

Novembre 2021
N°10

#FÉDÉMAG

RAPPORTS PUBLICS

L'évolution des finances des collectivités territoriales

INTERVIEW

Amaury LENOIR

Délégué national à la
médiation pour les
juridictions administratives

EN PRATIQUE

Réaliser le RSU

Ce nouveau numéro du FÉDÉMAG développe de nombreuses thématiques parmi lesquelles nous pouvons distinguer certains sujets révélateurs de l'impact de tendances structurelles et d'une mutation des modes de gestion des ressources humaines en prise avec les évolutions de la société.

Parmi les missions traduisant l'évolution de certains enjeux de notre société auxquels n'échappe pas la fonction publique, notre magazine revient sur les exigences de la fonction de référent déontologue et l'amplitude de ses missions, celui-ci pouvant être également « lanceur d'alerte » ou/et référent « laïcité ». En ce sens, la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, modifiant la loi du 26 janvier 1984 pour introduire la désignation d'un référent laïcité parmi les missions obligatoires des CDG, ne fait que renforcer cette dimension. Dans le sens de l'apaisement et du désamorçage des litiges, à l'issue de l'expérimentation d'une médiation obligatoire préalable à la saisine du juge administratif dans certains litiges de la fonction publique, assumée pour les agents des collectivités territoriales et des établissements publics locaux par les Centres de Gestion, le Conseil d'Etat a considéré dans son récent rapport que « l'expérimentation a confirmé tout l'intérêt et le potentiel de la MPO dans ce périmètre et il apparaît dès lors opportun d'envisager de pérenniser et de généraliser ce dispositif ».

Cette reconnaissance de l'investissement des CDG et de notre Fédération s'est traduit par l'adoption, en première lecture, d'un amendement au projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire permettant, d'une part, d'inclure la médiation dans le champ des missions des CDG en pérennisant la MPO, d'autre part, d'ouvrir aux CDG la possibilité de réaliser les autres formes de médiation, dans les domaines relevant de leur compétence, à l'initiative du juge ou conventionnelle.

Par ailleurs, il nous paraît indispensable de nous attacher à la mesure des conséquences et, pour ainsi dire, de l'efficacité des mutations institutionnelles et normatives qui éclaireront les politiques futures.

En ce début de mandature, la FNCDG et l'AdCF ont souhaité réaliser un état des lieux des évolutions et des choix intervenus concernant les ressources humaines des EPCI issus de fusions depuis le 1^{er} janvier 2017. Notamment, en matière d'harmonisation des compétences, de mutualisations, d'impacts sur l'organisation des services, de création et suppression de postes, d'évolution des dépenses de fonctionnement... Majoritairement, parmi les nombreux enseignements de cette enquête, la fusion a permis un renforcement de la mutualisation et a été l'occasion de travailler à une identité commune. Mais encore, à l'issue de la fusion, la plupart des EPCI ont mis en exergue la nécessité de renforcer l'encadrement, ont créé des postes et ont engagé une démarche de réorganisation des temps de travail.

Au titre des tendances en matière d'emploi, notre 10^e édition du Panorama de l'emploi territorial expose la richesse d'informations qui ont pour véritable finalité d'éclairer les employeurs publics dans la définition de leur stratégie pluriannuelle des ressources humaines, et de contribuer au dialogue social. Notre Panorama souligne, en dehors du rôle essentiel des Centres de Gestion en matière d'observation de l'emploi, l'indispensable mise en œuvre d'une politique d'anticipation de gestion des ressources humaines, située dans un contexte budgétaire contraint, définie au regard des projets et de l'évolution des missions des collectivités. L'analyse des données sociales constituant un préalable à la définition d'orientations en matière de politique RH, nous consacrons ainsi notre rubrique « en pratique » à la réalisation du rapport social unique.

Bien d'autres sujets composent notre magazine et nous espérons qu'ils susciteront tout votre intérêt, en vous souhaitant une agréable lecture.



© Tanguy Le Proton

Michel HIRIART
Président de la FNCDG

Sommaire

| | |
|-----------------------|----|
| # Actualités | 04 |
| # Interview | 14 |
| # Rapports publics | 16 |
| # Dossiers spéciaux | 36 |
| # En pratique | 48 |
| # La vie des CDG | 51 |
| # Questions-réponses | 62 |
| # Présentation métier | 66 |

Le projet de loi 3DS



Adopté au Sénat le 21 juillet 2021, le projet de loi 3DS, qui devrait être examiné en décembre à l'Assemblée nationale, comporte 205 articles, contre 84 initialement.

À l'issue du grand débat national, le Président de la République avait demandé que soit élaboré un nouveau texte de décentralisation.

Le Premier ministre avait rappelé la nécessité de faire évoluer la scène publique locale lors de ses deux déclarations de politique générale, à l'Assemblée nationale le 15 juillet 2020 et au Sénat le 16 juillet 2020. Le cycle de concertations régionales a été lancé en janvier 2020 ainsi que l'ensemble des concertations menées avec les associations d'élus.

L'ambition de ce texte n'était pas de modifier les grands équilibres institutionnels mais de répondre aux besoins de proximité et d'efficacité exprimés par les élus et les citoyens.

Dans le dossier de présentation de ce projet de loi, le Gouvernement indiquait que :

- La Différenciation permettrait à chaque territoire d'adapter plus librement son organisation et son action à ses particularités
- La Décentralisation accroîtrait les responsabilités conférées aux collectivités territoriales
- La Déconcentration conforterait les services territoriaux de l'Etat
- La Décomplexification se traduirait pas des mesures concrètes de simplification de l'action publique locale. Dans sa version initiale, le projet de loi, alors intitulé 4D, comportait huit titres.

Le titre I^{er}, consacré à la différenciation territoriale, vise à adapter l'organisation des compétences des collectivités territoriales dans le respect de la Constitution. Les transferts de compétences, qui furent l'essence des précédentes lois de décentralisation, doivent être accompagnés désormais d'outils nouveaux permettant de fluidifier les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ainsi, le Gouvernement souhaite développer les possibilités de délégation de compétences pour réaliser des projets spécifiques sur les territoires et élargir le champ d'action du pouvoir réglementaire local. Il souhaite également faciliter le recours à la consultation des électeurs dans les décisions publiques locales. Le premier article du projet de loi visait à expliciter dans la loi les marges de différenciation autorisées par la Constitution. L'article 2 élargissait le pouvoir réglementaire local sur différents points de compétence identifiés dans le cadre des concertations territoriales, notamment la fixation du nombre d'élus

Le projet de loi pourquoi ?

3 OBJECTIFS :

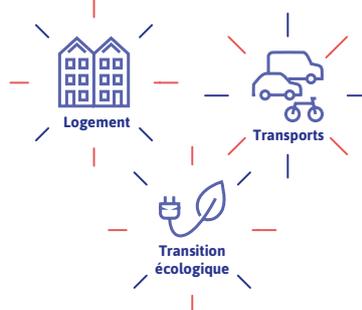
1 Parfaire la décentralisation, pour rendre plus lisible et plus efficace l'action publique.

2 Promouvoir la différenciation, pour s'assurer que chaque territoire dispose de lois et règlements adaptés à ses spécificités.

3 Renforcer la déconcentration, pour rendre l'État plus proche du terrain et mieux adapter les prises de décisions aux réalités locales.

AGIR SUR LES POLITIQUES DE LA VIE QUOTIDIENNE :

Le projet de loi traitera prioritairement des trois thématiques suivantes :



Il s'attachera aussi à traduire les propositions émanant du terrain dans d'autres domaines issus des concertations.

au conseil d'administration des centres communaux et intercommunaux d'action sociale, le délai de publication de la liste des terrains qui n'ont pas fait l'objet d'une mise en défens et du nombre de bestiaux admis au pâturage et au panage ou encore la facturation de redevance d'occupation pour travaux.

L'article 3 permettait, dans le cadre des Conférences territoriales de l'action publique, d'ouvrir la possibilité de délégation des compétences entre collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour la réalisation de projets structurants sur les territoires et non sur l'ensemble d'une compétence.

L'article 4 assouplissait la possibilité, pour les électeurs, de demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée. Actuellement, l'article L 1112-16 du code général des collectivités territoriales prévoit que la demande doit être signée par un cinquième des électeurs d'une commune et un dixième des électeurs des autres collectivités territoriales.

Le titre II « La transition écologique » tendait notamment à :

- clarifier les compétences dans le domaine de la transition écologique, en réaffirmant le rôle de la région dans ce domaine
- transférer une partie des routes nationales aux départements, à la métropole de Lyon et aux métropoles
- clarifier les transferts de gestion des petites lignes ferroviaires aux régions
- permettre aux collectivités l'installation de radars automatiques.

Le titre III « L'urbanisme et le logement » prévoyait :

- l'amélioration du mécanisme d'exemption de communes de l'application de l'obligation pour certaines communes de disposer d'un nombre minimum de logement sociaux (dispositif dit « SRU »), par l'adaptation des critères d'exemption
- la pérennisation au-delà de 2025 du dispositif SRU
- l'institution de contrats de mixité sociale
- le renforcement des dispositifs de mixité sociale dans le logement social et l'accès au logement au profit des travailleurs des secteurs essentiels
- la prolongation de l'expérimentation sur l'encadrement des loyers
- un délai de dix ans, au lieu de trente actuellement, pour lancer une procédure d'acquisition de biens sans maître et de biens en état d'abandon manifeste, afin de mener une opération de revitalisation du territoire ou une grande opération d'urbanisme.

Le titre IV « La santé, la cohésion sociale, l'éducation et la culture » contenait des dispositions visant à :

- réformer la gouvernance des agences régionales de santé (ARS)
- permettre aux collectivités territoriales de contribuer au financement du programme d'investissement des établissements de santé
- étendre la compétence des départements en matière de sécurité sanitaire
- expérimenter la recentralisation de la gestion et du financement du revenu de solidarité active (RSA), actuellement dévolus aux départements
- recourir obligatoirement au traitement automatisé d'appui à l'évaluation de la minorité pour les personnes se déclarant mineurs non accompagnés
- permettre l'attribution de subventions aux entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de cinéma pour la création de nouveaux établissements conçus pour réaliser moins de 7 500 entrées hebdomadaires ou labellisés art et essai.

Le titre V comportait des dispositions communes à l'ensemble des textes du projet de loi en matière financière et statutaire. Il précisait notamment les modalités de compensation financière des transferts de compétences inscrits dans le projet de loi. Ainsi, l'article 33 précisait les modalités de compensation financière des transferts de compétences inscrits dans la loi au coût historique d'exercice par l'Etat des compétences transférées.

Les modalités de calcul des droits à compensation, évalués sur la base de moyennes actualisées de dépenses exposées par l'Etat constatées sur une période dont la durée varie selon qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement (trois ans maximum) ou d'investissement (cinq ans minimum) sont indiquées. L'article 33 prévoyait, en outre, que la compensation des extensions ou créations de compétences obligatoires et définitives inscrites à la loi serait opérée dans les conditions de droit commun. L'article 34 définissait les conditions de transfert de service applicables aux agents publics concernés, conditions conformes à celles retenues par la loi MATPAM n°2014-58 du 27 janvier 2014 et la loi NOTRe n°2015-991 du 7 août 2015.

Le titre VI « Mesures de déconcentration » tendait à :

- habiliter le Gouvernement à modifier le statut du centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) afin de renforcer son rôle d'expertise et d'assistance au profit des collectivités territoriales
- développer le rôle et les missions des espaces « France Services » qui ont vocation à remplacer les maisons de services au public.

ACTUALITÉS

Le titre VII « Mesures de simplification de l'action publique » proposait notamment :

- l'accélération de l'échange des données entre administrations au profit de l'utilisateur
- la simplification de la répartition des tâches entre l'assemblée délibérante et l'exécutif local
- l'adaptation du schéma régional de santé aux enjeux transfrontaliers de la gestion des soins
- la possibilité pour les collectivités territoriales et groupements étrangers de participer au capital des sociétés publiques locales
- l'obligation de réaliser un diagnostic de l'état des équipements de raccordement des biens immobiliers au réseau public collectif d'assainissement
- l'extension des missions d'évaluation des politiques publiques des Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

Le titre VIII « Dispositions relatives à l'Outre-mer » prévoyait :

- l'expérimentation d'un état de calamité naturelle exceptionnelle en Outre-mer
- la création dans les collectivités de Guadeloupe, de Guyane, de la Martinique, de la Réunion et de Mayotte d'une catégorie d'établissements publics à caractère industriel et commercial en matière de formation professionnelle.

Lors de l'examen du projet de loi au Sénat, le texte a été profondément remanié puisque 372 amendements ont été adoptés (sur plus de 1 000 déposés) par les commissions des lois, des affaires économiques, des affaires sociales ainsi que de l'aménagement du territoire et du développement durable. Les commissions du Sénat se sont attachées à donner au projet de loi une ambition plus décentralisatrice.

Parmi les nouvelles dispositions inscrites dans le texte dénommé à présent « 3DS » (différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification) voté par le Sénat, peuvent être cités :

- L'expérimentation de la recentralisation du RSA
- L'autorisation donnée au président du conseil départemental de demander de nouvelles pièces aux bénéficiaires du RSA et de suspendre le versement de la prestation en cas de non-communication des documents
- La possibilité pour les conseils départementaux d'imposer une condition de patrimoine à l'octroi du RSA
- Le renforcement de la place des élus locaux dans les Agences régionales de santé
- Un rôle de coordination des acteurs du service public de l'emploi octroyé aux régions
- Un droit de veto aux maires pour s'opposer à l'implantation d'éoliennes sur le territoire communal
- Le refus du transfert de certaines routes nationales aux régions mais une délégation de certaines routes natio-

nales aux départements et métropoles qui le souhaitent

- La possibilité pour les collectivités locales d'implanter des radars automatiques après autorisation du préfet et consultation de la commission départementale de la sécurité routière
- La prolongation de la loi SRU, en faisant disparaître la date butoir de 2025
- La possibilité de négocier les quotas de logements sociaux avec l'introduction d'un « *contrat de mixité sociale* » entre le préfet, le maire et le président de l'intercommunalité, dans lequel pourra être adapté le rythme de rattrapage du déficit
- L'interdiction de la construction de nouveaux logements dans les communes comptant déjà plus de 40 % de logements sociaux
- La possibilité de déduire du décompte des résidences principales, dans le cadre de la loi SRU, les logements des militaires situés dans les casernes ou les camps militaires
- La pondération du décompte des logements sociaux construits après publication de la loi, en fonction de leur taille (les logements comptant quatre pièces ou plus feraient ainsi l'objet d'une majoration de 50 % dans le décompte)
- La possibilité pour une commune n'atteignant pas ses objectifs de justifier son retard en présentant des éléments objectifs et chiffrés, notamment au regard du foncier disponible, de la population et du nombre de logements existants, privés et sociaux
- La délégation de la gestion de la totalité des fonds « *chaleur* » et « *économie circulaire* » de l'ADEME aux régions. La proportion d'élus locaux au conseil d'administration de l'agence ne pourrait pas être inférieure à 20 %
- La suppression du caractère obligatoire du transfert des compétences « *eau* », « *assainissement* » et « *gestion des eaux pluviales urbaines* » des communes vers les communautés de communes ou d'agglomération dont elles sont membres
- L'attribution au niveau départemental de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)
- Un meilleur ancrage des politiques environnementales au niveau local en renforçant la place des régions dans le processus de désignation des sites Natura 2000,
- Le renforcement de la compétence de solidarité territoriale des départements
- La possibilité donnée aux départements d'octroyer des aides dans le domaine de la pêche maritime
- Le renforcement de la place du préfet de département.

En matière de différenciation, le Sénat a enrichi les articles 1^{er}, 2 et 3 du projet de loi en précisant la portée et en rendant plus opérationnel le principe de différenciation inscrit dans ce texte, en étendant largement les champs dans lesquels pourra être exercé un pouvoir réglementaire local et en ouvrant de nouvelles possibi-

lités de délégations de compétences entre collectivités territoriales et de transferts de compétences au sein du bloc communal.

Le Sénat a supprimé plusieurs dispositions inscrites dans le projet de loi et notamment :

- L'expérimentation d'un pouvoir d'instruction des présidents de conseils départemental et régional sur les gestionnaires de collèges et lycées
- Les contrats de cohésion territoriale
- Les mesures relatives à la coopération transfrontalière en matière de documents d'aménagement du territoire.

Les sénateurs ont souhaité modifier les dispositifs qui simplifient l'action publique locale, et notamment ceux relatifs :

- au renforcement du contrôle des entreprises publiques locales (sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales), à condition que les mesures envisagées n'entravent pas inutilement leur fonctionnement et ne lèsent pas les intérêts des tiers
- aux échanges de données entre administrations sous réserve que soient préservées les collectivités territoriales qui, de par leur taille, ne seraient pas en mesure d'y participer.



La réforme des congés familiaux

Les congés liés à la parentalité ont été rendus plus lisibles par l'ordonnance n°2020-1447 du 25 novembre 2020 : les articles des trois lois statutaires listant les congés de maternité, de naissance, pour l'arrivée d'un enfant placé en vue de son adoption, d'adoption, de paternité et d'accueil de l'enfant ont été réorganisés.

Pour la durée de ces congés, il est directement renvoyé au code du travail. Ainsi, la durée du congé de paternité est allongée de 30 jours maximum en cas d'hospitalisation de l'enfant, comme c'est le cas depuis 2019 pour les salariés du secteur privé. De la même manière, le renvoi au code au travail permet de prendre en compte dans le secteur public l'allongement du congé de paternité à 28 jours prévu depuis le 1^{er} juillet 2021.



Le décret n°2021-846 du 29 juin 2021 détermine pour les agents publics de la fonction publique territoriale (fonctionnaires et agents contractuels) les conditions d'attribution du congé de maternité, du congé de naissance, du congé pour l'arrivée d'un enfant placé en vue de son adoption, du congé d'adoption ainsi que du congé de paternité et d'accueil de l'enfant, par transposition des dispositions des code du travail et de la sécurité sociale, en tenant compte des spécificités du versant territorial. Il précise également les modalités de mise en œuvre et d'utilisation de chacun de ces congés, ainsi que les délais nécessaires à l'instruction des demandes de congés des agents.

L'article 16 du décret n°2021-846 du 29 juin 2021 a modifié les dispositions du décret n°88-145 du 15 février 1988 afin d'accorder aux agents contractuels de droit public des droits identiques à ceux dont bénéficient les fonctionnaires. À ce titre, les congés de maternité et de paternité sont définis dans les mêmes conditions que les fonctionnaires. Ainsi, a été supprimée l'ancienne condition de six mois d'ancienneté requise pour l'ouverture de ces congés.

Le congé de paternité est désormais fractionnable en deux périodes qui sont prises dans les six mois suivant la naissance de l'enfant. La première période succède immédiatement au congé de naissance. La seconde période peut être prise, au choix du fonctionnaire, de manière continue ou fractionnée en deux périodes d'une durée minimale de cinq jours chacune.

Le congé de paternité est à prendre dans les 6 mois suivant la naissance de l'enfant (article D 1225-8 du code du travail). Toutefois, ce congé peut être reporté au-delà des 6 mois dans l'un des cas suivants :

- hospitalisation de l'enfant
- décès de la mère.

Depuis le 1^{er} juillet 2021, une période obligatoire du congé de paternité et d'accueil de l'enfant 4 jours calendaires doit être prise immédiatement suite au congé de naissance de 3 jours.

