	- 5,7 %
	Total	1 885,9	1 931,8	+ 2,4 %
	Ratio d'encadrement (a2/b2)	4,1	3,5	- 15,8 %
Fonction publique hospitalière	Nombre de fonctionnaires (b3)	832,9	806,7	- 3,1 %
	Nombre de contractuels (b3)	212,6	271,8	+ 27,8 %
	Autres catégories et statuts	119,8	128,4	+ 7,2 %
	Total	1 165,4	1 207,0	+ 3,6 %
	Ratio d'encadrement (a3/b3)	3,9	3,0	- 24,2 %
Fonction publique	Nombre de fonctionnaires (A)	3 848,1	3 794,8	- 1,4 %
	Nombre de contractuels (B)	969,2	1 196,7	+ 23,5 %
	Militaires	307,6	311,6	+ 1,3 %
	Autres catégories et statuts	357,9	357,0	- 0,3 %
	Total	5 482,8	5 660,2	+ 3,2 %
	Ratio d'encadrement (A/B)	4,0	3,2	- 20,1 %

Source : rapport annuel de l'état de la fonction publique, édition 2022 (DGAFP)

Annexe n° 6 : estimation du coût annuel de l'indemnité de fin de contrat

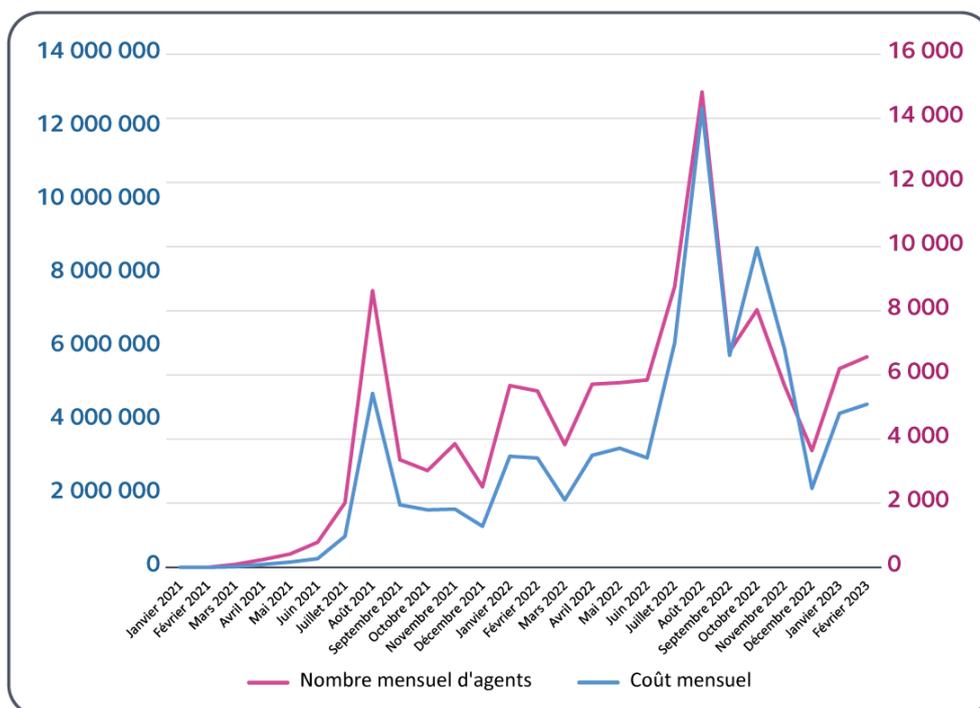
**Tableau n° 6 : première estimation du coût annuel du versement
de l'indemnité de précarité**

	Nombre d'agents recevant une IFC	Coût moyen (en €) d'une IFC en 2022 (*)	Nombre d'agents en CDD dont la durée est inférieure à 1 an (en milliers) (**)	Coût total annuel (en M€)
FPE	79 961	731	140,8	58,4
FPT (estimation)	126 987	731	223,6	92,8
FPH (estimation)	71 177	731	125,3	52,0
TOTAL	278 125	731	489,7	203,2

Source : Cour des comptes (données issues des fichiers de paie de la FPE et du rapport annuel de la DGFAP – édition 2022). () : pour la FPT et la FPH, le montant moyen utilisé est celui de la FPE.*

Annexe n° 7 : évolution du nombre et du coût mensuel de l'indemnité de fin de contrat pour la fonction publique de l'État

Graphique n° 6 : évolution du nombre d'agents (échelle de droite) percevant une IFC et coût mensuel (en €) associé (échelle de gauche). Périmètre FPE.