L'accord-cadre national sur le télétravail



Le premier accord-cadre relatif à la mise en œuvre du télétravail dans les trois fonctions publiques a été signé le 13 juillet 2021

Comme le rappelle le préambule de cet accord, le télétravail s'est développé dans la fonction publique particulièrement au cours des cinq dernières années, concomitamment au développement des outils numériques et de communication, de leurs impacts sur l'organisation concrète du travail et des services, et dans le cadre du décret n°2016-151 du 11 février 2016, relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature. Les années 2020 et 2021, marquées par la crise sanitaire, ont bouleversé le cadre de mise en œuvre du télétravail en imposant pour les agents dont les activités le rendaient possible,

la mise en œuvre, de façon généralisée, du travail à distance. Cette situation a soulevé des questions nouvelles tant juridiques qu'opérationnelles.

Le développement du télétravail permet de réexaminer la place de cette modalité de travail, parmi d'autres, et d'interroger l'organisation du travail, au regard notamment de la continuité des services publics, des conditions d'exercice de leurs missions par les agents, des organisations de service, du lien entre l'agent en télétravail et son collectif de travail, de son temps de travail et de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Ainsi, la mise en place du télétravail dans les services permet de répondre à différents enjeux :

Social : le télétravail permet un meilleur équilibre entre vie familiale et vie professionnelle. Il favorise l'amélioration des conditions de vie pour les femmes enceintes et les personnes en situation de handicap. Il permet également de limiter la fatigue et les risques inhérents aux déplacements. Enfin, par l'apport de nouvelles manières de manager, il favorise l'autonomie et la prise d'initiative.

Économique : en limitant les déplacements, le télétravail permet aux agents d'économiser sur le carburant, l'usure du véhicule et de mieux gérer leur temps.

Environnemental : le télétravail réduit les trajets et l'émission de gaz à effet de serre. À ce titre, il participe aux enjeux de l'éco-mobilité.

Évolution de la culture managériale : le télétravail peut concourir à la mise en œuvre de nouvelles méthodes de travail, comprenant une meilleure définition des objectifs de travail, d'indicateurs d'évaluation, de partage et d'échanges réguliers sur l'avancée des missions entre responsables hiérarchiques et agents.

Qualité de vie au travail : les agents pourront trouver dans cette nouvelle approche des missions des facteurs de motivation et d'intérêt pour leur travail.

La mise en œuvre du télétravail entraîne également :

- L'exercice du travail dans un espace avec moins de sollicitations directes favorisant la capacité de concentration.
- Une réponse à un manque de place au sein des locaux.
- Une baisse de l'absentéisme.
- L'adaptation à des situations spécifiques (épidémies, intégration ou le maintien dans l'emploi des personnes en situation de handicap, grossesse, intempéries).
- Une contribution au dialogue social.
- Un renforcement de l'attractivité de la collectivité.
- Une amélioration de la productivité des agents.

Par cet accord signé par la Ministre de la Transformation et de la fonction publiques, l'AME, l'ADF, Régions de France, France urbaine, la Fédération hospitalière de France et les organisations syndicales représentatives, les parties ont manifesté leur ambition d'envisager la pratique du télétravail comme un des modes d'organisation du travail au bénéfice des agents publics et du service public.

L'accord vise à créer un socle commun aux trois versants de la Fonction publique et s'organise autour de

16 parties :

- ▶ 1. La définition du télétravail dans la fonction publique.
- ▶ 2. Le sens et la place du télétravail dans la fonction publique.
- ▶ 3. L'accès au télétravail et le développement des tiers lieux.
- ▶ 4. Télétravail, conditions de travail, santé et sécurité au travail.
- ▶ 5. Le temps de travail, la charge de travail et le droit à la déconnexion.
- ▶ 6. L'impact du télétravail sur le collectif de travail et le télétravail comme levier de l'amélioration des pratiques managériales.
- ▶ 7. La formation et l'accompagnement professionnel de l'ensemble du collectif de travail.
- ▶ 8. L'impact du télétravail sur l'égalité professionnelle.
- ▶ 9. Les coûts/frais engagés par les agents en télétravail.
- ▶ 10. La prise en compte des agents en situations particulières.
- ▶ 11. La sécurisation, la protection et la gestion des données personnelles et professionnelles.
- ▶ 12. L'impact du télétravail sur le dialogue social et l'exercice du droit syndical.
- ▶ 13. Le télétravail contraint et le travail à distance en période de crise.
- ▶ 14. Ouvertures de négociations par les employeurs publics.
- ▶ 15. Suivi de l'accord.
- ▶ 16. Durée, règles de révision et de dénonciation, extension de l'accord.

L'éligibilité au télétravail se détermine par les activités exercées, et non par les postes occupés par les agents. Cette éligibilité fait l'objet d'un dialogue social préalable pour différencier les activités éligibles ou non éligibles au télétravail. L'accord-cadre porte une attention particulière sur la nécessité de garantir le droit à la déconnexion et de mesurer la charge de travail.

Pour les fonctions publiques d'État et hospitalière, l'accord prévoit une indemnisation forfaitaire des frais de télétravail de 2,50 € par jour de télétravail, dans la limite d'un montant annuel de 220 €. L'indemnité sera versée tous les trimestres.

S'agissant de la fonction publique territoriale, la mise en œuvre de l'indemnisation s'inscrit dans le cadre du principe de libre administration des collectivités territoriales. Ces dernières ont jusqu'au 31 décembre 2021 pour négocier localement sur cette indemnisation •



TÉLÉTRAVAIL

Depuis le 1^{er} septembre 2021, les agents publics peuvent, à leur demande et sur autorisation de leur employeur, télétravailler à raison de 3 jours par semaine maximum pour un temps plein.

La mise en œuvre de la M57

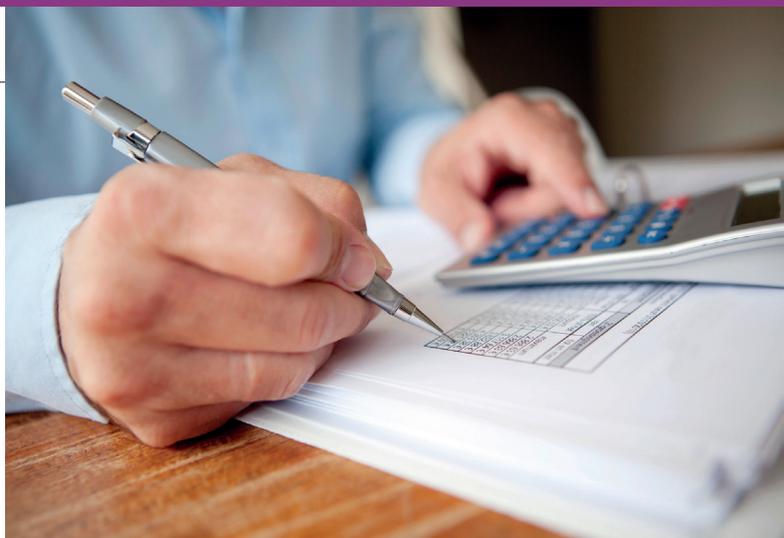
Les instructions budgétaires et comptables se déclinent par catégories de collectivités : M14 pour les communes et les établissements publics à fiscalité propre, M52 pour les départements, M71 pour les régions, M4 pour les SPIC, M61 pour les SDIS, M831 pour le CNFPT, M832 pour les centres de gestion. Pour répondre au nombre croissant de collectivités appelées à gérer des compétences relevant de plusieurs niveaux administratifs, une nouvelle nomenclature comptable spécifique, la M57, a été progressivement instituée.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2014, la région de Guyane, le département de Guyane, la région de Martinique, le département de Martinique et leurs établissements publics administratifs ont été autorisés à appliquer, à titre expérimental, ce référentiel budgétaire et comptable. À compter du 1^{er} janvier 2015, le référentiel budgétaire et comptable M57 a été étendu aux métropoles. Ces collectivités pouvaient choisir d'appliquer le nouveau référentiel au 1^{er} janvier 2015 ou au 1^{er} janvier 2016. Depuis 2018, la M57 est applicable à la collectivité de Corse et depuis 2019 à la ville de Paris.

Conformément à l'article 1 du décret n°2015-1899 du 30 décembre 2015 portant application du III de l'article 106 de la loi NOTRe du 7 août 2015, par délibération des assemblées délibérantes, et après consultation du comptable public compétent, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les autres établissements mentionnés à l'article L 1612-20 du code général des collectivités territoriales peuvent adopter le référentiel M57.

Ainsi, par convention avec la Cour des comptes, la M57 était mise en œuvre dans les collectivités locales qui entraient dans le champ d'expérimentation de la certification des comptes publics (période 2020-2022), en application de l'article 110 de la loi NOTRe et par convention dans les collectivités locales expérimentatrices du compte financier unique (article 242 de la loi de finances pour 2019). Au 1^{er} janvier 2020, 142 collectivités locales appliquaient le référentiel M57. Ce dernier a vocation à être appliqué, à partir du 1^{er} janvier 2024, par toutes les catégories de collectivités territoriales.

Le référentiel M57 est l'instruction budgétaire et comptable la plus récente, mise à jour par la DGCL et la DGFIP, en concertation étroite avec les associations d'élus et les acteurs locaux. Il permet le suivi budgétaire et comptable d'entités publiques locales différentes, appelées à gérer des compétences relevant



de plusieurs niveaux : bloc communal, départemental et régional, tout en conservant certains principes budgétaires applicables aux référentiels M14, M52 et M71.

La M57 assouplit les règles budgétaires selon le modèle régional, en termes de pluriannualité, de fongibilité des crédits, de gestion des dépenses imprévues. La nomenclature fonctionnelle a été reclassée et enrichie en M57. Cependant, le référentiel ne remet pas en cause les principales règles budgétaires en vigueur (équilibre par section ; débat d'orientation budgétaire ; vote du budget par nature ou par fonction ; existence de chapitres budgétaires globalisés ; chapitres de dépenses imprévues...).

Le référentiel M57 introduit l'annexe Le référentiel M57 introduit l'annexe, nouvel état comptable pour les collectivités locales, ayant vocation à compléter et à commenter les informations contenues dans le bilan et le compte de résultat afin de faciliter la compréhension de ces documents (éclairage sur l'évolution du patrimoine, la situation financière et du résultat de la structure). L'annexe fournit des informations sur les faits marquants de l'exercice écoulé, sur le périmètre des états financiers, sur les principes et les méthodes comptables utilisées et explique les variations significatives observées sur les actifs, les passifs, les charges, les produits et les engagements hors bilan par rapport à l'exercice précédent.

M57

Le référentiel budgétaire et comptable : vers une généralisation au 1^{er} janvier 2024.

Les collectivités doivent s'organiser pour gérer la transition entre la M14 et la M57, mais également identifier les principales modifications envisagées. Au 1^{er} janvier 2022, sera mis à disposition des collectivités de moins de 3 500 habitants un référentiel simplifié tenant compte de leur spécificité •

La revalorisation de la catégorie C



Lors de la conférence sur les perspectives salariales dans la fonction publique du 6 juillet 2021, le gouvernement s'était engagé à revaloriser les salaires les moins élevés de la fonction publique par la mise en œuvre de trois mesures :

- La revalorisation du traitement indiciaire des agents de catégorie C fixée par le décret n° 2021-406 du 8 avril 2021 portant attribution de points d'indice majoré à certains personnels civils et militaires de l'Etat, personnels des collectivités territoriales et des établissements publics de santé, pour tenir compte de la revalorisation du SMIC au 1^{er} janvier 2021
- La revalorisation du début de carrière sur la catégorie C par une dynamisation salariale du début de carrière et une accélération du déroulé de carrière
- L'attribution exceptionnelle d'une bonification d'ancienneté aux agents de catégorie C.

La première mesure a été mise en œuvre au 1^{er} octobre suite à la publication du décret n°2021-1270 du 29 septembre 2021 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique : depuis le 1^{er} octobre 2021, au premier alinéa de l'article 8 du décret du 24 octobre 1985 susvisé, les mots : « l'indice majoré 309 » sont remplacés par les mots : « l'indice majoré 340 » et les mots : « indice brut 244 » sont remplacés par les mots : « indice brut 367 ».

Les deux autres mesures feront l'objet de deux décrets soumis à la consultation du CSFPT le 20 octobre 2021.

Le projet de décret modifiant les dispositions statutaires a pour objet la révision de la durée des carrières en catégorie C afin de dynamiser l'évolution salariale de début

de carrière et d'en accélérer le déroulé pour garantir, aux agents, une progression constante.

Une nouvelle organisation de la carrière est ainsi prévue avec, pour les grades situés en échelles de rémunération C1 et C2, une diminution d'un an de la durée des échelons de bas de grade, les sept premiers échelons durant désormais un an, ramenant la durée du grade de 25 à 19 ans en C1 et de 25 à 20 ans en C2. Est prévue une adaptation de la durée de carrière des agents de maîtrise territoriaux, le 1^{er} grade passant de 27 à 24 ans par la réduction à un an de la durée des trois premiers échelons, de manière à ne pas pénaliser les agents en C2 promus agent de maîtrise.

Le projet de décret tire les conséquences de ces évolutions en adaptant les modalités de classement à la nomination dans les cadres d'emplois de catégorie B.

Par ailleurs, il attribue une bonification d'ancienneté de douze mois à l'ensemble des fonctionnaires de la catégorie C. Les dispositions de ce décret une fois publié entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2022

>>

À NOTER

Ce décret ne s'appliquera pas aux agents de catégorie C reclassés en B à la même date du 1^{er} janvier 2022 dans le cadre du SEGUR (aides-soignants et auxiliaires de puériculture).

>> Le projet de décret indiciaire vise quant à lui à revaloriser, pour la catégorie C, à compter du 1^{er} janvier 2022, les grilles indiciaires fixées par le décret transversal C ainsi que celles propres aux autres grades et cadres d'emplois de catégorie C ne relevant pas du C-type. Le décret relèvera ainsi les indices minimums de traitement en C1, C2 et C3. L'indice brut de l'échelon de départ du premier grade de la catégorie C, échelle de rémunération C1, s'élèvera à 367 contre 354 actuellement. Les sept premiers échelons seront aussi revalorisés.

L'indice brut de l'échelon de départ du deuxième grade de la catégorie C, échelle de rémunération C2, s'élèvera à 368 contre 356 actuellement.

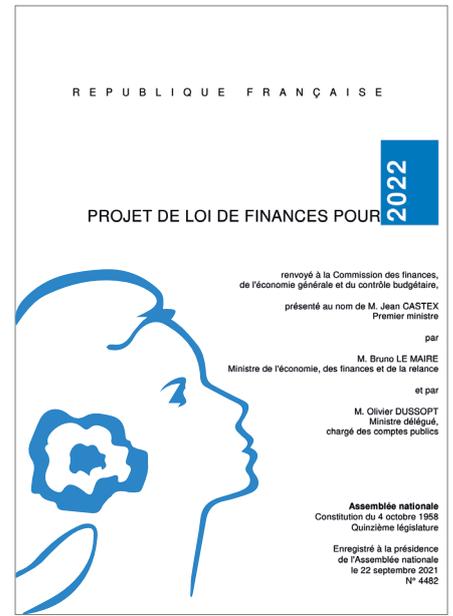
Les sept premiers échelons seront revalorisés. L'indice brut de l'échelon de départ du troisième grade de la catégorie C, échelle de rémunération, C3 s'élèvera à 388 contre 380 actuellement. Les deux premiers échelons seront revalorisés. Les cadres d'emplois des agents de maîtrise, des sous-officiers de sapeurs-pompiers professionnels ne relèvent pas des décrets communs de la catégorie C et se voient appliquer un échelonnement indiciaire propre. Il en est de même pour les brigadiers chefs principaux et les chefs de police du cadre d'emplois des agents de police municipale, tout comme les corps de la police municipale parisienne.

Compte tenu de la revalorisation des bas de grille en C2 et en C3, les premiers échelons des grades de brigadiers chefs principaux et de chefs de police municipale, ainsi que ceux des cadres d'emplois des sous-officiers de sapeurs-pompiers professionnels et des agents de maîtrise territoriaux, seront revalorisés pour garantir le différentiel existant actuellement avec le C-type.

Les dispositions de ce projet de décret entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2022 •

Le projet de loi de finances pour 2022

Le projet de loi de Finances pour 2022 a été présenté au Conseil des ministres du 22 septembre 2021 par Bruno Le Maire, ministre de l'Économie, des finances et de la relance, et par Olivier Dussopt, ministre délégué, chargé des comptes publics. L'examen de ce texte en séance publique a débuté à l'Assemblée nationale à partir du 11 octobre 2021.



Avec une hausse de 12 milliards d'euros, le projet de budget 2022 poursuit la mise en œuvre du plan de relance, avec notamment le renforcement de mesures en matière d'emploi et accélère la transition écologique. Plusieurs mesures à destination des jeunes sont également annoncées :

- Revalorisation de 1 % des bourses sur critères sociaux
- Déploiement, en vue de sa généralisation, du service national universel : 50 000 jeunes en séjour de cohésion seront accompagnés en 2022
- Accueil d'au moins 200 000 jeunes en mission de service civique
- Prolongation de six mois, jusqu'en juin 2022, de l'aide exceptionnelle à l'alternance (pour les moins de 30 ans).

Concernant la taxe d'habitation, les 20 % de contribuables les plus aisés seront exonérés à hauteur de 65 % en 2022. La taxe d'habitation sur les résidences principales sera supprimée pour tous les contribuables en 2023. Les effectifs de la fonction publique de l'Etat resteront stables en 2022 en dépit de créations d'emplois dans la police et la justice. En 2022, le montant de la dotation globale de fonctionnement est égal à 26 786 027 022 €.

Le montant de la DGF est stable à périmètre constant pour la cinquième année consécutive.

L'évolution du montant de la DGF par rapport à 2021 résulte de deux mesures de périmètre. La première consiste à ajuster le montant de la dotation de compensation du département de La Réunion afin de tirer les conséquences du schéma de financement adopté dans la loi de finances pour 2020 pour la recentralisation du financement du RSA dans ce département. La seconde mesure de périmètre est liée à l'absence de nouvel abondement du fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU),

qui avait majoré de 2 M€ le montant de la DGF en 2021.

Les concours financiers plafonnés progressent au total de + 310,5 M€ par rapport à la Loi de finances pour 2021, hors mesures exceptionnelles de soutien pendant la crise sanitaire, sous l'effet de mesures nouvelles dont :

- la création d'une dotation de compensation de la baisse du dispositif de compensation péréquée (DCP) au profit des départements (+ 52 M€)
- l'instauration d'un fonds d'urgence au profit des collectivités territoriales sinistrées par la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes doté de 150 M€ au total, dont 31 M€ seront consommés en 2022 et la majoration de 18,5 M€ de la dotation de solidarité destinée aux collectivités frappées par des catastrophes naturelles afin d'accompagner les collectivités des Alpes-Maritimes dans leur effort de reconstruction
- le doublement de la dotation biodiversité, bénéficiant aux collectivités hébergeant des zones naturelles protégées sur leur territoire (+10 M€).

Au titre du gage en 2022, les parts régionales de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et de la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE dite « dotation carrée ») font l'objet d'une minoration de 25 M€ chacune.

En réponse à la difficulté de financement du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que du revenu de solidarité (RSO) rencontrée par certains départements, il est proposé aux conseils départementaux et aux collectivités à statut particulier exerçant les compétences dévolues aux départements volontaires, dès le 1^{er} janvier 2022, d'expérimenter le transfert à l'État de l'instruction administrative, de la décision d'attribution et du financement de ces allocations.

Les départements délibéreront pour candidater à l'expérimentation dès le dépôt du projet de loi de finances 2022 à l'Assemblée nationale et jusqu'au 15 janvier 2022 au plus tard.

Un décret en Conseil d'État fixera les critères d'éligibilité à l'expérimentation et un décret simple arrêtera la liste des candidats retenus.

L'article 12 du projet de loi de finances pour 2022 a ainsi pour objet, d'une part, de prévoir le financement par des recettes pour l'État des dépenses relatives au RSA et, d'autre part, d'en confier, par délégation, la gestion aux caisses des allocations familiales des départements expérimentateurs.

Il vise, le temps de l'expérimentation, à assurer la compensation, au profit de l'État, du transfert de cette nouvelle charge, permettant une neutralité budgétaire du dispositif dans son ensemble pour l'État. L'article prévoit ainsi que la compensation pour l'État sera établie sur la base de la moyenne annuelle des dépenses de RSA, et le cas échéant de RSO, sur les années 2018 à 2020. Afin de tenir compte de la charge supplémentaire pour les caisses d'allocations familiales, il sera procédé à une actualisation de la valorisation financière des emplois non transférés par la collectivité à l'État.

Concernant les prélèvements sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales en 2022, hors dispositifs exceptionnels adoptés pendant la crise économique et sanitaire, le montant de ces prélèvements est supérieur de +292 M€ à celui prévu par la loi de finances pour 2021.

Cette évolution s'explique par :

- l'augmentation prévisionnelle de +352 M€ du prélèvement sur les recettes de compensation de la réduction de 50 % des valeurs locatives de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) des locaux industriels en raison du dynamisme des bases de ces impositions,
- la hausse prévisionnelle de +41 M€ du prélèvement sur les recettes au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, principalement en raison de la progression de la compensation de l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) au profit des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 5 000 €,
- la baisse de -50 M€ au total des dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE) et de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP),
- le recul de -46 M€ anticipé sur le niveau du FCTVA en 2022 •

BUDGET

Avec une hausse de 12 milliards d'euros, le projet de budget 2022 poursuit la mise en œuvre du plan de relance, avec notamment le renforcement de mesures en matière d'emploi et accélère la transition écologique.



Amaury Lenoir délégué national à la médiation pour les juridictions administratives

Le Conseil d'Etat a publié, début septembre, son rapport final relatif à l'expérimentation de la MPO. S'agissant de la Fonction publique territoriale et de l'action des Centres de gestion, quel bilan tirez-vous de cette expérimentation ? A-t-elle répondu aux objectifs qui ont présidé à son lancement ?

Le bilan est globalement très positif : 5 516 demandes effectuées auprès des médiateurs, 4 810 médiations engagées et 4 364 terminées. Parmi celles-ci, 3 312 ont abouti à un accord, soit un taux de réussite de 76 %. S'agissant de la fonction publique territoriale, il convient en premier lieu de se réjouir du nombre significatif de collectivités et d'établissements publics ayant établi une convention « MPO » avec les 42 centres de gestion concernés par l'expérimentation.

Au total, nous avons enregistré 7 716 conventions d'adhésion au dispositif d'expérimentation de la MPO, soit en moyenne 183 collectivités ou établissements par département (78 % étant des communes). Ces conventions ont ainsi concerné plus de 378 000 agents publics.

Sur le plan opérationnel et statistique, on retiendra des avancées réelles, bien que timides en raison du contexte sanitaire et des contraintes nées de cette phase de conventionnement préalable. Ce sont tout de même 832 demandes de MPO qui ont été enregistrées par les CDG expérimentateurs depuis 2019, dont 414 ont pu être instruites et 313 menées à terme avec un taux de réussite de plus de 50 %.

Autant de situations résolues « à l'amiable » par les parties elles-mêmes, généralement en moins de deux mois, sans que les juridictions administratives ne soient saisies.

Évidemment, nous aurions pu espérer faire plus, mais l'essentiel n'était pas tant de faire beaucoup que de bien faire. Et à cet égard, il convient de saluer l'implication sans faille des responsables de la FNCDG mobilisés par cette expérimentation.

Au final, l'expérimentation a ainsi permis de confirmer toute l'utilité et l'efficacité de la MPO dans les contentieux de fonction publique.

En considérant le versant territorial, quels ont été les principaux avantages constatés de la mise en œuvre de la MPO et quelles insuffisances ont éventuellement pu se manifester ?

La MPO comprend de nombreux avantages tant pour les agents des collectivités et établissements de la FPT que pour leurs employeurs. Elle permet en outre d'approfondir la situation à l'origine du différend, de rétablir le dialogue, de clarifier les positions et les attentes de chacune des parties, d'apaiser les tensions et de limiter significativement le recours au contentieux.

Elle est ainsi valorisée par les collectivités adhérentes comme une démarche positive d'apaisement et de rapprochement, notamment en matière de ressources humaines, comme une occasion pour celles-ci de prendre conscience de certains dysfonctionnements et d'en tirer les enseignements.



L'expérimentation a ainsi permis de confirmer toute l'utilité et l'efficacité de la MPO dans les contentieux de fonction publique »

Par ailleurs, cette expérimentation a permis aux CDG expérimentateurs de renforcer leur positionnement en tant que tiers de confiance, neutre et impartial. Bien entendu, des difficultés et des freins ont pu être rencontrés : délimitation parfois complexe du champ d'application de la MPO, réticences de certaines parties à engager une médiation ou à dépasser leurs positions initiales, méconnaissance des parties des principes et rouages de la médiation et parfois même, certaines formes de méfiance voire de défiance à l'endroit de ce processus nouveau.

Forts des résultats de cette expérimentation, quelles sont les perspectives en matière de médiation – obligatoire ou non – dans la FPT, et le rôle envisagé pour les Centres de gestion ?

Le rapport d'évaluation propose de généraliser la MPO à l'ensemble du territoire national et à l'ensemble des centres de gestion, tout en laissant aux collectivités et établissements le choix d'adhérer, ou non, à ce dispositif.

L'article 17 bis de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, actuellement débattue au Parlement, prévoit ainsi qu'à compter du 1^{er} janvier 2022, la MPO figure parmi les missions obligatoires des CDG tout en restant facultative pour les collectivités et établissements, qui devront dès lors y adhérer conventionnellement. Ces conventions pourront s'établir à tout moment.

La loi va même plus loin puisqu'il est prévu que les CDG pourront également assurer, dans les domaines relevant de leur compétence, à la demande des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, une mission de médiation à l'initiative du juge ou à l'initiative des parties, telles que prévues aux articles L. 213-5 et suivants du code de justice administrative, à l'exclusion des avis ou décisions des instances paritaires, médicales, de jurys ou de toute autre instance collégiale administrative obligatoirement saisie ayant vocation à adopter des avis ou des décisions.

Les dépenses inhérentes seront financées par ces mêmes collectivités et établissements, soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire.

Rapport de l'IGA

Le pouvoir réglementaire des collectivités

Le projet de loi relatif à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « projet de loi 4D » prévoit, notamment, d'accroître la capacité des collectivités territoriales à adapter le cadre réglementaire national dans leur champ de compétences. Afin de nourrir les travaux du Parlement et du Gouvernement sur cet aspect du texte, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales a demandé à l'IGA, par une lettre de mission en date du 18 janvier 2021, de recenser les prérogatives réglementaires qui pourraient être conférées aux collectivités territoriales et d'identifier les conditions nécessaires pour qu'elles puissent assumer pleinement ces responsabilités.

Le rapport sur « le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales » relève que celles-ci ont encore une liberté trop limitée dans l'exercice des responsabilités qui leur ont été confiées par la loi. Il considère que l'élargissement du pouvoir réglementaire local est indispensable pour renforcer l'autonomie des collectivités et mettre en place une plus grande différenciation territoriale. Il insiste, toutefois, sur la nécessité d'accompagner cette évolution de mesures permettant d'en garantir la lisibilité et l'effectivité. Il plaide, à cet effet, pour une approche de l'action publique locale plus souple et concertée entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La difficulté de définir clairement le pouvoir réglementaire local

Le rapport relève que le concept de pouvoir réglementaire local reste encore flou pour beaucoup de praticiens du local et la difficulté a été réelle à déterminer précisément les règles nouvelles qui pourraient être définies au niveau territorial. Or, le pouvoir de fixer des normes générales et impersonnelles est au cœur de l'exercice des compétences des collectivités qui y recourent quasi-quotidiennement sans avoir pleinement conscience de son usage. L'IGA rappelle pourtant que cette prérogative est ancienne, couvre un champ très large (réglementation de l'usage d'un espace avec le plan local d'urbanisme ou le règlement de voirie, définition des modalités d'action de la collectivité comme le règlement d'aides économiques, organisation d'un service public comme le règlement d'assainissement, fonctionnement interne avec le règlement d'une assemblée ou la fixation du temps de travail des agents pouvoirs de police) et peut prendre des formes multiples (arrêté, délibération...).

Selon l'IGA, ce paradoxe s'explique par la difficulté des collectivités à appréhender comme un véritable pouvoir des prérogatives fortement encadrées au niveau national par la loi (le pouvoir réglementaire local est subordonné à la loi et résiduel par rapport au pouvoir réglementaire) et remises en cause par les interventions d'autorités normatives supra locales (l'Etat, au premier chef, mais aussi, le droit de l'Union européenne, les recommandations des autorités de régulation). Elle tient, aussi et surtout, au fait que les collectivités raisonnent moins en terme de compétences, que de projets. Dans une approche plus pragmatique que théorique, elles ne questionneront la norme nationale que lorsqu'elle viendra contraindre ou empêcher la concrétisation de ceux-ci ou lorsque les moyens de la mettre en œuvre feront défaut.

Le besoin d'élargissement du pouvoir réglementaire local

Le rapport souligne que parmi les « 50 propositions du Sénat pour une nouvelle génération de la décentralisation » qui visent à libérer les énergies locales en redonnant aux collectivités la maîtrise de leurs compétences et en refondant leur autonomie, la consécration du pouvoir réglementaire des collectivités est la première recommandation formulée. 83 % des élus interrogés par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat dans le cadre d'une consultation nationale dont les résultats ont été rendus publics en mai 2021 sont ainsi favorables à des transferts de capacités de décision aux collectivités territoriales.

Le projet de loi dit « 4D », inscrit d'ailleurs l'extension du pouvoir réglementaire local prévue par son article 2 dans une logique d'approfondissement des compétences des collectivités territoriales. Celles-ci qui ont dû s'approprier les évolutions initiées par les lois modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) et Engagement et proximité, aspirent aujourd'hui moins à se voir conférer de nouvelles attributions qu'à une stabilisation de l'organisation territoriale qui leur permettra d'exercer pleinement leurs responsabilités.

La mise en perspective avec les quatre enjeux structurant le projet de loi 4D

Si le projet de loi 4D rattache l'extension du pouvoir réglementaire local au titre I consacré à la différenciation territoriale, cette problématique irrigue, en fait, les quatre objectifs qui le structurent: conforter la libre

administration, développer la différenciation territoriale, rapprocher les décisions des acteurs locaux et contribuer à la décomplexification.

> La décentralisation

Le pouvoir réglementaire est incontestablement une des conditions de la libre administration des collectivités territoriales et les exemples sont nombreux qui illustrent l'autonomie trop limitée laissée aux collectivités pour exercer des compétences décentralisées ou fixer les règles, régissant leur organisation et leur fonctionnement internes.

Le rapport souligne que les collectivités pourraient utilement disposer de davantage d'autonomie dans la fixation des règles régissant leur organisation et leur fonctionnement internes.

Pour la gestion des ressources humaines régie par le statut général de la fonction publique (loi n°83-634 du 13 juillet 1983) et le statut de la fonction publique territoriale (loi n°84-53 du 26 janvier 1984) : les collectivités locales sont libres de recruter dans ce cadre statutaire leurs agents (contractuels et fonctionnaires), de définir leurs conditions de travail, de fixer leur niveau de régime indemnitaire. Toutefois, les règles de rémunération sont soumises à un principe de parité avec la fonction publique d'Etat : les collectivités territoriales ne peuvent attribuer à leurs agents des rémunérations ou des avantages équivalents qui excéderaient ceux auxquels peuvent prétendre les agents de l'Etat occupant des fonctions ou ayant des qualifications équivalentes. S'il n'existe pas de principe d'homologie formel qui ferait obligation au pouvoir réglementaire d'harmoniser les règles statutaires dans les différentes fonctions publiques, force est de constater que la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) soucieuse de favoriser la mobilité entre fonction publique et dans un souci d'égalité a, ces dernières années, promu des règles identiques dans les trois fonctions publiques.

> La différenciation

Le pouvoir réglementaire local permet de mieux prendre en compte la diversité des territoires. Force est toutefois de constater que les collectivités ont, à ce jour, peu activé les dispositifs permettant, d'ores et déjà, de différencier temporairement l'application de la norme nationale.

Une simplification des procédures existantes est nécessaire selon le rapport. Cependant, cette simplification n'est probablement pas suffisante pour inciter les collectivités territoriales à s'approprier les outils permettant de différencier la norme. La loi organique n°2021-167 du 19 avril 2021 simplifie les expérimentations mises en oeuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la constitution. Elle tire les conséquences du faible recours aux expérimentations sur ce

fondement juridique par les collectivités locales analysé par le Conseil d'Etat dans une étude de 2020. Elle facilite le recours aux expérimentations (simple délibération de la collectivité locale), allège les conditions d'entrée en vigueur des actes pris par les collectivités dans le cadre d'une expérimentation et les conditions d'exercice de leur contrôle de légalité et enfin, prévoit le maintien de l'expérimentation sans généralisation.

Il n'est toutefois pas certain que la simplification de la procédure suffise à inciter les collectivités territoriales à mobiliser le nouveau dispositif pour faire face à leur besoin de différenciation.

En effet, les collectivités raisonnent moins en termes de compétences que de projets : il s'agit pour elles de s'engager dans une démarche volontaire et positive sur un objet précis beaucoup plus que de tester la pertinence d'une norme nationale qui ne sera questionnée que lorsqu'elle viendra contraindre ou empêcher la concrétisation de celui-ci. De plus, la réussite du pouvoir d'adaptation normative dépendra de la création de conditions permettant aux collectivités de se saisir de ce nouvel espace de liberté.

> La proximité

L'exercice d'un pouvoir réglementaire au niveau local doit permettre de rapprocher la prise de décision de ses bénéficiaires en donnant plus d'autonomie à l'Etat déconcentré et en développant la coopération territoriale entre collectivités. Selon le rapport de l'IGA, le pouvoir normatif des services déconcentrés de l'Etat reste aujourd'hui encore trop limité.

Une gouvernance partagée des politiques publiques peine à se mettre en place du fait de la prégnance du mode de fonctionnement vertical et descendant de certaines administrations et de la faiblesse des outils confiés aux chefs de file des différentes politiques publiques pour mettre en cohérence les initiatives des acteurs locaux. La loi constitutionnelle de 2003 a prévu la possibilité de désigner une collectivité dite « chef de file » pour gérer de manière commune une compétence qui nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de celles-ci. Les modalités mise en oeuvre de ce concept ont été précisées par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). La répartition pour chaque collectivité des domaines et compétences concernées est prévue à l'article L.1111-9 du code général des collectivités territoriales. L'article 5 du projet de loi 4D a prévu de clarifier la répartition des compétences et des qualités de chef de file des collectivités territoriales dans le domaine de la transition écologique.

À cet effet, ont été prévus des outils (schémas, Conventions territoriales d'exercice concerté des compétences) et cadres de concertation (CTAP) qui ne permettent pas de donner sa pleine effectivité à la

>> coopération territoriale. Cependant, selon l'IGA, les concepts qui régissent aujourd'hui le cadre de la coopération territoriale (chef de filât, autorités organisatrices) sont encore confus pour les acteurs chargés de les mettre en œuvre, leur effectivité limitée du fait d'une interprétation restrictive du principe de non tutelle sur une autre, l'instance en charge du dialogue territorial, la conférence territoriale de l'action publique peine à trouver sa place dans le paysage institutionnel.

Le code général des collectivités territoriales permet la création de différents outils qui organisent des espaces de travail, de dialogue entre élus locaux et acteurs économiques, sociaux et environnementaux sur tout dossier nécessitant des délibérations. Le conseil municipal peut créer des comités consultatifs sur tout problème d'intérêt communal (art. L2143-2 du CGCT). Facultatifs, les collectivités peuvent en organiser sur la thématique de leur choix.

La loi a toutefois prévu dans un certain nombre de domaines la création d'instances consultatives : commission consultative des services publics locaux, conseils de quartier, conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, conseil citoyen, conseil de développement... Si, dans de très nombreux cas, les collectivités territoriales disposent d'une grande liberté pour en définir composition et fonctionnement, certaines d'entre elles (ex : commission consultative des services publics locaux) restent encadrée par des dispositions nationales.

Ce cadre est à la fois contraignant et inadapté selon le rapport. En effet, si les autorités locales s'écartent des règles fixées au niveau national, elles peuvent s'exposer à une fragilisation de leur décision dans le cadre d'un contentieux. Le cadre de nouvelle gouvernance territoriale esquissée ci-dessus repose sur le postulat que l'efficacité de la norme dépend de la proximité des acteurs.

On nuancera, toutefois, ce principe en rappelant que, dans des domaines sensibles, une trop grande familiarité avec les acteurs locaux concernés peut nuire à la neutralité de la règle et rendre complexe un exercice normatif qui, pour préserver l'intérêt général, doit prendre de la distance.

L'emploi public est régi par des règles communes qui visent à garantir une équité de traitement aux agents et à faciliter leurs mobilités et carrières entre les différents employeurs publics. Au-delà du principe de parité qui concerne les régimes indemnitaires, le droit de la fonction publique tend, depuis quelques années, à converger autour de dispositifs communs aux trois fonctions publiques. Cette logique et structuration nationale n'est pas antagoniste d'une prise en compte des réalités territoriales et du besoin de réactivité des

employeurs locaux qui assurent l'essentiel des services publics de proximité et dont la moindre difficulté en termes de ressources humaines peut mettre en cause la continuité du service public local.

L'ordonnance prise dans le cadre de la loi de transformation publique n°2021-174 s'inscrit dans cette logique de proximité et de souplesse en accordant aux employeurs locaux la possibilité de négocier des accords collectifs de portée réglementaire dans un champ très large. Ces accords peuvent comporter des dispositions édictant des mesures réglementaires ainsi que des clauses par lesquelles l'autorité administrative s'engage à entreprendre des actions déterminées.

Néanmoins, il reste de nombreux chantiers pour lesquels un renforcement du pouvoir réglementaire serait de nature à apporter souplesse et efficacité aux politiques locales qu'il s'agisse de faciliter l'accès à la fonction publique territoriale au titulaire d'un titre professionnel conditionnant l'exercice de la profession (psychologue, infirmier...) en permettant des stagierisations directes sur la base d'un recrutement, le tuilage des emplois permanents par le recrutement anticipé d'un titulaire ou de faciliter le pouvoir de sanction de l'employeur en élargissant les sanctions de premier groupe.

> La dé-complexification

En substituant une règle locale simplifiée à une norme nationale inutilement détaillée, le pouvoir réglementaire local peut participer au processus de simplification. Mais l'expérience montre que le réexamen des normes existantes est beaucoup plus complexe que la maîtrise des normes nouvelles et que le local n'est pas toujours plus vertueux que le national dans ce domaine. L'Etat s'est engagé, depuis déjà plusieurs années dans un processus de limitation des normes réglementaires susceptibles d'avoir un impact sur les collectivités territoriales notamment par voie de circulaires (circulaires du 6 juillet 2010 et du 17 juillet 2013). En limitant quantitativement le droit de l'Etat à ce qui proportionnellement nécessaire, cette évolution renvoyait implicitement au pouvoir réglementaire local pour l'adoption des modalités de mise en œuvre des compétences décentralisées.

De ce point de vue, les collectivités territoriales sont à la fois objet et sujet du processus de simplification des normes. Si le contexte sanitaire a rendu plus que jamais nécessaire, la simplification du droit applicable au service publics locaux et marqué des avancées incontestables dans ce domaine, un allègement significatif et systématique du stock des normes existantes s'avère complexe. Par ailleurs, l'accroissement du pouvoir réglementaire des collectivités n'est pas toujours générateur de dé-complexification.