Source : Cour des comptes, DGFIP (fichier « Ka »)

Annexe n° 8 : estimation du coût annuel de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle pour la fonction publique territoriale

L'enquête¹³⁷ réalisée, à l'été 2022, par la fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) a permis de recueillir les réponses de 2 198 collectivités locales. Sur ce périmètre, l'enquête indique le versement, sur la période du 1^{er} janvier 2020 au 30 juillet 2022, de 803¹³⁸ ruptures conventionnelles pour un montant moyen de 9 048 €. Ainsi, le coût total de ce dispositif est donc, pour ce périmètre, de 7,3 M€.

Le coût annuel pour l'ensemble des collectivités locales peut, en supposant un coût moyen de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC) inchangée à 9 048 €, être estimé à environ 80 M€¹³⁹ (voir tableau *supra*).

Tableau n° 7 : estimation du nombre et du coût total de la rupture conventionnelle pour la FPE et la FPT

	Nombre de collectivités	Période concernée	Nombre de ISRC versé	Coût moyen d'une ISRC	Coût total (en M€)
Périmètre de l'enquête de la FNCDG	2 198	1 ^{er} janvier 2020 au 30 juillet 2022	803	9 048	7,3
Périmètre des collectivités locales	36 323	une année	13 256	9 048	77

Source : enquête de la FNCDG sur la mise en œuvre de la LTFP du 6 août 2019 (août 2022)

Cependant, l'analyse du nombre et du type des collectivités territoriales ayant répondu à l'enquête de la FNCDG montre que l'échantillon sur lequel repose cette étude est significatif mais non représentatif. Ainsi une étude complémentaire, plus exhaustive, sera nécessaire pour affiner le coût annuel de ce dispositif pour la FPT.

¹³⁷ <https://franceurbaine.org/actualites/transformation-de-la-fonction-publique-une-enquete-nationale-inedite-dresse-un-premier>

¹³⁸ 630 concernent des fonctionnaires et 173 des CDI.

¹³⁹ Pour cette estimation, l'évolution relative du nombre annuelle d'ISRC observée dans la FPE a été utilisée et le coût moyen d'une ISRC est supposé constant à 9 048 €.

**Tableau n° 8 : nombre et type des collectivités locales
ayant répondues à l'enquête de la FNCDG**

	Nombre de collectivités ayant répondu à l'enquête	Nombre total de collectivités	Ratio
Communes	1 813	34 955	5 %
EPCI à fiscalité propre	354	1 254	28 %
dont Communauté de communes (CC)	264	992	27 %
dont communauté d'agglomération (CA)	73	227	32 %
dont communauté urbaine (CU)	8	14	57 %
dont métropoles	9	21	43 %
Départements	27	101	27 %
Régions métropolitaines	4	13	31 %
TOTAL	2 198	36 323	0,1 %

Source : FNCDG, DGCL (*Bulletin d'information statistique n° 163*)

**Annexe n° 9 : nombre et répartition
des concours nationaux à affectation locale
(CNAL) – Périmètre de la fonction publique
de l'État (2020-2022)**

Répartition par catégories de métiers	2020	2021	2022	Total	
Gardien de la paix	1 343	1 202	884	3 429	55,2 %
Surveillant de l'administration pénitentiaire	0	784	318	1 102	17,8 %
Personnel administratif (secrétaires et adjoints)	0	459	472	931	15,0 %
Techniciens	0	145	317	462	7,4 %
Professeur certifié	0	74	108	182	2,9 %
Autres	0	38	63	101	1,6 %
Total	1 343	2 702	2 162	6 207	100 %

Source : DGAFP

Répartition ministériel	2020	2021	2022	Total	
Ministère de l'intérieur	1 343	1 220	1 010	3 573	57,6 %
Ministère de la justice	0	1 196	751	1 947	31,4 %
Ministère des armées	0	145	254	399	6,4 %
Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports	0	74	108	182	2,9 %
Caisse des dépôts	0	19	39	58	0,9 %
Ministère des solidarités et de la santé	0	28	0	28	0,5 %
Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion	0	20	0	20	0,3 %
Total	1 343	2 702	2 162	6 207	100 %

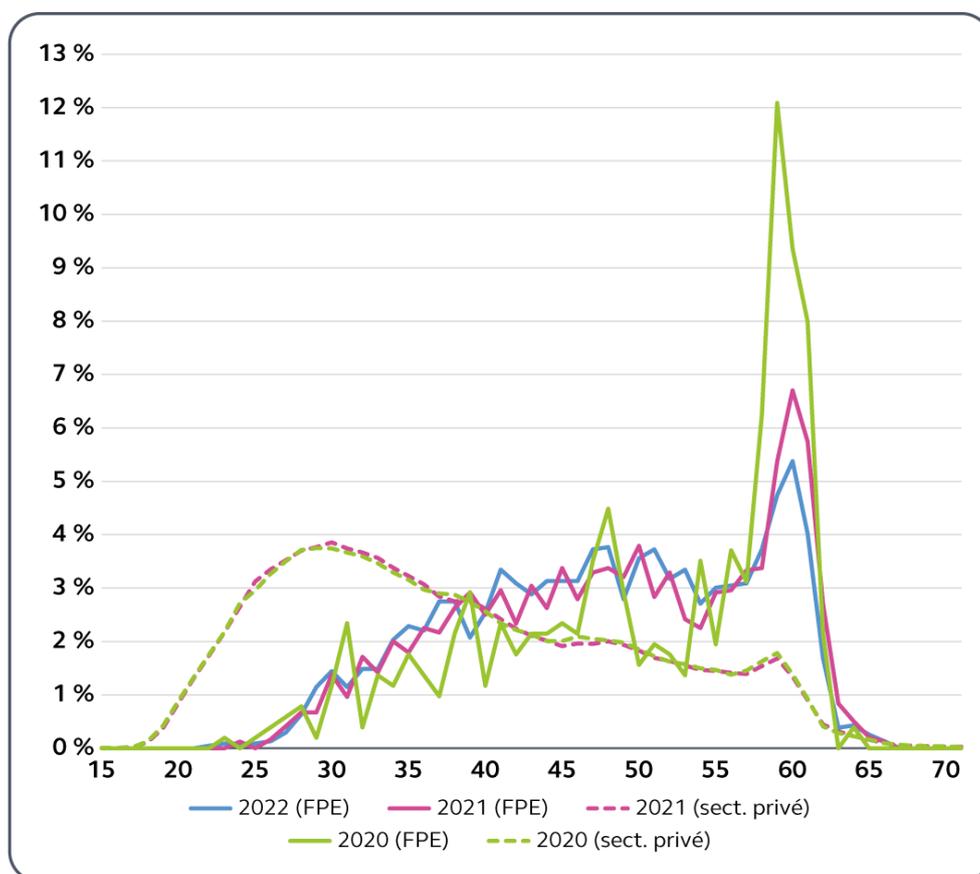
Source : DGAFP

Répartition territoriale	2020	2021	2022	Total	
ZDF IDF	1 343	1 967	1 416	4 726	76,1 %
Indéterminé	0	170	254	424	6,8 %
Ultra-Marin	0	148	115	263	4,2 %
ZDF Sud	0	123	75	198	3,2 %
ZDF Sud-Est	0	121	49	170	2,7 %
ZDF Est	0	63	88	151	2,4 %
ZDF Ouest	0	61	70	131	2,1 %
ZDF Sud-Ouest	0	29	61	90	1,4 %
ZDF Nord	0	20	34	54	0,9 %
Total	1 343	2 702	2 162	6 207	100 %

Source : DGAFP. (ZDF : Zone de défense et de sécurité)

Annexe n° 10 : répartition par âge des ruptures conventionnelles

Graphique n° 7 : comparaison entre la fonction publique de l'État (FPE) et le secteur privé



Source : fichiers paie de la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour la fonction publique d'État (FPE), et direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail pour le secteur privé.

Grille de lecture : en 2020 au sein de la fonction publique de l'État, les agents âgés de 59 ans représentent 12,1 % de l'ensemble des ruptures conventionnelles signées au courant de l'année. En 2021, 3,1 % des salariés qui signent une rupture conventionnelle ont 36 ans.