Comme le relève le Conseil d'Etat, « la crise sanitaire a permis de mesurer le champ et la profondeur d'une législation et d'une réglementation issues d'une activité normative incessante, elle-même fruit d'une passion bien française pour la complétude de la loi et le perfectionnisme juridique - malgré le constat régulièrement réitéré et unanimement partagé de la complexité grandissante de notre droit et de l'urgence à le simplifier ». Un nombre important de dispositions concernant le fonctionnement interne des collectivités mais aussi la mise en oeuvre opérationnelle de certains services publics locaux sont venus simplifier les dispositifs existants.

Le rapport de l'IGA formule 13 propositions pour valoriser et renforcer le pouvoir réglementaire local.

Les recommandations formulées s'organisent autour de plusieurs principes :

► La clarification

Accroître le pouvoir réglementaire local n'est pas un objectif en soi, c'est une des conditions d'exercice d'une réelle liberté locale laissant toute sa place à une plus grande différenciation territoriale ;

► La cohérence

Le pouvoir réglementaire local ne saurait être déconnecté des autres outils de l'action publique locale et d'un cadre institutionnel dans lequel les acteurs publics sont fortement dépendants les uns des autres ;

► Le pragmatisme

Il est important de penser les nouveaux droits en terme d'effectivité ; ceux-ci resteront théoriques si les collectivités ne disposent pas des moyens permettant de le faire respecter ;

► La rigueur

Il est nécessaire de mettre en place une démarche et des outils permettant de préserver l'espace d'autonomie qui aura été créé à l'encontre d'un processus normatif national qui a naturellement tendance à le remettre en cause ;

► L'efficacité

Dans la plupart des cas, l'enjeu n'est pas pour les collectivités de substituer une norme locale à une règle nationale mais d'arriver à concrétiser un projet dans le cadre de la réglementation en vigueur en écartant temporairement certains points de blocage. C'est une application facilitatrice de la norme qu'il est d'abord attendu de l'Etat et d'une déconcentration normative ;

► La qualité de la production normative locale

Il s'agit tout à la fois de s'assurer de la capacité des collectivités territoriales à réglementer de façon juste, et aux instances de contrôle de disposer des moyens de l'apprécier.

Liste des 13 recommandations du rapport de l'IGA

Recommandation n°1

Mieux associer au processus d'adoption des normes législatives et réglementaires afin de préserver le périmètre du pouvoir règlementaire local. Avant même l'adoption d'un texte : associer le plus en amont les collectivités territoriales, les consulter sur l'opportunité d'un texte, les difficultés existantes, les améliorations nécessaires et le niveau d'action des collectivités locales. Lors de l'élaboration d'un texte : publier les projets de lois et règlements sur un espace dédié unique sur le site www.collectivités-locales.gouv.fr

Une fois le texte élaboré :

- prévoir dans les études et fiches d'impact règlementaire un examen du respect de libre administration et de la subsidiarité normative ;
 - permettre au CNEN de saisir des experts (fonctionnaires territoriaux, universitaires...) dans chaque domaine.
- Intégrer les enjeux de la préservation du pouvoir règlementaire local à l'étude d'impact juridique réalisée lors de la transposition d'une directive.

Recommandation n°2

Relancer le processus de réexamen des normes existantes :

- faire du respect de la libre administration l'un des items de l'évaluation des politiques publiques ;
- vérifier lors de la codification le respect de l'article 72 de la constitution ;
- ajouter des propos liminaires au CGCT sur les libertés locales ;
- confier au CTAP un rôle pour repérer les difficultés réglementaires rencontrés par les collectivités dans l'exercice de leurs compétences et de les faire remonter au CNEN ;
- diversifier les ressources mobilisables pour expertiser les normes incompatibles avec le plein exercice des libertés locales.

Recommandation n°3

Laisser davantage d'autonomie aux collectivités dans la définition des moyens humains et matériels utiles à l'exercice de leurs compétences et dans le cadre des principes, orientations et objectifs déterminés par la loi.

Recommandation n°4

Dans les compétences transférées aux collectivités territoriales, limiter les interventions de l'Etat dans le processus de décision comme pour le 1 % artistique ou pour les quotas d'entrées dans les formations sanitaires ne donnant pas lieu à un diplôme universitaire. Conférer plus d'autonomie aux collectivités territoriales dans leur fonctionnement notamment en matière de ressources humaines.

RAPPORTS PUBLICS

Recommandation n°5

Accroître le pouvoir réglementaire des collectivités locales en matière de ressources humaines en leur permettant d'organiser un « tuilage » lors de la vacance d'un emploi permanent, en facilitant le recrutement des professionnels disposant d'un titre conditionnant l'exercice d'une profession et en élargissant les sanctions de premier groupe.

Recommandation n°6

Favoriser la différenciation normative via le pouvoir réglementaire local :

- en permettant aux collectivités territoriales de,
 - compléter les prescriptions fixées au niveau national par des dispositions liées au contexte local,
 - fixer un objectif mais différencier ses modalités de mise en œuvre en fonction du contexte local,
 - durcir une norme en fonction des circonstances locales,
 - choisir ou non d'exercer une prérogative réglementaire nouvelle pour accompagner une dynamique locale,
 - appliquer une réglementation nationale à défaut d'exercice du pouvoir réglementaire local pour les plus petites collectivités territoriales,
 - préciser la définition de certaines notions conditionnant l'intervention publique en fonction du contexte local ;
- en facilitant les expérimentations normatives via des appels à manifestation d'intérêt lancés par secteur en lien avec les associations d'élus. Les collectivités volontaires seraient accompagnées dans cette démarche, par l'agence nationale de la cohésion territoriale.

Recommandation n°7

Identifier les domaines dans lesquels la notion d'autorité organisatrice permettrait de clarifier l'exercice d'une compétence et s'accompagnerait du pouvoir réglementaire correspondant.

Recommandation n°8

Conforter les chefs de file dans l'exercice de leurs prérogatives :

- préciser que les chefs de file dans le cadre des schémas prescriptifs comme des CTEC ont vocation à orienter et organiser les modalités d'action des autres collectivités dans les champs de compétence relevant de leur responsabilité (substitution d'une logique de conformité à une logique de compatibilité) ;
- supprimer l'approbation par le préfet des schémas régionaux (SRDEII et SRADDET) en abrogeant les articles L 4251-16 et L4251- 7 du CGCT.

Recommandation n°9

Renforcer les pouvoirs de police et les moyens de contrôle administratifs à deux niveaux :

- au niveau du bloc communal,
 - en matière de déchets, élargir la liste des agents pouvant être assermentés pour la police des déchets aux gardes champêtres et policiers municipaux
 - en matière d'assainissement des eaux usées, autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à définir dans le règlement du service public de l'assainissement collectif des eaux usées des sanctions en cas d'absence de déclaration dans le cadre du règlement de service de l'eau ou de l'assainissement ;
- au niveau régional, confier au président du conseil régional l'exercice des pouvoirs de police afférents à la gestion du domaine de la région.

Recommandation n°10

Permettre une nouvelle gouvernance normative au niveau déconcentré en :

- renvoyant le pouvoir réglementaire d'exécution d'une loi au préfet notamment en matière de zonage ;
- prévoyant dans les lois et règlements davantage de dérogations locales selon les des circonstances locales précises ;
- élargissant le rescrit préfectoral aux projets ;
- associant davantage les collectivités locales à l'exercice du pouvoir normatif déconcentré.

Recommandation n°11

Donner aux collectivités davantage de liberté dans la définition de l'organisation et du fonctionnement des instances visant à promouvoir la coopération territoriale (CTAP par exemple) et la démocratie locale (exemple de la commission consultative des services publics locaux).

Recommandation n°12

Inciter les collectivités locales à se saisir du pouvoir réglementaire local :

- développer les formations sur le pouvoir réglementaire local à destination des élus et des fonctionnaires relevant de la fonction publique d'Etat comme territoriale ;
- réaliser des guides sur le pouvoir réglementaire local.

Recommandation n°13

Développer le droit souple :

- rédiger des normes brèves en précisant les modalités pratiques par des guides, des référentiels ou des lignes directrices ;
- substituer à des réglementations fixant les modalités pratiques de l'exercice d'une compétence un référentiel indicatif constitué en lien avec les associations d'élus et d'experts territoriaux.

Rapport de la Cour des Comptes

La rémunération des agents publics en arrêt maladie

Par lettre du président de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale du 23 juin 2020, la Cour des comptes a été saisie d'une demande d'enquête portant sur « la rémunération des agents publics en arrêt maladie ». Cette demande a été acceptée par le Premier président, par une lettre datée du 28 juillet 2020, qui a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour.

Cette enquête a été conduite par la formation commune « Fonction publique », qui comprend des membres des six chambres de la Cour des comptes et des représentants des chambres régionales et territoriales des comptes. Elle porte sur les trois versants de la fonction publique : fonction publique d'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale. Le périmètre retenu en termes de population comprend l'ensemble des agents publics, y compris les agents contractuels, hors personnels militaires.

Sur le plan territorial, les territoires de l'outre-mer et les agents en poste à l'étranger ont été exclus du champ de l'enquête.

Dans le cadre des travaux menés par la Cour des comptes, la Fédération Nationale des Centres de Gestion a été auditionnée le 24 novembre 2020. Une note leur avait ensuite été remise sur ce sujet. Le rapport a été publié sur le site internet de la Cour des comptes en juin 2021. Dans ce rapport, La Cour des comptes établit quatre constats majeurs dans son rapport : la tendance, depuis plusieurs années, à la progression des arrêts maladie dans la fonction publique, la grande diversité des règles de prise en charge salariale des arrêts maladie, le défaut, transversal aux trois fonctions publiques, de fluidité du suivi des arrêts maladie, la gestion réactive des employeurs publics aux effets de la crise sanitaire.

Afin de palier à cette difficulté, le rapport présente 8 propositions.

L'impact élevé des arrêts maladie des agents public

Le rapport dresse d'abord le constat que les arrêts de travail pour maladie des agents publics, parfois assimilés à l'absentéisme alors qu'ils n'en constituent qu'un sous-ensemble ont un impact important sur le fonctionnement, l'efficacité, le coût et enfin l'image des services publics. Ils connaissent depuis plusieurs années une tendance à la hausse qui touche, en nombre de jours et en durée, les trois versants de la fonction publique, selon une évolution que le secteur privé connaît également.

Les arrêts pour maladie connaissent une croissance régulière et soutenue : dans l'ensemble de la fonction publique, le nombre de jours a progressé de 21 % passant en moyenne par agent de 10 jours en 2014 à 12 en 2019, soit de l'ordre de 11,9 millions de jours d'arrêts supplémentaires. Cette progression affecte en particulier les fonctions publiques territoriale (FPT) et hospitalière (FPH), qui connaissaient déjà les taux d'absence les plus importants.

Aussi, si le taux d'absentéisme pour maladie, mesuré par la part des salariés absents au moins un jour au cours d'une semaine pour raison de santé, est d'un peu moins d'un point supérieur dans l'ensemble de la fonction publique à celui du secteur privé, celui de la fonction publique d'État (FPE) lui est inférieur de 0,8 point, alors que celui de la FPT est de 2,3 points supérieur.

Un phénomène d'arrêts maladie particulièrement important pour la FPT

Si les comparaisons des absences pour raisons de santé, entre les secteurs publics et privé, sont à prendre avec précaution tant les différences de tous ordres (types de métiers, pyramide des âges, règles d'indemnisation, etc.) sont importantes, il apparaît que la part des salariés absents, au cours d'une semaine donnée, pour raison de santé est globalement plus élevée dans le secteur public que dans le secteur privé et qu'elle suit une tendance à la hausse. Ainsi, en 2019, 5,2 % des agents publics (+ 0,3 points depuis 2016) ont été absents pour raison de santé au moins un jour au cours d'une semaine dans la fonction publique contre 4,4 % dans le secteur privé (+ 0,1 point depuis 2016).

Le niveau plus élevé des arrêts maladie dans la FPH et la FPT est, pour une part, explicable par des différences dans les populations d'agents concernées. D'un point de vue sociodémographique, la FPT est en effet plus âgée (45,5 ans en moyenne contre 42,7 ans dans la FPE).

Par ailleurs, l'exposition au risque et la pénibilité du travail, notamment concernant les agents de catégories B et C des services de police municipale, incendie et secours et petite enfance dans la FPT, des métiers d'aides-soignants, d'infirmiers et d'agents de bio-nettoyage dans la FPH, pourraient expliquer la surreprésentation de ces populations dans les taux d'absentéisme pour maladie comparés. Pour autant, d'autres facteurs tels que la satisfaction au travail (en lien avec la qualité du management et de la gestion des ressources humaines), la part des emplois contractuels, la taille de la structure, le régime d'indemnisation de l'arrêt mais

RAPPORTS PUBLICS

aussi les écarts de prescription entre territoires ont également une incidence, qu'il est difficile de chiffrer avec les outils d'analyse disponibles.

La part des agents absents au moins un jour au cours d'une semaine donnée pour raison de santé s'établit ainsi respectivement à 5,7 % et 6,7 % dans la FPH et la FPT contre 3,6 % dans la FPE.

Part des salariés absents au moins un jour au cours d'une semaine donnée pour raison de santé dans les différents versants de la fonction publique et le secteur privé (en %)

| % | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------------------------|------|------|------|------|
| FPE | 3,6 | 3,6 | 3,3 | 3,6 |
| Enseignants | 3,4 | 3,0 | 3,1 | 3,0 |
| Hors enseignants | 3,8 | 4,2 | 3,5 | 4,1 |
| FPT | 6,3 | 6,0 | 5,8 | 6,7 |
| FPH | 5,6 | 5,8 | 6,2 | 5,7 |
| Ensemble de la fonction publique | 4,9 | 4,9 | 4,8 | 5,2 |
| Secteur privé | 4,3 | 4,3 | 4,6 | 4,4 |
| Ensemble | 4,4 | 4,4 | 4,6 | 4,6 |

Source : Insee, enquête Emploi. Traitement DGAFP - SDessi

La Cour a valorisé le total des journées non travaillées pour cause de maladie en se fondant sur deux sources. À partir de l'enquête « Emploi » de l'Insee, le total des arrêts maladie correspond à l'activité annuelle de 252 000 ETP et à des rémunérations brutes chargées de l'ordre 11,9 Md€. À partir des bilans sociaux, les journées non travaillées correspondent à l'activité annuelle de 241 000 ETP et à des rémunérations brutes chargées de l'ordre 11,1 Md€.

En complément de la valorisation des jours non travaillés pour cause d'arrêts maladies, la Cour a tenté de mesurer la dépense budgétaire pour assurer les remplacements des agents absents. Or, les motifs des remplacements et des heures supplémentaires n'étant pas précisément et uniformément renseignés par toutes les administrations.

Dans la FPT, la synthèse des bilans sociaux 2017 des collectivités territoriales permet à la DGCL d'évaluer à 28 % la part des agents contractuels recrutés sur emploi permanent affectés au remplacement d'un agent titulaire temporairement absent.

Malgré des améliorations ces dernières années, les absences pour raisons de santé des agents publics ne font pas l'objet d'un décompte suffisamment harmonisé et centralisé. La Cour recommande de saisir l'opportunité des travaux de refonte des bases de données sociales des différentes administrations pour définir des indicateurs harmonisés communs aux trois versants de

la fonction publique et mettre en place des outils plus performants de mesure des absences pour raisons de santé des agents publics.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

► définir des indicateurs harmonisés communs aux trois versants de la fonction publique pour mesurer les absences pour raison de santé dans le cadre des travaux de structuration des bases de données sociales. (DGAFP, DGCL, DGOS).

La nécessité de simplifier la gestion des arrêts maladie

La rémunération des congés maladie des agents titulaires repose sur un socle commun aux trois versants de la fonction publique : l'employeur public prend en charge sur son budget l'indemnisation de l'agent en arrêt maladie ; le traitement indiciaire est, dans un premier temps, intégralement maintenu ; le supplément familial de traitement (SFT) et l'indemnité de résidence sont maintenus ; les périodes d'arrêt maladie sont prises en compte pour l'avancement à l'ancienneté et la détermination du droit à la retraite ; enfin le premier jour d'arrêt d'un congé de maladie ordinaire (CMO) se voit appliquer un jour de carence.

Pour les agents titulaires de la FPT, les conditions de suspension ou de maintien des primes et indemnités sont fixées par délibération par chaque collectivité territoriale. Pour les agents contractuels, les règles du régime général s'appliquent, versement d'indemnité journalière de Sécurité sociale (IJSS).

Cette grande disparité n'est pas critiquée par la Cour car elle résulte de la coexistence, au sein des services publics, d'agents publics soumis à des règles distinctes selon leur statut et leur mode de rémunération. Elle résulte aussi du principe de libre administration des collectivités territoriales pour la FPT. La généralisation de la protection sociale complémentaire, dont les modalités de mise en œuvre sont en cours de négociation, pourrait cependant conduire, selon la Cour des comptes à atténuer les différences constatées selon. La prise en charge financière de l'agent public en arrêt maladie est subordonnée à la transmission par celui-ci, à son administration, de l'avis d'arrêt de travail justifiant du bien-fondé du congé de maladie. Le rapport souligne que les procédures nécessitent le respect d'un formalisme important, l'intervention d'expertises médicales nombreuses en cas de renouvellement des droits (CLM et CLD, tous les 3 ou 6 mois notamment) ou de demande de reprise du travail. Elles sont qualifiées de « très lourdes et contraignantes » par les gestionnaires qui reconnaissent avoir des difficultés à respecter le formalisme des dossiers, notamment en cas de demandes de CLM, CLD.

De plus, dans un contexte de pénurie médicale, la nécessité pour les administrations de solliciter des expertises

médicales plusieurs fois pour un même dossier multiplie les procédures et allonge les délais de traitement.

La Cour constate que dans beaucoup de cas la complexité des procédures ne peut être facilement réduite car elle résulte d'une combinaison entre un état de la réglementation et la diversité des cas personnels qui vise in fine à approcher de la façon la plus juste possible la situation réelle des agents tout en garantissant les intérêts des deux parties. Ainsi, selon le rapport certaines sources de complexité pourraient être réduites.

De plus, pour les agents, la complexité des règles et les dysfonctionnements des processus entament la lisibilité des droits et engendrent des conséquences pécuniaires difficilement compréhensibles, parfois génératrices de difficultés financières. Par ailleurs, les données contenues dans les systèmes d'information des ressources humaines concernant les arrêts maladie sont pour partie instables, sous-utilisées ou avec retard, et rarement dans un objectif de pilotage ou de prévention.

En conséquence, pour simplifier les processus de gestion des arrêts maladie, la Cour formule les recommandations suivantes :

- ▶ mettre en place un seul congé de maladie longue durée en remplacement des congés de longue durée et de longue maladie ;
- ▶ ne retenir qu'un avis médical (comité médical ou médecin conseil) pour qualifier l'arrêt de travail pour les agents contractuels de la fonction publique ;
- ▶ étendre aux dossiers des agents publics la transmission dématérialisée des avis d'arrêt de travail par les médecins ;
- ▶ transmettre aux CPAM la totalité des données concernant les arrêts maladie dans le cadre de la DSN ;
- ▶ prévoir la transmission obligatoire du volet 1 des avis d'arrêts maladie des agents publics aux CPAM à des fins d'exploitation statistique annuelle à destination des employeurs.