**Annexe n° 11 : temps de travail moyen
des fonctionnaires des administrations centrales
selon l'OCDE (2011)**

	Temps de travail contractuel (nb, d'heures par semaine)	Nombre moyen de jours de congé	Nombre moyen de jours fériés dans la fonction publique	Nombre moyen de jours de travail par an dans le pays	Nombre moyen d'heures de travail par an dans le pays
<i>Allemagne</i>	41,0	29,5	10	221	1 814
<i>Australie</i>	37,5	20	10	231	1 730
<i>Autriche</i>	40,0	25	10	226	1 806
<i>Belgique</i>	38,0	26	10	225	1 708
<i>Chili</i>	44,0	15	9	237	2 083
<i>Corée</i>	40,0	20	14	227	1 814
<i>Danemark</i>	37,0	30	9	222	1 641
<i>Espagne</i>	37,5	22	14	225	1 685
<i>Estonie</i>	40,0	34	5	222	1 774
<i>États-Unis</i>	40,0	20	10	231	1 846
<i>Finlande</i>	36,3	32	7	222	1 607
<i>France</i>	35,5	25	7,5	228	1 620
<i>Grèce</i>	40,0	25	12	224	1 790
<i>Islande</i>	40,0	30	14	217	1 734
<i>Israël</i>	42,5	24	9	228	1 936
<i>Italie</i>	36,0	32	8	221	1 589
<i>Japon</i>	38,8	20	17	224	1 734
<i>Nouvelle-Zélande</i>	40,0	20	11	230	1 838
<i>Norvège</i>	37,5	25	10	226	1 693
<i>Pays-Bas</i>	36,0	23	8	230	1 654
<i>Pologne</i>	40,0	26	11	224	1 790
<i>Portugal</i>	35,0	25	11	225	1 573
<i>République slovaque</i>	37,5	25	15	221	1 655
<i>Royaume-Uni</i>	37,0	25	8	228	1 685
<i>Slovénie</i>	40,0	29,9	15	216	1 727
<i>Suède</i>	39,8	33	9	219	1 739

Source : OCDE, *Panorama des administrations publiques, 2013*

Annexe n° 12 : congé de proche aidant

L'organisation du travail au sein des trois versants de la fonction publique, a connu de profonds bouleversements (apparition des nouvelles technologies et du télétravail, droit à la déconnexion, organisation et gestion du temps de travail *via* l'adoption de chartes du temps¹⁴⁰, flexibilité dans les horaires, compte épargne temps, etc.). La conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle et familiale est désormais devenue un enjeu de société, mais aussi d'attractivité de la fonction publique, pouvant contribuer à davantage d'égalité entre les femmes et les hommes. Le congé de proche aidant (CPA) constitue l'un des instruments permettant de faciliter cette conciliation.

La création du congé de proche aidant

L'article 40 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (LTFP) a étendu le CPA aux agents publics et a renvoyé à une ordonnance le soin d'adapter et de compléter son régime juridique. L'article 12 de l'ordonnance n° 2020-1447 du 25 novembre 2020 portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique et le décret n° 2020-1557 du 8 décembre 2020 relatif au congé de proche aidant dans la fonction publique précisent les modalités de ce congé¹⁴¹.

Ces dispositions ont pour ambition de permettre aux agents de cesser temporairement leur activité professionnelle ou de travailler à temps partiel pour s'occuper d'un proche handicapé ou en perte d'autonomie¹⁴².

¹⁴⁰ Cf. Charte pour l'équilibre des temps de vie des personnels du ministère de la justice mise en œuvre en 2021.

¹⁴¹ Les dispositions législatives sont désormais codifiées aux articles L. 634-1 à L. 634-4 du CGFP.

¹⁴² La personne accompagnée peut être un conjoint ou un enfant dont l'agent assume la charge (au sens des prestations familiales), un ascendant, un descendant, un collatéral jusqu'au 4^e degré ou un ascendant, un descendant ou un collatéral jusqu'au 4^e degré du conjoint. La personne accompagnée peut être aussi une personne âgée ou handicapée avec laquelle l'agent réside ou entretient des liens étroits et stables, et à qui est aidée de manière régulière et fréquente, à titre non professionnel, pour accomplir tout ou partie des actes ou des activités de la vie quotidienne.

La durée du congé est fixée à trois mois maximum renouvelables dans la limite d'un an sur l'ensemble de la carrière. Le CPA n'est pas rémunéré. En revanche, l'aidant peut bénéficier d'une allocation journalière de proche aidant (AJPA) versée par la caisse d'allocations familiales¹⁴³.

La direction générale de la fonction publique (DGAFP) ne dispose pas d'éléments permettant de dresser un bilan annuel chiffré de la mise en œuvre du CPA. Elle n'est pas davantage en mesure de préciser les freins éventuels au recours à ce congé. La remontée des données et leur exploitation supposent en effet, concernant la fonction publique de l'État (FPE), l'adaptation des logiciels de comptabilisation du temps de travail.

La direction générale des collectivités locales (DGCL) est également démunie de toutes données permettant de disposer de bilans annuels chiffrés aux 31 décembre 2021 et 2022 pour la fonction publique territoriale (FPT). Néanmoins, à terme, le nombre d'agents¹⁴⁴ ayant bénéficié d'un CPA ainsi que le nombre total de journées d'absence figurent parmi les données à renseigner dans la base de données sociales et du rapport social unique.

La direction générale de l'offre de soins (DGOS) dispose de données relatives à la fonction publique hospitalière (FPH), pour les seuls directeurs d'établissement, ceux-ci relevant d'une gestion nationale. Pour ces personnels, il n'y a eu aucune demande sur la période de l'enquête. La parution tardive du décret d'application en décembre 2020 peut expliquer cette situation.

La mise en œuvre du CPA a pu conduire certains ministères à renforcer leur communication sur le sujet. Dans le cadre du déploiement du 3^{ème} plan triennal pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes¹⁴⁵ (2020 – 2022), la Délégation à la diversité et à l'égalité ministérielle (DDEP) du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (MEFSIN) a ainsi publié un guide ministériel¹⁴⁶. Le dispositif de CPA et son indemnisation y sont présentés ainsi que les autres dispositifs d'accompagnement des agents exerçant une

¹⁴³ L'aidant peut percevoir au maximum 22 AJPA par mois civil et 66 jours pour l'ensemble de sa carrière professionnelle quel que soit le nombre de personnes aidées. Le montant de l'AJPA au 1^{er} janvier 2023 est de 62,44 € par jour.

¹⁴⁴ Fonctionnaires et agents contractuels sur emploi permanent, sur la base d'une répartition par sexe et par catégorie hiérarchique.

¹⁴⁵ Qui prévoit d'accompagner les agents exerçant une mission de proche aidant.

¹⁴⁶ Guide ministériel du proche aidant publié le 6 octobre 2021 à l'occasion de la Journée nationale des aidants.

mission de proche aidant. Au total, 89 demandes de CPA ont été accordées en 2021 et courant 2022 au MEFSIN.

Les premiers retours disponibles auprès de quelques directions générales d'autres ministères révèlent un succès d'estime, avec un seul congé accordé par la direction générale de la police nationale (DGPN) et aucun congé sollicité ou accordé par la gendarmerie nationale en 2022. Au sein des services du ministère de l'éducation nationale, le dispositif répond à un besoin croissant (27 CAP accordés en 2020, 450 en 2021 et 1 203 en 2022).

Certains freins au dispositif ont pu être identifiés parmi lesquels la non rémunération du CPA, compensée que très partiellement par l'AJPA, ou encore la limitation à 12 mois sur l'ensemble de la carrière de l'agent. Enfin, le fractionnement, d'un jour minimum, paraît moins souple en pratique que pour le secteur privé, où le fractionnement peut être d'une demi-journée. Enfin, le délai de prévenance d'un mois avant le début du congé semble peu correspondre au besoin. La pratique révèle que lorsque les agents le sollicitent, ils ont besoin d'une mise en œuvre effective dans des délais compatibles avec l'urgence de la situation justifiant leur demande de congé.

En pratique, le dispositif est concurrencé par le don de jours de repos, lequel permet à l'agent qui en bénéficie d'être rémunéré pendant son absence. C'est le cas pour la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), même s'il reste encore relativement peu fréquent, avec, en 2022, trois bénéficiaires, 24 donateurs pour 75 jours. Le MEFSIN constate également la même tendance, avec l'octroi de jours pour ne pas connaître de diminution de rémunération.

Enfin pour accompagner un proche sur la durée, certains agents s'orientent vers d'autres dispositifs, tels que les congés de solidarité familiale¹⁴⁷ ou de présence parentale¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Le congé de solidarité familiale permet de réduire ou de cesser une activité professionnelle pour accompagner un proche en fin de vie (article L. 633-1 du CGFP « *Le fonctionnaire en activité a droit à un congé de solidarité familiale lorsqu'un ascendant, un descendant, un frère, une sœur, une personne partageant le même domicile ou l'ayant désigné comme sa personne de confiance au sens de l'article L. 1111-6 du code de la santé publique souffre d'une pathologie mettant en jeu le pronostic vital ou est en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause* »).

¹⁴⁸ Le congé de présence parentale permet de cesser ou de réduire une activité professionnelle pour donner des soins à un enfant handicapé, accidenté ou malade (article L. 632-1 du CGFP « *le congé de présence parentale est accordé de droit au fonctionnaire, sur sa demande écrite, lorsque la maladie, l'accident ou le handicap d'un enfant à charge présente une particulière gravité rendant indispensables une présence soutenue de sa mère ou de son père et des soins contraignants* »).

Les employeurs publics locaux constatent la même tendance.

L'alignement, sur le modèle du secteur privé, du bénéfice du CPA aux agents publics¹⁴⁹ est une avancée certaine. Toutefois, le dispositif du CPA peine à trouver son public dès lors que la rémunération du congé, exclue par la loi, est directement concurrencée par des formules plus souples qui permettent à la fois d'accompagner un proche sans porter directement atteinte à son niveau de rémunération.

¹⁴⁹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a substitué le congé du proche aidant au congé de soutien familial pour les salariés du secteur privé.