La problématique spécifique des liées à la crise sanitaire

Dans le cadre de la crise sanitaire, les administrations ont mis en place un dispositif pragmatique et évolutif, en accordant des autorisations spéciales d'absences aux agents dans l'impossibilité de télétravailler ou dans des situations personnelles particulières. L'utilisation de ces dispositifs a toutefois souffert d'un manque d'anticipation et de pilotage. La crise sanitaire liée à la Covid-19 n'aurait pas accentué le volume des arrêts maladie des agents publics, en raison des modalités de gestion mise en place. L'impact dans les services se matérialiserait surtout dans la diminution des jours travaillés, du fait d'un recours aux ASA notamment durant le premier confinement.

La volonté de maîtriser le nombre des arrêts maladie

Le rapport de la Cour des comptes souligne que les actions de prévention par les employeurs publics contribuent à la maîtrise des arrêts de courte durée.

Associées au jour de carence dont la Cour a constaté qu'il diminue le nombre des arrêts de courte durée, les modalités de prise en charge financière des arrêts maladie peuvent inciter les agents à limiter la fréquence et la durée des arrêts de courte durée.

Ainsi, la possibilité pour les employeurs publics de moduler certaines indemnités en fonction des absences doit être activée, selon la Cour, lorsque la fréquence des arrêts maladie est trop élevée ou le motif de pure convenance.

Le rapport précise également que l'efficacité des incitations financières peut aussi être renforcée par des actions de contrôle des arrêts maladie. Pour autant, la plupart des employeurs publics éprouvent des difficultés à faire vivre un dispositif efficace et les contrôles, quoique nécessaires, sont peu nombreux. Ils ont essentiellement un effet préventif sur des abus possibles. Les centres de gestion de la FPT se sont vu reconnaître un rôle dans le champ de la médecine agréée de contrôle. Le déploiement de ce type de service, qui professionnalise la fonction de contrôle, pourrait être encouragé. Dans un esprit de mutualisation, la Cour des comptes envisage que les employeurs de la FPE et de la FPH puissent y recourir.

Le besoin de rationaliser l'intervention des médecins et professionnels de santé dans la procédure d'arrêt maladie

Le rapport de la Cour des comptes reconnaît que médecins peuvent rencontrer des difficultés à évaluer la durée appropriée de l'arrêt de travail selon les fonctions et les métiers. Pour les guider, l'assurance-maladie a élaboré des fiches repères dont le périmètre d'application gagnerait à être étendu pour couvrir la totalité des pathologies courantes, notamment celles des métiers du secteur public.

Les instances médicales de la fonction publique ont fait l'objet d'un diagnostic approfondi en 2017 confirmant la nécessité de faire évoluer leur intervention, analysée comme complexe et génératrice de lourdeurs et de délais. L'engorgement des instances médicales y est décrit comme résultant essentiellement de la combinaison d'un nombre élevé de dossiers présentés, d'un fonctionnement peu efficace (lié au formalisme des procédures, aux règles de quorum ou encore au recours systématique à des expertises médicales souvent longues à obtenir...) et d'une pénurie de médecins.

RAPPORTS PUBLICS

Le rapport relève que dans la FPT, le secrétariat des instances médicales, assuré par les CDG pour les collectivités affiliées à titre obligatoire, depuis la loi du 12 mars 2012 a amélioré le fonctionnement de ces instances (avec notamment une très forte réduction du délai moyen de passage en commission), au prix d'une hausse des moyens consacrés. Malgré tout, la pénurie de ressources médicales, les coûts des médecins agréés, le formalisme des instances et l'étendue des cas de saisine limitent les gains d'efficacité.

Plus spécifiquement, l'ordonnance santé-famille a décidé de remplacer le comité médical et la commission de réforme par le conseil médical à compter du 1er février 2022. Selon le rapport, cette réforme doit être mise à profit par les gestionnaires publics pour organiser la réduction des délais de traitement des dossiers, principale critique formulée à l'encontre des instances médicales. À moyens constants, pour les cas de saisine maintenus, les interventions de la future instance pourraient être recentrées, selon le rapport, sur les situations de désaccords entre l'administration et son agent.

Par ailleurs, la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a rendu possible les mutualisations des services de santé entre les trois versants de la fonction publique. Comme le rapport l'a déjà mentionné pour l'organisation des contrôles, un modèle de mutualisation autour des CDG existe et semble pertinent pour la Cour des comptes.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- ▶ pour les arrêts maladie de courte durée
 - responsabiliser les gestionnaires publics dont les services connaissent des taux anormaux de CMO ;
 - utiliser les possibilités de modulation indemnitaire pour tenir compte de la fréquence des arrêts ;
- ▶ améliorer le dispositif de santé au travail des employeurs publics en rationalisant les modalités de saisine des futurs conseils médicaux et l'organisation de la médecine de prévention.



Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

Les finances des collectivités locales en 2021

L'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) a pour mission de collecter, d'analyser et de partager les données sur les finances et la gestion des collectivités locales. Dans le cadre de cette mission, l'OFGL produit un rapport annuel qui dresse un état des lieux des finances locales. Il permet d'accéder à des données de références, calculées et structurées par le Département des études et des statistiques locales de la DGCL, principalement à partir des données fiscales et des comptes de gestion fournies par la DGFIP, de données de la DGCL et de l'INSEE.

L'un des objectifs est de fournir, au plus tôt, les résultats de l'exercice 2020, pour l'ensemble des collectivités locales mais aussi par niveau de collectivités. Dans le contexte de crise sanitaire et économique aigue, cette production de résultats 2020 présente une analyse d'ensemble, puis un dossier dédié à l'évaluation des effets de la crise sur les finances locales en 2020, enfin, des analyses par niveau de collectivités.

Le besoin de financement des collectivités, une première depuis 5 ans

En 2020, année de crise sanitaire, les collectivités locales ont enregistré un besoin de financement de - 0,5 Md€. Ce solde représente la différence entre recettes et dépenses de l'année avant mouvements sur la dette ; il fait suite à cinq années consécutives en capacité de financement. Les situations sont cependant très différentes d'un niveau de collectivités à l'autre : les régions et collectivités territoriales uniques sont en besoin de financement de - 2,3 Md€, tandis que les départements sont quasiment à l'équilibre (- 0,1 Md€) et le bloc communal en capacité de financement (+ 2,0 Md€).

Ces trois soldes différents se sont traduits en 2020 par des comportements d'endettement eux aussi très différents. Les régions et les départements ont fortement augmenté leur recours à l'emprunt, qui double dans les régions et progresse de + 72 % dans les départements, à l'inverse du bloc communal (+ 2,5 %). La dette des régions, après une année 2019 de quasi stabilité (+ 0,7 %), retrouve un taux de progression très fort (+ 9,0 %), comparable aux évolutions des années 2014 et 2015. Celle des départements, après avoir reculé quatre années de suite, revient à son niveau de 2018 (+ 3,2 %). En comparaison, les mouvements du secteur communal paraissent plus modérés : l'encours de dette progresse de + 1,6 % (+ 0,3 % pour les communes et + 5,1 % pour les groupements à

fiscalité propre).

Sur l'ensemble des collectivités, le stock de la dette affiche une évolution de + 3,3 % qui contraste avec les stabilités constatées en 2018 (+ 0,1 %) et 2019 (- 0,2 %).

Une partie de cet accroissement correspond au financement d'opérations sur les années à venir puisque, dans le même temps, la variation du fonds de roulement sur 2020 redevient importante (+ 3,6 Md€).

La situation de la dette dans les collectivités

Les régions et les départements ont fortement augmenté leur recours à l'emprunt, qui double dans les régions et progresse de + 72 % dans les départements, à l'inverse du bloc communal (+ 2,5 %). La dette des régions, après une année 2019 de quasi-stabilité (+ 0,7 %), retrouve un taux de progression très fort (+ 9,0 %), comparable aux évolutions des années 2014 et 2015. Celle des départements, après avoir reculé quatre années de suite, revient à son niveau de 2018 (+ 3,2 %). En comparaison, les mouvements du secteur communal paraissent plus modérés : l'encours de dette progresse de + 1,6 % (+ 0,3 % pour les communes et + 5,1 % pour les groupements à fiscalité propre).

Sur l'ensemble des collectivités, le stock de la dette affiche une évolution de + 3,3 % qui contraste avec les stabilités constatées en 2018 (+ 0,1 %) et 2019 (- 0,2 %). Une partie de cet accroissement correspond au financement d'opérations sur les années à venir puisque, dans le même temps, la variation du fonds de roulement sur 2020 redevient importante (+ 3,6 Md€).

Le financement des investissements communaux par l'épargne brute (c'est-à-dire par l'excédent de la section de fonctionnement) a en effet été plus difficile en 2020. Ce constat ne se limite pas au secteur communal (- 5,5 % sur l'épargne brute) : c'est le cas aussi pour les départements, dont l'épargne a chuté (- 14,1 %), comme pour les régions et CTU (- 21,6 %). Mais pour ces dernières, les recettes d'investissement ont, pour partie, pris le relais de l'épargne. L'encours de dette, rapporté à cette épargne, constitue un bon indicateur synthétique de la situation financière, connu sous le nom de délai de désendettement. Il exprime le nombre théorique d'années nécessaires à la collectivité locale pour rembourser son encours de dette si elle devait pour cela utiliser la totalité de son épargne brute. En 2020, l'encours de dette augmentant et l'épargne brute diminuant, ce délai se dégrade pour tous les niveaux de

collectivités, et en particulier pour les régions.

L'épargne brute de l'ensemble des collectivités a diminué en 2020 car les recettes de fonctionnement ont diminué (- 1,6 %) tandis que les dépenses ont continué d'augmenter (+ 0,2 %). Ces évolutions résultent d'un ensemble de facteurs qui ne sont pas seulement liés à la crise sanitaire.

L'évolution des comptes des départements est affectée par la reprise, par l'État, des dépenses et des recettes liées au RSA dans le département de La Réunion.

De ce fait, la TICPE perçue par les départements diminue globalement de - 8,1 % et la DGF de - 1,6 %.

De même, la réforme de l'apprentissage transfère au monde professionnel les dépenses et les recettes liées à l'apprentissage, ce qui modifie les comptes des régions et des CTU. Leurs dépenses de fonctionnement baissent ainsi de - 3,2 % et leurs recettes de - 7,3 % ; mais hors apprentissage, les dépenses de fonctionnement des régions et CTU augmentent en réalité de + 3,0 % et leurs recettes ne reculent que de - 1,6 %. Dès lors, pour apprécier l'évolution des finances des collectivités locales en 2020, la prise en compte des simples dépenses de fonctionnement ou des seules recettes de fonctionnement présente des biais qu'il est indispensable de neutraliser.

Une baisse marquée des dépenses d'investissement (-6,2 %)

Les régions ont augmenté massivement leurs dépenses d'investissement (+ 14,2 %), soit par des subventions versées directement au secteur privé ou aux organismes de transport, soit par l'intermédiaire du fonds national de solidarité (à hauteur d'un peu plus de 500 M€), ou encore sous forme de prêts et d'avances remboursables. Ces dépenses des régions sont à mettre en parallèle des suppléments de recettes qu'elles ont reçues à cet égard en 2020 (+ 13,9 %, dont en particulier des dotations d'investissement et des subventions de l'État).

Les départements sont parvenus à garder leurs investissements en légère augmentation (+ 1,0 %), malgré une baisse de leurs recettes d'investissement (- 3,5 %). Le bloc communal diminue en revanche ses investissements de - 14,5 % (hors remboursements de dette). Une baisse était prévisible, comme à chaque fois à ce stade du cycle électoral, où un recul d'environ - 9 % est habituellement enregistré ; elle était, de fait, inscrite dans les budgets primitifs votés au début de l'année 2020, donc avant la crise sanitaire. La baisse observée à la fin de l'année 2020 a cependant été beaucoup plus forte que celle prévue en début d'année. Tant les communes que les groupements à fiscalité propre s'inscrivent dans ce mouvement de fort repli.

Recettes de fonctionnement : stabilité des recettes fiscales, baisse des recettes tarifaires et hausse des subventions

Les recettes de fonctionnement ont diminué de - 1,6 % à champ courant, et de - 0,6 % à périmètre constant (hors département de La Réunion et taxe d'apprentissage des régions).

Le produit des impôts locaux directs, enregistré dans les budgets principaux des collectivités locales, a augmenté en 2020 de + 1,8 %. Cette hausse est surtout tirée par les impôts économiques (CVAE, IFRER, TASCOT) : s'appuyant sur les résultats d'entreprises antérieurs à 2020, le rendement de ces impôts n'a pas été touché en 2020 par les effets de la crise sanitaire liée à la Covid. Le produit des taxes d'habitation et foncières a un peu moins augmenté, du fait notamment de la faible progression de la taxe d'habitation, liée au gel de ses taux dans le contexte de sa suppression progressive. Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) progresse peu. Ni les bases fiscales, ni les taux d'imposition, n'ont été touchés par la crise sanitaire.

Aux impôts directs s'ajoutent d'autres taxes locales, dont les plus importantes sont les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA). La forte baisse de ces « autres impôts et taxes » par rapport à 2019 (- 6,3 % pour les seuls budgets principaux des collectivités locales, hors syndicats) résulte, d'une part, de la disparition de la taxe d'apprentissage à la suite de la réforme de l'apprentissage, ensuite, de la suppression du financement par la TICPE des dépenses du RSA pour le département de La Réunion, recentralisé par l'État, et enfin, de la baisse de certaines recettes d'activité, liée à la crise sanitaire de la Covid : DMTO, TICPE, versement mobilité, certificats d'immatriculation, mais aussi, pour des montants bien moindres, taxe de séjour, taxe sur les jeux et paris, sur la publicité extérieure, droits de place, etc. Hors le département de La Réunion et hors taxe d'apprentissage des régions, la baisse des recettes de l'ensemble de ces « autres impôts et taxes » est moins importante (- 2,7 %).

Le total des impôts et taxes (impôts directs et autres taxes locales) enregistré dans les budgets principaux des collectivités locales (hors syndicats) diminue en 2020 de - 1,3 %. Hors taxe d'apprentissage et hors les impôts perçus par le département de La Réunion, l'ensemble des recettes fiscales est en réalité stable (+ 0,1 %).

À ces recettes fiscales, viennent s'ajouter des recettes tarifaires ou provenant de la vente de biens ou de services (eau, location d'immeuble, bois, etc.).

Seul le bloc communal présente dans certains cas une réelle dépendance à ces ressources. Ces recettes tarifaires ou domaniales étant généralement liées à l'activité économique, elles ont, pour la plupart d'entre

elles, beaucoup diminué en 2020. Les reculs les plus frappants concernent les redevances liées aux activités périscolaires, culturelles, sportives et sociales, ou liées aux transports. Seules quelques recettes augmentent, comme les ventes d'eau, les redevances d'assainissement, les services départementaux d'analyse et de désinfection, ou les redevances funéraires.

Si la baisse globale de ces ventes de biens ou de services est très marquée (- 16,8 %), elles ne constituent qu'une faible part des recettes de fonctionnement des collectivités. Il en va de même pour les subventions et les participations reçues, d'un poids limité, mais en forte hausse en 2020 (+ 7,2 %).

Une hausse des dépenses de fonctionnement au même rythme qu'en 2019

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté de + 0,2 % en 2020. Mais hors dépenses des régions liées à l'apprentissage et en excluant le département de La Réunion, dont les dépenses liées au RSA ont été reprises par l'État, les dépenses de fonctionnement ont augmenté en réalité de + 1,3 % en 2020, au même rythme donc qu'en 2019. Là aussi, les situations sont très différentes d'un niveau de collectivité à l'autre.

L'augmentation des dépenses de fonctionnement est la plus forte pour les départements :

+ 1,8 % à champ courant, et + 3,1 % si on exclut La Réunion, soit bien plus qu'en 2019 (+ 1,3 % également à champ constant, donc hors Paris) et qu'en 2018 (- 0,8 % à champ constant, donc hors Corse).

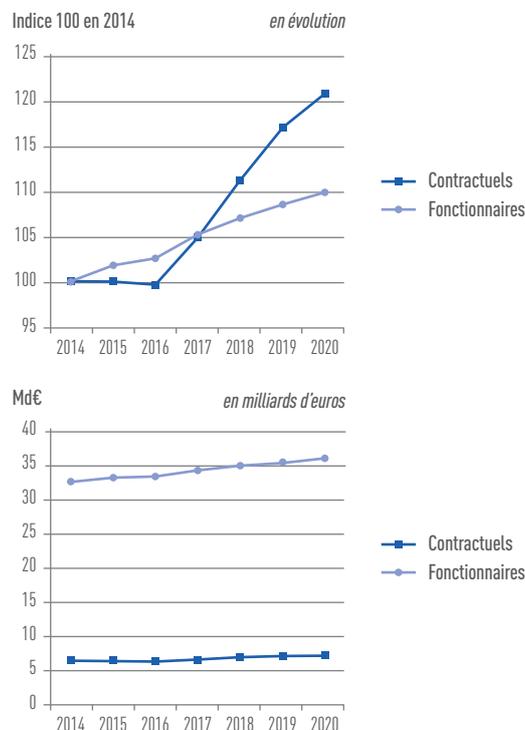
Les dépenses d'intervention notamment, liées en grande partie aux compétences sociales des départements, augmentent de + 2,2 % (et en réalité de + 4,0 %, hors La Réunion).

L'augmentation des dépenses de fonctionnement est également très forte pour les régions et les CTU.

Si à champ courant elles diminuent de - 3,2 %, elles augmentent en fait de + 3,0 % hors dépenses liées à l'apprentissage. Notamment, les dépenses exceptionnelles de soutien à l'économie font augmenter les « autres dépenses de fonctionnement » des régions et des CTU de + 68,5 %.

Les dépenses du secteur communal sont en revanche globalement stables (0,0 %). Cette apparente stabilité résulte d'une progression des dépenses des groupements à fiscalité propre (+ 2,1 %) et d'une baisse de celles des communes (- 0,8 %), en particulier pour les plus petites d'entre elles (- 1,8 % pour les communes de moins de 10 000 habitants et - 0,2 % pour celles de plus de 10 000 habitants). La diminution des dépenses de fonctionnement des communes est particulièrement vive dans le domaine des transports, du logement, de la culture et des sports.

Rémunération des titulaires et des contractuels (hors contrats aidés, hors apprentis)



Source : DGCL. Données DGFP, Comptes de gestion - budgets principaux

Tous niveaux de collectivités confondus, les dépenses les moins perturbées en 2020 sont les frais de personnel : leur évolution (+ 1,1 %) prolonge celle de 2019 (+ 1,5 %).

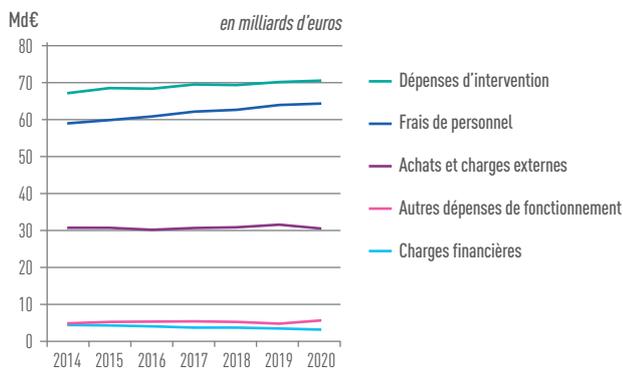
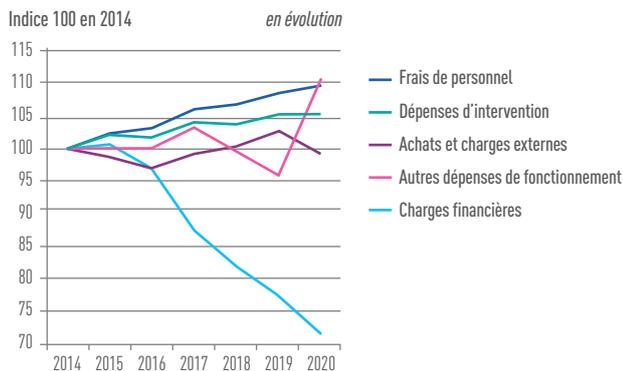
D'une part, les contractuels prennent une place de plus en plus importante. D'autre part, les contrats aidés disparaissent progressivement, tandis que le nombre d'apprentis continue d'augmenter. Dans le même temps, la crise sanitaire a réduit certaines charges, notamment pour les communes et leurs groupements. L'ensemble des « Achats et charges externes » a ainsi diminué de - 3,3 % (- 6,4 % pour les communes). Certaines composantes sont en progression, comme celles correspondant à l'achat de fournitures d'entretien et de petits équipements (+ 29,8 %). D'autres, plus nombreuses, diminuent, traduisant la mise en veille de certains services ou équipements. Les consommations d'énergie des communes (- 2,9 %) ou de carburants (- 20,6 %) ont reculé, de même que celles d'alimentation (- 23,5 %), de publicité, foires, réceptions et relations publiques (- 36,9 %), de transports (- 37,0 %), ou encore les frais de déplacement (- 45,3 %).

L'évolution des dépenses d'intervention est très affectée par les changements de périmètres en 2020 : + 0,2 % à champ courant, mais en réalité + 3,2 % hors le département de La Réunion et hors dépenses liées à l'apprentissage des régions et CTU. Cela constitue une nette accélération, après + 0,1 % en 2018 et + 1,2 % en 2019. Ce sont surtout les dépenses des départements liées

au RSA qui expliquent cette progression (+ 7,2 % hors La Réunion). Les dépenses d'intervention des régions, hors dépenses liées à l'apprentissage, augmentent plus modérément : + 2,4 % (et - 7,5 % en comptant les dépenses liées à l'apprentissage).

La progression des dépenses d'intervention du secteur communal est du même ordre (+ 2,1 %), là aussi en nette accélération après des années de baisse ou de stagnation.

Dépenses de fonctionnement



Source : DGCL. Données DGFIP, Comptes de gestion - budgets principaux

Les « Autres dépenses de fonctionnement » ont en revanche bondi en 2020 de + 14,9 %, après deux années de forte baisse. C'est principalement le fait des communes (les dépenses des régions sont en forte augmentation en 2020 mais gardent malgré cela un poids très faible). Les indemnités des élus locaux (enregistrées dans cet agrégat) ont en effet été revalorisées dans les petites communes en 2020. Les dépenses de formation ont aussi augmenté (+ 9,0 %), dans le cadre du renouvellement des conseils municipaux et communautaires après les élections. Certaines dépenses exceptionnelles des communes ont par ailleurs fortement augmenté du fait de la crise sanitaire, en particulier dans les grandes communes.

Les finances locales et la crise Covid : éléments d'évaluation

La crise sanitaire liée au Covid et ses conséquences économiques et sociales ont eu des traductions sur les finances et la gestion des collectivités locales en 2020.

Si certaines recettes locales sont protégées d'un effet immédiat de la crise (taxes foncières, dotations de l'Etat,...), d'autres sont très directement impactées. D'une part, plusieurs ressources fiscales ont vu leur assiette diminuer dès 2020 (taxe de séjour, certificats d'immatriculation, TICPE...) et, d'autre part, les effets du confinement avec interruption de certains services ont eu des traductions immédiates sur d'autres financements comme les recettes tarifaires et les produits du domaine. Sur certaines ressources, les collectivités ont par ailleurs pu décider de mesures d'abattement et d'exonération afin de soutenir certains redevables particulièrement touchés par la crise.

En matière de dépenses, les effets de la crise sont intervenus assez rapidement. Contrairement aux recettes, ils s'observent à la baisse mais aussi à la hausse. Certaines actions ou certains services publics ont été mis en veille, supprimés ou repoussés, ce qui a généré des économies. Dans le même temps, d'autres engagements, parfois nouveaux à l'échelle locale, sont apparus : achats de matériels ou de prestations spécifiques, et interventions d'urgence auprès du tissu économique, ou à destination des plus précaires.

À l'échelle de l'ensemble des collectivités locales, les baisses de ressources imputables à la crise s'élèvent à - 4,2 Md€. Elles concernent tous les niveaux de collectivités mais le bloc communal représente à lui seul les trois quarts des pertes, notamment en raison de sa plus grande dépendance aux recettes tarifaires et domaniales. En parallèle, l'impact sur les dépenses, plus difficile à mesurer, regroupe des surcoûts (achats de matériel, aides aux acteurs économiques ou au ménages...) et des économies (achats correspondant à des services mis en veille). Il est évalué de manière partielle à environ + 900 M€. Il est négatif pour le bloc communal (- 1,0 Md€) mais positif pour les départements (+ 0,65 Md€), en lien avec la hausse des allocations RSA, et pour les régions (+ 1,3 Md€) compte tenu de leurs interventions sur le secteur économique.

Au final, sur la base de ces estimations, le coût net avant prise en compte des aides de l'État se monte à 5,1 Md€ en 2020, soit l'équivalent de 12 % de l'épargne brute de l'année précédente (excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement) et 20,5 % de l'épargne nette (épargne brute - remboursements de la dette). Derrière ces chiffres, des disparités entre niveaux de collectivités et entre collectivités elles-mêmes apparaissent.

Évaluation des effets de la crise sur les finances des collectivités locales

| En millions d'euros | Bloc communal (yc Syndicats) | Départements | Régions et CTU | Ensemble |
|--|---------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Recettes fiscales | - 694 | - 284 | - 628 | - 1 606 |
| Recettes d'activités (domaines, tarifs, revenus des immeubles...) | - 2 510 | - 42 | - 9 | - 2 561 |
| Recettes (1) | - 3 204 | - 327 | - 636 | - 4 167 |
| Achats et charges externes : | | | | |
| - postes « à économie » | - 1 701 | - 288 | - 223 | - 2 211 |
| - fournitures d'entretien et de petits équipements | + 356 | + 192 | + 208 | + 756 |
| Allocations RSA | + 58 | + 690 | + 38 | + 787 |
| Charges exceptionnelles | + 242 | + 61 | + 132 | + 435 |
| Dépenses d'investissement - soutien économie (hors prêts et avances) | (*) | (*) | + 936 | + 936 |
| Dépenses d'investissement - soutien économie (prêts et avances) | (*) | (*) | + 183 | + 183 |
| Dépenses (2) | - 1 044 | + 655 | + 1 275 | + 885 |
| Coût net avant aides de l'Etat (1)-(2) | - 2 160 | - 982 | - 1 911 | - 5 052 |
| <i>En % de l'épargne brute 2019</i> | <i>- 8,0 %</i> | <i>- 10,5 %</i> | <i>- 29,6 %</i> | <i>- 11,8 %</i> |
| <i>En % de l'épargne nette 2019</i> | <i>- 15,5 %</i> | <i>- 16,5 %</i> | <i>- 41,8 %</i> | <i>- 20,5 %</i> |

(*) impact Covid non identifié.

Source : traitement OFGL, données budgets principaux et annexes (DGFiP). Avertissement : ces mesures des effets de la crise sont des évaluations à partir de traitements possibles sur les comptes de gestion.

Le rapport cite les principaux dispositifs financiers mis en place sur les collectivités locales :

- Financements supplémentaires dédiés à l'investissement, il s'agit notamment de l'abondement de 950 M€ sur la dotation de soutien à l'investissement locale (DSIL) exceptionnelle. Au 31 décembre 2020, plus de 574 millions d'euros de subventions (AE) avaient été accordées au bénéfice de 3 357 projets. La matérialisation effective (CP) de ces dotations supplémentaires dans les comptes de collectivités devrait intervenir principalement à compter de 2021 ou 2022.
- Concours exceptionnel de l'Etat pour l'achat de masques par les collectivités locales, qui s'est traduit par la prise en charge par l'Etat de 50 % du coût des masques achetés entre le 13 avril et 1er juin 2020, dans la limite d'un prix de référence. Un montant de 213,8 M€ a été versé à environ 16 000 collectivités, permettant ainsi un co-financement par l'Etat d'environ 400 millions de masques.

- Le montant total de la dotation définitive versée au titre de l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative de 2020 (article instaurant la mesure dite du « filet de sécurité » financier) s'élève à 193 M€, dont 163 M€ pour 4 168 communes et 51 EPCI à fiscalité propre et 29 M€ pour les groupements de collectivités autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ou percevant de la fiscalité liée au tourisme et au loisir.

- Les AOM ont également bénéficié d'un dispositif d'avance remboursable au titre de la quatrième loi de finances pour 2020. Ainsi, 85 AOM (71 EPCI, 11 syndicats et 3 communes) ont sollicité le versement d'une avance pour un montant total de 574 M€.

- Garanties spécifiques pour les collectivités d'outre-mer et la collectivité de Corse (31 M€).

- Mécanisme d'avances remboursables en cas de perte sur les DMTO pour les départements. Sur les 40 bénéficiaires initiaux (394 M€), seuls 8 départements pour 119 M€ devraient finalement correspondre aux critères retenus en raison de la bonne tenue de ces produits fiscaux dans de nombreux territoires.

Rapport final du Conseil d'Etat

L'expérimentation de la Médiation Préalable Obligatoire

Depuis 2016, la justice administrative développe la médiation comme mode alternatif de résolution des litiges. Dans certains litiges, une médiation préalable à la saisine du juge a été rendue obligatoire par la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Dans le rapport mis en ligne sur le site du Conseil d'Etat en septembre 2021, la Haute Juridiction dresse le bilan de l'expérimentation de cette médiation préalable obligatoire (MPO) et revient sur ses perspectives d'évolution. Pour rappel, plusieurs administrations étaient en charge de l'expérimentation de la MPO. Pour les contentieux fonction publique, les CDG, le ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères se sont portés volontaires. Pour les contentieux sociaux, Pôle emploi et le Défenseur des droits étaient expérimentateurs. Ce rapport final est basé sur les rapports annuels transmis par chacun des acteurs de l'expérimentation, dont la Fédération Nationale des Centres de Gestion qui a remis chaque année au Conseil d'Etat une synthèse des rapports des 42 CDG expérimentateurs de la MPO.

Un bilan qualitatif et quantitatif satisfaisant

Au cours de ces trois années d'expérimentation, les médiateurs partenaires ont été destinataires de 5 516 demandes de MPO dont 832 pour les CDG.

Des disparités importantes entre les administrations et les territoires concernés ont marqué ces statistiques. Ainsi, le médiateur national de Pôle emploi et les trois médiateurs régionaux concernés ont enregistré 2 746 demandes de MPO, soit la moitié d'entre elles (50 %) alors que la médiatrice du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) n'en a reçu que 11 (0,2 %).

Il y a lieu toutefois de relever qu'une grande majorité des demandes de MPO enregistrées ont concerné les litiges sociaux (article 2 du décret n° 2018-101 du 16 février 2018). Ainsi, 4 522 demandes de MPO ont été enregistrées dans ce domaine (82 % des demandes de MPO), dont 2 746 pour Pôle emploi (50 %) et 1 776 pour le Défenseur des droits (32 %).

Bilan statistique global de l'expérimentation de médiation préalable obligatoire - MPO

Période du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2021

| Contentieux | Partenaires | Demandes de MPO | MPO engagées | MPO terminées | Accords | Taux de réussite (nbre d'accords/ nbre de MPO terminées) | Échecs | Durée moyenne constatée (en jours) |
|-------------------|---|-----------------|--------------|---------------|--------------|--|------------|---------------------------------------|
| Fonction publique | Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) | 11 | 11 | 10 | 8 | 80 % | 2 | 90 |
| | Centres de gestion de la Fonction publique territoriale | 832 | 414 | 313 | 162 | 52 % | 77 | 70 |
| | Ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur | 151 | 149 | 140 | 95 | 68 % | 45 | 52 |
| Cont. sociaux | Pôle emploi | 2 746 | 2 703 | 2 644 | 2 579 | 98 % | 65 | 30 |
| | Défenseur des droits | 1 776 | 1 533 | 1 257 | 468 | 37 % | 789 | 109 |
| TOTAL | | 5 516 | 4 810 | 4 364 | 3 312 | 76 % | 978 | 56,5 |

Source : Rapport final du Conseil d'Etat sur l'expérimentation de la Médiation Préalable Obligatoire (juin 2021).

Le rapport souligne un nombre non négligeable de demandes de MPO jugées irrecevables : 706 (soit 13 % des demandes enregistrées). À cet égard, certains partenaires ont connu un taux de recevabilité des demandes de MPO proche du 100 % (Pôle emploi, Education nationale, MEAE). D'autres partenaires ont toutefois connu des taux importants d'irrecevabilité des demandes de MPO qui leur ont été soumises, traduisant bien souvent des difficultés de lisibilité du dispositif,

notamment de son champ d'application, et des voies de recours. Cela pourrait également traduire, selon le Conseil d'Etat, un besoin d'élargissement du champ d'application de la MPO là où de nombreuses demandes de MPO, aujourd'hui irrecevables, sont enregistrées. Ainsi les CDG affichent un taux d'irrecevabilité de la moitié du contingent des demandes de MPO qu'ils ont enregistrées.

Le profil des médiateurs des CDG

L'article R 213-2 du code de justice administrative prévoit que la médiation peut être confiée à une personne physique ou à une personne morale. Si le médiateur désigné est une personne morale, son représentant légal désigne la ou les personnes physiques qui assureront, au sein de celle-ci et en son nom, l'exécution de la mission. Le médiateur est un agent du Centre de Gestion, tiers indépendant des parties, non impliqué dans le différend. Au 1^{er} avril 2021, 87 médiateurs exercent leurs missions au sein des CDG, soit en moyenne 2 par CDG. Depuis 2019, les CDG assurent en moyenne 104 médiations par an, soit en moyenne entre 2 et 3 par CDG et entre 1 et 2 d'une médiation par médiateur.

S'agissant du profil des médiateurs, 20 sont DGS, 10 sont DGA et 12 occupent des postes d'encadrement supérieur (responsable de service, directeur de pôle). Au total, 42 médiateurs sont cadres ou managers à un poste de direction soit environ la moitié des médiateurs. 25 médiateurs occupent des fonctions de juristes (environ 30 %). Les 18 autres médiateurs occupent des fonctions diverses (psychologue du travail, préventeur, conseiller statutaire, chargé d'inspection maintien dans l'emploi, conseiller RH). Le profil type du médiateur est donc soit un juriste, soit un cadre ou manager à un poste de direction d'un Centre de Gestion. Les médiations de déroulement principalement en présentiel avec des rendez-vous préparatoires par téléphone ou échanges préalables par mails. La crise sanitaire a cependant obligé les CDG à recourir, pour plus de la moitié d'entre eux aux outils de visio-conférence et/ou à assurer des médiations par téléphone. Les courriers sont très peu utilisés, les médiateurs favorisant les échanges directs et en temps réel.

Les effets de la MPO sur les flux de contentieux

Le rapport du Conseil d'Etat relève que la MPO n'a pas dégonflé les flux contentieux, du moins pas de manière évidente et significative. Néanmoins, selon le Conseil d'Etat, la réussite de la MPO ne peut pas s'apprécier uniquement à l'aune de la diminution des flux contentieux. L'enjeu de l'accès aux droits est fondamental et sur ce point, il ressort de cette expérimentation et en particulier de l'étude qualitative menée par l'observatoire du Défenseur des droits auprès des réclamants suivis par l'institution de 2018 à 2020 que la MPO est un dispositif qui permet d'ouvrir un nouvel accès aux droits notamment pour des personnes qui ne seraient pas allées devant le juge. Le dispositif de médiation préalable obligatoire peut ainsi offrir à un public précaire, pour lequel l'accès au juge est souvent difficile, la possibilité d'une médiation gratuite dévolue à un tiers neutre, impartial et indépendant.

Par ailleurs, les données statistiques doivent être considérées avec beaucoup de précautions tant les outils de suivis sont encore imprécis à plusieurs égards. Plus généralement, les statistiques obtenues font apparaître le nombre de requêtes enregistrées dans les domaines contentieux concernés sans que les requêtes jugées irrecevables ne soient écartées (tardiveté, incompétence, hors champ de MPO, etc.).

La reconnaissance de nombreux avantages et intérêts de la MPO

Le Conseil d'Etat soulève quatre points d'intérêt, ne sont pas propres aux seules MPO mais valent pour la médiation en général :

► Pédagogique

La médiation permet d'expliquer les raisons de la décision de l'administration et de mieux la faire comprendre et éventuellement, de la faire accepter. Elle permet également à l'administration de prendre connaissance de certaines lacunes qui lui sont propres (organisationnelles, structurelles, conjoncturelles, etc.) ou qui tiennent à la réglementation en vigueur et d'envisager des mesures correctives ;

► Social

La médiation offre un espace concret d'écoute et de dialogue et permet de créer ou de recréer des liens et donc de la confiance entre l'administration et l'usager, l'administré, l'allocataire ou l'agent concerné. L'image de l'administration est également sensiblement améliorée ;

► Pacificateur

La plupart des médiations aboutissant à un accord (76 % en ce qui concerne les MPO), quel qu'il soit (total, partiel, avec ou sans concession de l'administration). Le processus de médiation permet donc aux protagonistes de sortir de la situation de conflit et de blocage dans laquelle ils se trouvaient. Leur relation s'en trouve apaisée et assainie. En phase précontentieuse, la médiation permet de résoudre rapidement, simplement et durablement une situation litigieuse et d'éviter une saisine contentieuse des juridictions administratives ;

► Novateur

La médiation favorise l'émergence de solutions novatrices, intégrant l'équité en sus de la légalité. En outre, elle permet à l'administration de modifier sa décision sans être désavouée par un juge et sans générer de « jurisprudence » (confidentialité de la médiation).

En ce qui concerne la MPO à proprement parler, les partenaires de l'expérimentation ont tenu à souligner l'intérêt d'un tel dispositif pour ancrer et renforcer la position de la médiation dans le fonctionnement de l'administration, comme une véritable alternative à la procédure contentieuse. La MPO permet en outre d'accroître la notoriété et parfois même la légitimité des médiateurs concernés. Il en résulte également

un rapprochement des dispositifs de médiation et médiateurs institutionnels concernés avec les juridictions administratives. Des conventions médiation et des schémas de coopération inspirés du dispositif de MPO ont ainsi été élaborés entre certaines administrations, certains médiateurs et certaines juridictions administratives afin de compléter et prolonger les effets positifs de l'expérimentation de MPO.

De plus, le rapport souligne qu'en tant que préalable obligatoire à la saisine du juge, la MPO permet de toucher des publics plus précaires et plus en difficulté, qui pour certains n'auraient pas saisi le juge et seraient restés dans l'incompréhension et la non-acceptation de la décision de l'administration. La MPO renforce ainsi l'accès aux droits.

La gratuité de la MPO revêt également un intérêt central pour les réclamants, condition sine qua non pour certains. En effet, le coût de la médiation peut parfois constituer un obstacle dirimant à l'engagement, au développement et/ou à la réussite d'un tel processus amiable. Selon le Conseil d'Etat, il est donc important que la médiation assurée en phase précontentieuse et de surcroît de manière obligatoire soit gratuite pour les réclamants. Les partenaires de l'expérimentation ont toutefois tenu à rappeler que la MPO et plus largement, la médiation institutionnelle, n'est pas gratuite pour l'administration, qui finance les dispositifs de médiation.

Le rapport relève d'ailleurs un particularisme important pour les MPO traitées par les CDG qui tient à la possible « non gratuité » de la MPO pour les collectivités concernées, en vertu de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit un financement de toutes les missions des CDG par les collectivités locales. À ce jour, seuls 9 centres de gestion sur les 42 CDG expérimentateurs ne prévoient pas de facturation et incluent la mission de MPO dans leur cotisation. La majorité des CDG concernés prévoient une facturation au cas par cas (pour chaque MPO effectivement assurée) ou au forfait (service médiation financé à l'année). Cela peut donc se heurter aux dispositions prévues à l'article L 213-5 du code de justice administrative : « *Lorsqu'elle constitue un préalable obligatoire au recours contentieux en application d'une disposition législative ou réglementaire, la médiation présente un caractère gratuit pour les parties* ».

Des pistes d'améliorations du dispositif

Le Conseil d'Etat souligne dans son rapport qu'au cours de ces trois années, il n'y a pas eu de frein technique ou procédural sérieux à la mise en œuvre de l'expérimentation, même si des difficultés ont pu être rencontrées en lien avec la définition et l'interprétation du champ

d'application de la MPO. Les difficultés rencontrées ont le plus souvent été le fait de situations individuelles pouvant se heurter à une gestion collective de l'administration, à des positions de principe des protagonistes, à une mauvaise connaissance ou compréhension de la MPO ou encore à l'impossibilité pour certains d'envisager un échange serein et constructif avec la partie adverse.

> L'importance de la médiation dite « pédagogique »

Parfois, une médiation aboutit à un accord entre les parties sans que l'administration ait été amenée à modifier sa décision initiale. L'intervention d'un tiers (le médiateur) et le dialogue qui a pu être engagé et mené entre les parties avec l'aide de celui-ci a ainsi permis au réclamant de mieux comprendre la décision qu'il contestait et de l'accepter, à défaut de la voir modifier. Ces médiations « pédagogiques » sont très nombreuses et fréquentes et il convient de les considérer comme des médiations abouties (accord).

Part des médiations pédagogiques parmi les accords obtenus en fin de MPO

| | Période du 1 ^{er} /04/2020 au 31/03/2021 | Période du 1 ^{er} /04/2019 au 31/03/2020 | Période du 1 ^{er} /04/2018 au 31/03/2019 |
|---|---|---|---|
| Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères | 0 % | 0 % | 0 % |
| Centres de gestion de la Fonction publique territoriale | 33 % | 15 % | NC |
| Ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur | 44 % | 72 % | NC |
| Pôle emploi | 69 % | 65 % | NC |
| Défenseur des droits | 6 % | 53 % | 34 % |

> Le sujet de la lisibilité de la médiation

L'instauration d'une médiation préalable obligatoire a été dans certains cas source de complexité supplémentaire, notamment pour l'usager, en raison de la limitation de son périmètre à certaines catégories de décisions mais également en raison du manque de lisibilité induit quant aux voies de recours qui leur sont associées. Cette vigilance quant à la lisibilité de la médiation va de pair avec des besoins accrus en communication, en interne comme en externe. Il s'agit alors, non seulement, de communiquer autour de l'existence de cette procédure de MPO et, par ailleurs, de bien mettre en lumière et en perspectives ses spécificités : son champ d'application, ses modalités de mise en œuvre, ses effets juridiques, etc.

> La question de la formalisation des accords issus de la médiation

Le rapport relève que certains médiateurs formalisent l'accord issu de la médiation et prévoient une clause de renonciation à recours (article 2052 du code civil) alors que d'autres accords ne font l'objet d'aucun formalisme particulier. Les pratiques peuvent diverger parmi les médiateurs des centres de gestion bien que la très grande majorité des médiations se concluent par un procès-verbal de fin de médiation (91 %). L'absence de formalisation des accords peut alors rendre plus délicate la mesure de l'effectivité de ces accords, notamment dans les cas de « médiations pédagogiques ».

> L'importance du profil des médiateurs

Selon, le rapport, pour que la médiation fonctionne et qu'elle ne soit pas dévoyée, il est essentiel que les médiateurs impliqués soient dûment formés et pleinement compétents dans ce domaine. Ainsi, les médiateurs des CDG suivent une formation spécifique dispensée par la Chambre nationale des praticiens de la médiation (CNPM) et le Centre de médiation et d'arbitrage de Paris (CMAP). En 2021, la FNCDG a fait le choix de coordonner auprès de l'ensemble des CDG, y compris des CDG non expérimentateurs de la MPO, deux nouveaux cycles de formations (initiation / perfectionnement).

Les critères de réussite de la médiation

Pour qu'une MPO réussisse, plusieurs conditions paraissent nécessaires :

► Sur le fond :

- L'administration doit accepter qu'il est possible de revenir sur sa décision, qu'il y a une marge de négociation, en équité notamment. Même dans le champ de la MPO, l'accord de principe de l'administration pour engager une MPO n'est pas toujours acquis dans la pratique (des administrations refusent la MPO immédiatement après la demande faite par le réclamant) ;
- Le réclamant doit véritablement accepter d'entrer en médiation, en y voyant un intérêt (délais plus courts, moindre coût que la procédure juridictionnelle, possibilité d'obtenir quelque chose, opportunité de dialoguer et de renouer le lien social, etc.) ;
- Le médiateur concerné doit être pleinement légitime pour que les parties acceptent la médiation (bien formé, indépendant et impartial objectivement tout autant que subjectivement, diligent, disponible).

► Sur la forme :

- La médiation et en particulier la MPO doivent être connues des réclamants et des services concernés, notamment au regard de ses spécificités, et respectée si ce n'est appréciée (impératif de communication interne/externe) ;

- Les médiateurs concernés doivent disposer des moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions (adéquation missions dévolues / moyens impartis).

Les perspectives d'évolution

Les rapporteurs du Conseil d'Etat proposent plusieurs perspectives d'évolution du dispositif de médiation.

> La convergence de la MPO avec la médiation conventionnelle

Le rapport souligne que la médiation doit être engagée le plus tôt possible lorsque le litige n'est pas trop cristallisé et que les parties sont encore ouvertes au dialogue. En tout état de cause, la médiation doit prospérer essentiellement en amont de la saisine du juge (médiations institutionnelles, médiations à l'initiative des parties/conventionnelles).

Par ailleurs, la MPO permet de créer, consolider et promouvoir les dispositifs de médiation concernés. Ainsi, la MPO a permis l'émergence rapide d'un dispositif de médiation au sein des 42 CDG expérimentateurs (inexistants jusqu'alors). Là où des dispositifs de médiation existaient déjà, la MPO a permis de les consolider et de les mettre utilement en lumière. Toutefois, le rapport met en exergue le fait que la MPO n'est pas la seule voie en phase précontentieuse et elle doit s'articuler avec d'autres initiatives de médiation conventionnelle « libre », notamment, la médiation à l'initiative des parties telle que prévue aux articles L. 213-5 et 6 du code de justice administrative. Là où la médiation conventionnelle fonctionne bien, quantitativement et qualitativement, la plus-value de la MPO n'est pas évidente au-delà des garanties qu'elle offre quant aux modalités de sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne ses effets juridiques : interruption des délais de recours et la suspension des prescriptions.

> S'agissant de la spécificité de la fonction publique

Selon le rapport du Conseil d'Etat, l'expérimentation a confirmé tout l'intérêt et le potentiel de la MPO dans ce périmètre et il apparaît dès lors opportun d'envisager de pérenniser et de généraliser ce dispositif. À défaut de consensus quant à l'opportunité d'élargir le champ d'application de la MPO dans ce périmètre, il conviendrait d'envisager cette généralisation via une généralisation de la MPO à l'ensemble du territoire national (métropole et outre-mer).

Cette extension territoriale pourrait se faire de manière progressive et suivant des schémas d'organisation répondant aux spécificités et contraintes des centres de gestion et des collectivités et établissements publics concernés. La MPO pourrait figurer parmi les missions obligatoires des centres de gestion de la fonction publique territoriale tout en étant facultative pour les

RAPPORTS PUBLICS

collectivités et établissements concernés, qui devraient dès lors établir des conventions d'adhésion au dispositif de la MPO. Ces conventions pourraient s'établir à tout moment et pour une durée, ou non, contrairement à ce qui avait été prévu dans le cadre de l'expérimentation. Les CDG assureraient ainsi, à la demande des collectivités et établissements publics avec lesquels de telles conventions seraient établies, la mission de médiation préalable obligatoire.

Ces conventions permettraient également, en tant que de besoin, l'exercice de cette mission à un niveau supradépartemental selon des modalités déterminées par le schéma régional ou interrégional de coordination, de mutualisation et de spécialisation propre aux centres de gestion.

Par ailleurs et dans le prolongement de la MPO, ces centres pourraient assurer, à la demande des collectivités et établissements publics, une mission de médiation à l'initiative du juge ou des parties en matière de gestion des ressources humaines (à l'exclusion des avis ou décisions des instances paritaires, médicales, de jurys ou de toute autre instance collégiale administrative obligatoirement saisie ayant vocation à adopter des avis ou des décisions). Les dépenses afférentes à l'accomplissement des missions mentionnées précédemment pourraient être financées dans les conditions fixées au septième alinéa de l'article 22 de la loi du 26 janvier 1984 qui prévoit un financement de toutes les missions des centres de gestion par les collectivités locales.

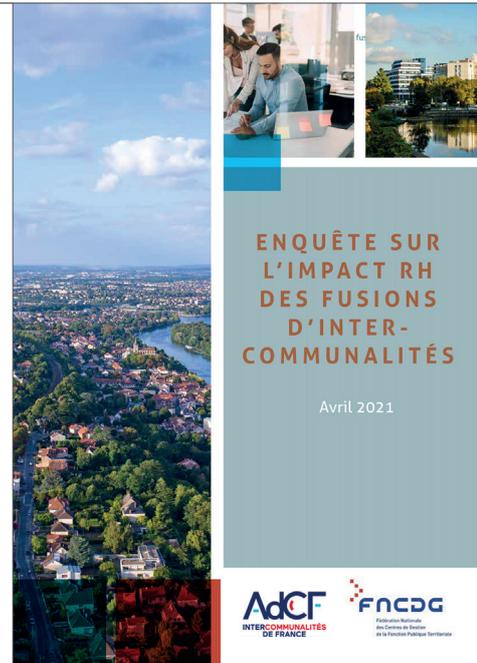


Congrès 2022

APPRÉHENDER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS UN CONTEXTE DE CRISE SANITAIRE, DE TRANSITIONS ET DE RÉFORMES

PALAIS DU
PHARO
7,8,9 sept 2022

Les conséquences sur la gestion des ressources humaines des fusions d'EPCI



La décennie 2010 a été marquée par deux vagues successives de redéfinition de la carte des intercommunalités de France :

q La première en 2013 et 2014 à la suite de la loi de réforme des collectivités territoriale de 2010 et a notamment achevé le rattachement de l'ensemble des communes à une communauté ;

► Le deuxième mouvement, mis en œuvre au 1^{er} janvier 2017 conformément à la loi NOTRe, a eu pour objet de regrouper des intercommunalités ou à en modifier le périmètre.

Les 450 fusions intervenues au 1^{er} janvier 2017 ont ceci de particulier qu'elles ont été préparées dans des délais très contraints.

En ce début de mandature 2020-2026, l'AdCF et la FNCDG ont souhaité réaliser un état des lieux des évolutions et des choix intervenus concernant les ressources humaines des EPCI issus de fusions depuis le 1^{er} janvier 2017.

Une enquête a pour cela été adressée à tous les EPCI et 22 % des établissements fusionnés y ont répondu.

Le document de restitution de l'étude, publié par l'AdCF et la FNCDG, s'organise autour de 10 thématiques :

1. Les compétences exercées à l'issue de la fusion
2. Les mutualisations
3. L'anticipation des fusions
4. Les impacts de la fusion sur l'organisation des services
5. Les créations de poste
6. Les suppressions de postes
7. La gestion des emplois fonctionnels
8. L'évolution des dépenses de fonctionnement
9. La réorganisation des temps de travail
10. L'impact de la fusion sur la rémunération et les prestations sociales

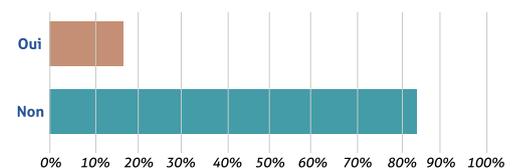
Parmi les 98 répondants :

- 79 sont des communautés de communes ;
- 18 sont des communautés d'agglomération ;
- Une communauté urbaine a également adressé ses éléments.

Concernant le type de fusions, 61 communautés ont été créées par fusion simple, 30 par fusion extension, deux par fusion retrait et 5 par extension sur une communauté dissoute.

Périmètre interdépartemental ou non de l'EPCI

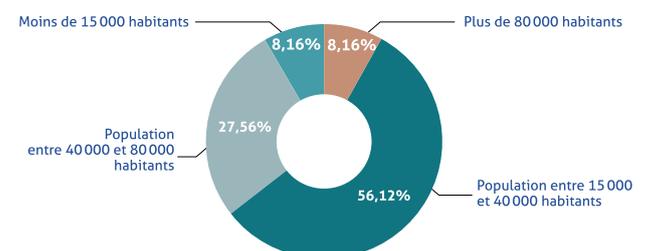
95 répondants



Plus d'un tiers des communautés répondantes a une population supérieure à 40 000 habitants (35,71 %), alors qu'environ 8 % comptent moins de 15 000 habitants.

Typologie des EPCI répondants en fonction du nombre d'habitants

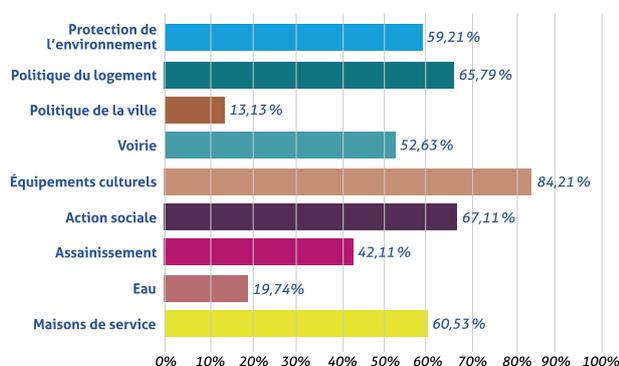
98 répondants



Conséquences sur la gestion des ressources humaines des fusions EPCI # DOSSIER SPÉCIAL

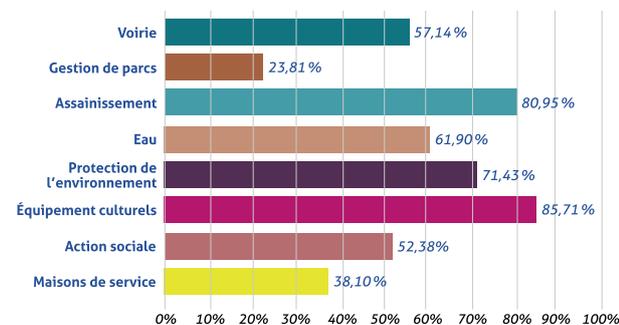
Compétences optionnelles ou supplémentaires harmonisées après la fusion par les communautés de communes

76 répondants



Compétences optionnelles ou supplémentaires harmonisées après la fusion par les communautés de communes

19 répondants



Avant la fusion, les communautés répondantes employaient en moyenne 137 agents, le minimum étant de 7 et le maximum de 1 434 agents. Plus de 74 % des communautés employaient plus de 50 agents et disposaient ainsi de leurs instances paritaires.

Au 1^{er} décembre 2020, les communautés répondantes emploient en moyenne 173 agents, le minimum étant de 14 et le maximum de 1 487 agents. L'évolution du nombre d'agents après la fusion se situe à environ + 26 % (36 agents de plus en moyenne). Plus de 81 % des EPCI répondants ont un effectif supérieur à 50 agents. Concernant les agents contractuels, avant la fusion, les communautés répondantes employaient en moyenne 25 contractuels (18,25 % des effectifs). Neuf communautés n'en employaient aucun, le maximum d'agents contractuels étant de 255.

Concernant les agents contractuels, au 1^{er} décembre 2020, les communautés répondantes emploient en moyenne 35 contractuels (+40% après la fusion), le minimum étant de 2 et le maximum de 265 agents. La part des agents contractuels représente en moyenne 20,23 % des effectifs.

L'élaboration et l'adoption des schémas de mutualisation ont été très diverses au courant du mandat précédent.

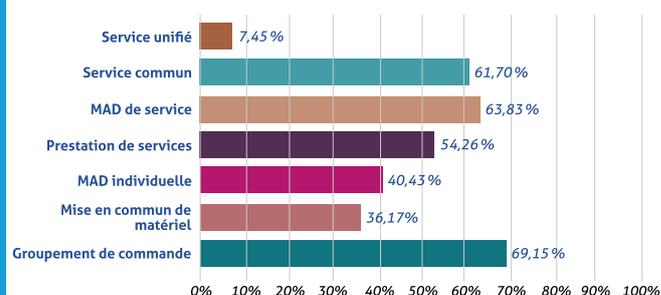
Bien que l'élaboration de ce schéma ait été rendue facultative par la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 laquelle a réécrit l'article L 5211-39-1 du CGCT, dans de nombreuses communautés répondantes une réflexion est menée actuellement sur ce document ou ce dernier est en cours d'élaboration.

Seuls 5 EPCI indiquent que le schéma de mutualisation existant avant 2020 allait être abandonné pour le mandat 2020-2026.

Très majoritairement, la fusion a permis un renforcement de la mutualisation (près de 61 % des répondants). Seules quatre communautés évoquent une diminution du niveau de mutualisation. Pour plus d'un tiers des répondants, la mutualisation se situe à un niveau comparable à celle en œuvre avant la fusion.

Types de mutualisations mis en œuvre

94 répondants



Très majoritairement, les EPCI ont engagé des travaux techniques préparatoires entre DGS, DRH, directeurs financiers (72 %). Seules 15 communautés indiquent ne pas avoir anticipé la fusion.

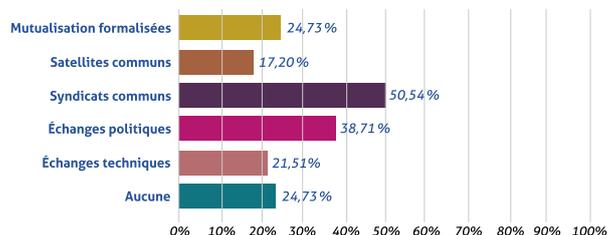
Plus de la moitié des communautés a mis en place des groupes de travail (59 %), a engagé des échanges politiques pour préparer la fusion (59%) et réalisé des diagnostics ou études d'impact (55 %).

Moins d'un quart des communautés ont mené des actions de communication ou d'information.

Pour plus d'un quart des EPCI, la mise en œuvre de la fusion n'a pas fait l'objet d'un accompagnement particulier. Pour les autres, ils ont majoritairement eu recours à l'appui d'un cabinet ou d'un bureau d'études (59 %). Plus d'un quart des communautés évoquent l'appui des services de l'Etat (26 %), 19 % celui du CDG.

Habitudes de travail avant la fusion

93 répondants



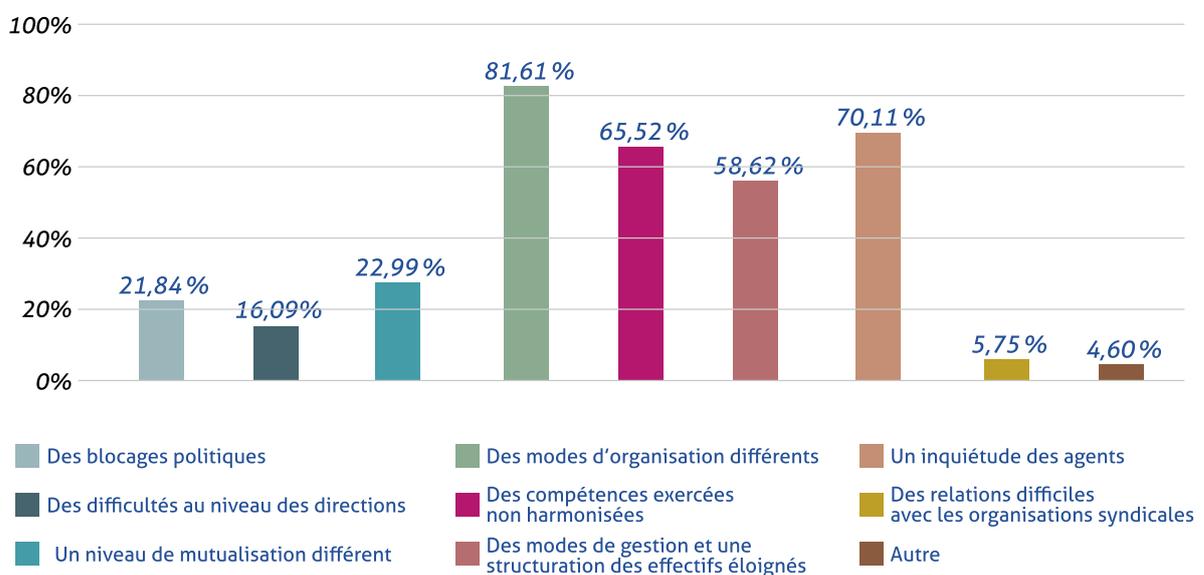
DOSSIER SPÉCIAL

91 communautés ont associé les agents au projet de fusion, très majoritairement par la voie du dialogue social formel ou informel. Un EPCI indique avoir organisé une rencontre individuelle avec chaque agent. La très grande majorité des EPCI répondants a réorganisé les services à la suite de la fusion (89,8 %). Dans ce cadre, des difficultés ont pu être rencontrées par près de 89 % des EPCI répondants, notamment :

- Les modes d'organisation très différents entre les structures préexistantes à la fusion (81,61 %) ;
- Une inquiétude des agents (70,11 %) ;
- Des compétences exercées non harmonisées (65,52 %) ;
- Des modes de gestion et une structuration des effectifs éloignés (58,62 %) ;
- Un niveau de mutualisation différent (22,99 %) ;
- Des blocages politiques (21,84 %) ;

Type de difficultés rencontrées

87 répondants



La fusion a été pour la très grande majorité des EPCI répondants (près de 82 %) l'occasion de travailler à une identité commune. Pour beaucoup, elle a permis de travailler sur la cohésion des équipes (72 %), de développer le management participatif (43 %), d'organiser les services en mode projet (44 %).

Nombre d'EPCI (61 %) ont mis en exergue la nécessité après la fusion de renforcer l'encadrement principalement intermédiaire (84 %), mais aussi supérieur (38 %) et de proximité (34 %).

En termes de GRH, la fusion a été source de préoccupation concernant :

- ▶ En 1^{er}, l'accompagnement au changement ;
- ▶ Puis, l'évolution de la masse salariale ;
- ▶ Puis, les procédures internes ;
- ▶ Les matériels et les locaux ;
- ▶ Les conditions de travail ;
- ▶ Le temps de travail ;
- ▶ Le dialogue social ;
- ▶ Le niveau d'encadrement ;
- ▶ Les postes de direction ;
- ▶ Les recrutements.

Pour la très grande majorité des communautés, la fusion n'a pas nécessité la création de postes spécifiques pour accompagner celle-ci (près de 74 %). 27 communautés ont toutefois recruté des emplois spécifiques avant la fusion ou juste après.

Sur le long terme, a contrario, plus de 76 % des communautés ont créé des postes à l'issue de la fusion.

Les créations de postes ont été les plus importantes dans les domaines suivants :

- ▶ La communication (44 %)
- ▶ L'urbanisme (44 %)
- ▶ La GEMAPI (32 %)
- ▶ Les services techniques (30,67 %)
- ▶ L'assainissement (29,33 %)
- ▶ L'aménagement, le développement (28 %)
- ▶ La collecte et le traitement des déchets (28 %)
- ▶ L'informatique (28 %)
- ▶ La direction (26,67 %)
- ▶ Le développement durable, la biodiversité (26,67 %)
- ▶ Le juridique (25,33 %)
- ▶ L'enfance, l'éducation, le scolaire (25,33 %).

Conséquences sur la gestion des ressources humaines des fusions EPCI # DOSSIER SPÉCIAL

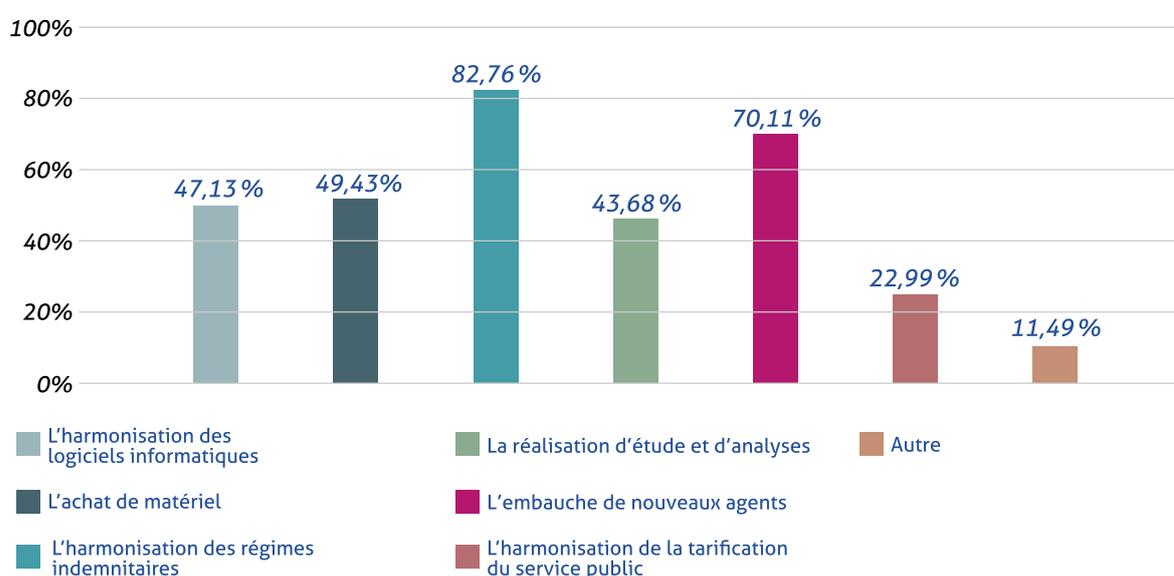
Majoritairement (63 %), la fusion n'a entraîné aucune suppression de poste. 15 communautés évoquent des suppressions liées à la suppression de compétences, 10 pour des restitutions de compétences, 7 EPCI évoquent des suppressions liées au contexte économique et financier, 9 EPCI pour cause de transfert de compétence.

Dans deux tiers des établissements, les emplois fonctionnels n'ont pas été impactés par l'évolution des seuils réglementaires. Ils ont conservé leur poste après la fusion.

87 communautés (89 %) évoquent une hausse des dépenses de fonctionnement à l'issue de la fusion.

Causes invoquées pour expliquer la hausse des dépenses de fonctionnement

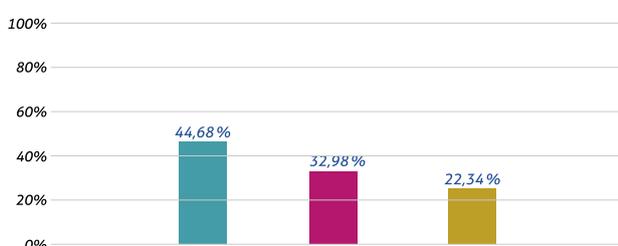
87 répondants



Plus des deux tiers des EPCI (68 %) ont engagé une démarche de réorganisation des temps de travail à l'issue de la fusion.

Les agents employés travaillaient-ils avant la fusion sur la base de 1607 heures effectives ?

94 répondants



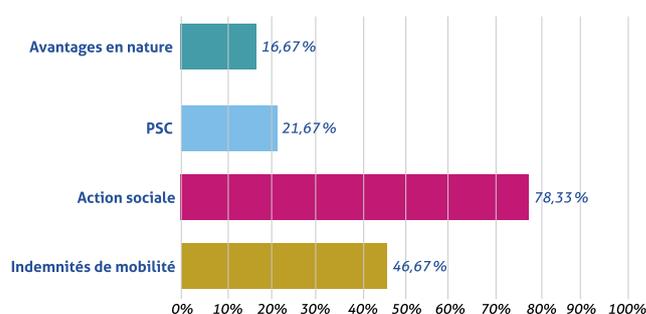
Seuls 12 EPCI n'ont pas souhaité modifier le régime indemnitaire. 3 communautés avaient anticipé cette démarche préalablement à la fusion.

Parmi les compléments de rémunération institués à l'issue de la fusion, plus de trois quarts des communautés (78 %) ont mis en œuvre des dispositifs d'action sociale, 47 % ont versé des indemnités de

mobilité, 17 % proposent des avantages en nature. Moins d'un quart des EPCI répondants (13 communautés) a mis en place la protection sociale complémentaire.

Compléments de rémunération institués à l'issue de la fusion

60 répondants



À l'exception de quatre EPCI, toutes les communautés répondantes sont affiliées au CDG de leur département (96 %), 12 communautés d'agglomération employant plus de 350 agents répondantes ayant fait le choix de l'affiliation volontaire.

La crise sanitaire et ses impacts sur la GRH des collectivités

L'AMF, la FNCDG, l'ADF, Régions de France et le CNFPT ont publié en mai 2021 une enquête sur la crise sanitaire et ses impacts en matière de gestion des ressources humaines au niveau des collectivités territoriales lors du premier confinement (17 mars - 11 mai 2020). L'enquête, menée par mail à l'automne 2020 auprès de 4 022 collectivités, analyse la crise sanitaire et ses impacts en matière de gestion des ressources humaines.

Dans le cadre du premier confinement, 65 % des collectivités ont mis en œuvre un Plan de continuité d'activité (PCA) pour maintenir les missions jugées fondamentales à la continuité du service public et désigner les agents considérés comme indispensables. Les collectivités répondantes ont requis la présence sur site des agents assurant principalement les fonctions d'état civil, de finances-comptabilité, des services techniques.

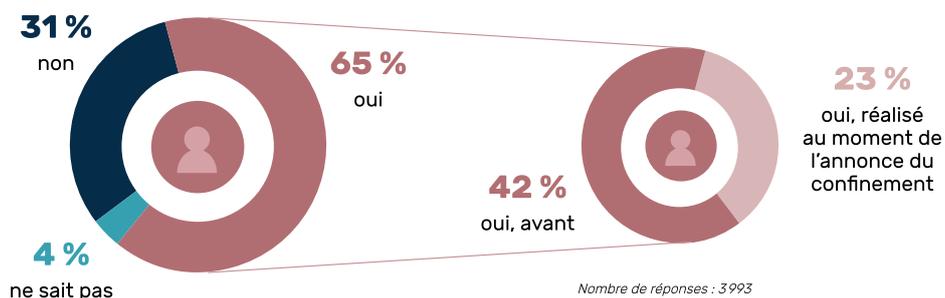


Les services qui ont maintenu leur activité en présentiel

| | en % des collectivités répondantes |
|---|------------------------------------|
| Les services assurant l'état civil pour les actes liés aux naissances et décès | 81 % |
| Le service comptabilité/finances | 74 % |
| Les services techniques (ramassage des ordures ménagères, réponse à une urgence technique sur un bâtiment par exemple...) | 56 % |
| La DRH | 43 % |
| Le service funéraire | 39 % |
| Les services assurant la gestion de la propreté urbaine | 34 % |
| Les services assurant les gardes d'enfants des personnels mobilisés dans la gestion de la crise sanitaire (scolaire, périscolaire, crèches) | 32 % |
| Le service informatique | 23 % |
| Les services eaux, assainissements, électricité | 22 % |
| Autres | 16 % |
| La police municipale | 13 % |

Nombre de réponses : 3 900

Adoption d'un plan de continuité de l'activité (PCA)



La mise en œuvre du PCA dépend de la taille et de la gouvernance de la collectivité. Ainsi, les départements et les régions avaient tous adopté un plan de continuité, très majoritairement avant l'annonce du premier confinement. À l'inverse, peu de PCA existaient dans les communes et intercommunalités avant la crise sanitaire (respectivement 42 % pour les communes, 37 % pour les communautés de communes et 45 % pour les communautés d'agglomération).

L'enquête met en lumière les obstacles rencontrés par les collectivités territoriales dans la gestion des agents pendant la première période de confinement.

Ces dernières ont particulièrement pointé le manque d'anticipation lié au caractère inédit de la crise (43 %) et le défaut d'équipements (41 %) avec l'absence de matériel de protection, de masques ou de gel hydroalcoolique. Les consignes évolutives et la complexité juridique des dispositifs d'autorisations spéciales d'absence ont été difficiles à gérer. Rares sont les collectivités qui ont évoqué des difficultés liées à la continuité de leurs activités.

La forte implication des agents territoriaux avait été soulevée par le rapport d'information du Sénat publié le 10 juillet 2020.

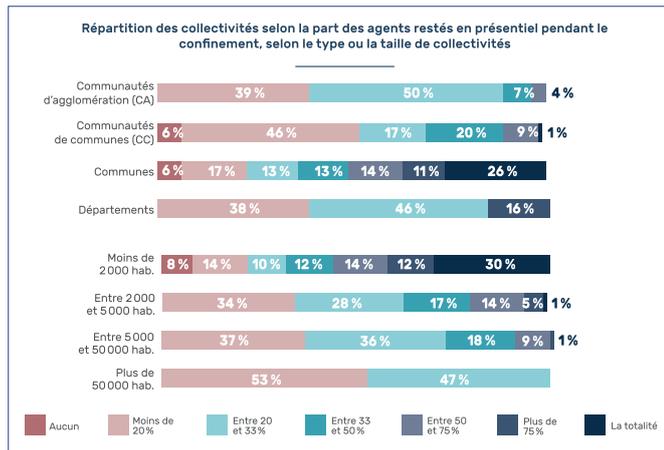


Concernant les structures sur lesquelles les collectivités ont pu s'appuyer pour la gestion de leurs agents, ont été majoritairement cités la préfecture, le CDG, le département et l'association départementale des maires. L'enquête s'intéressait également aux mesures prises par les collectivités en matière de sécurité et de protection des agents : 86 % des collectivités répondantes ont mis quotidiennement à disposition de leurs agents des masques ; 83 % ont imposé le port obligatoire du masque sur le lieu de travail ; 42 % ont adopté des protocoles d'entretien et de désinfection des locaux. Le nettoyage renforcé des postes de travail était encore pratiqué en octobre 2020 (dans 65 % des communes, 79 % des agglomérations, 77 % des communautés de communes et 92 % des départements et régions) 40 % des collectivités répondantes ont

réaménagé les bureaux en installant des cloisons, en espaçant les postes de travail, en modifiant les systèmes de ventilation. Près d'un tiers des collectivités ont également réorganisé les espaces collectifs (marquage au sol, limitation aux ascenseurs...) et formé ou sensibilisé leurs agents au respect des gestes barrières. S'agissant de l'organisation des services, l'enquête révèle une disparité de situations allant du tout télétravail au tout présentiel, en passant par des situations de travail mixtes, combinant télétravail et présentiel : 25 % des collectivités ont vu la totalité de leurs agents rester en présentiel ; 35 % ont maintenu plus de 75 % de leurs agents sur site ; 10 % ont placé plus de la moitié de leurs effectifs en télétravail ; 3 % ont demandé à tous leurs agents de travailler à distance.

DOSSIER SPÉCIAL

Les communes de moins de 5 000 habitants sont les moins nombreuses à avoir instauré le télétravail en raison de la nature des métiers exercés et de la proximité des services qu'elles proposent. Le taux d'agents placés en télétravail augmente ainsi en fonction de la taille de la collectivité.



Certains agents étaient exclus d'un travail en présentiel et ne pouvaient pas relever des plans de continuité. Il s'agit des agents souffrant des 11 pathologies définies par le Haut Conseil de la sécurité publique.

Très peu d'agents publics territoriaux ont été placés en autorisation spéciale d'absence (ASA) pour vulnérabilité.

La part de ces ASA est largement liée à la taille de la collectivité, la probabilité d'avoir un agent « personne vulnérable » augmentant avec le nombre des effectifs. Toutefois, même dans les collectivités de taille plus importante, ces agents ont représenté moins de 20 % des effectifs.

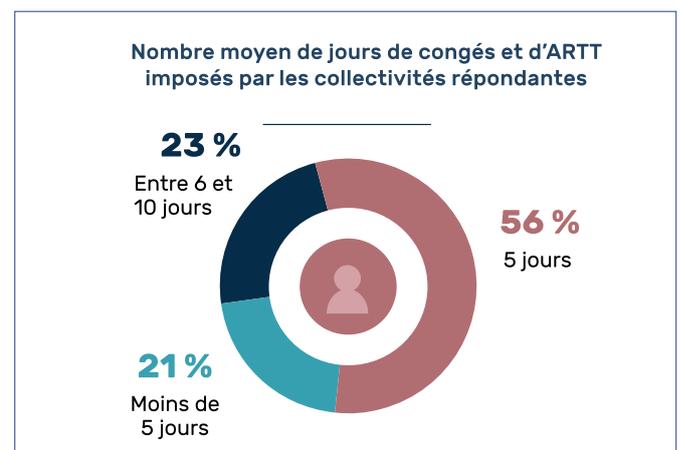
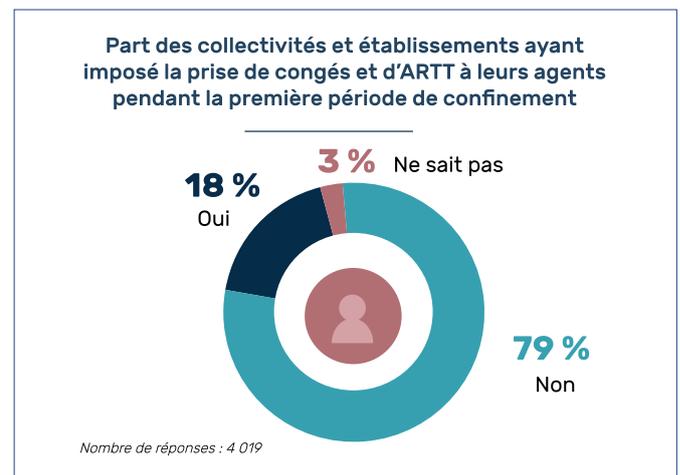
Le fonctionnement régulier de toutes les instances paritaires et médicales par délibérations à distance était possible en vertu des dispositions de l'ordonnance n°2020-347 du 27 mars 2020. Les réunions d'instances paritaires à distance n'ont concerné que 4% des collectivités territoriales. Très peu de communes en ont organisé, leurs instances étant souvent celles du Centre de Gestion.

A contrario, régions, départements, communautés d'agglomération et communes de plus de 50 000 habitants ont utilisé les dispositions prévues par l'ordonnance du 27 mars 2020, principalement pour l'organisation des comités techniques et des CHSCT.

L'ordonnance n°2020-430 du 15 avril 2020 est venue organiser, pendant la première période de confinement, la gestion des jours de réduction du temps de travail et de congés annuels des agents placés en autorisation d'absence et, le cas échéant, de ceux exerçant leurs fonctions en télétravail.

18 % des collectivités ont imposé la prise de jours de congés ou de jours d'Aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) à leurs agents. La durée moyenne des congés imposés a été de 5 jours (56 % des collectivités concernées). 21 % des collectivités répondantes en ont imposé moins, 23 % davantage, entre 6 et 10 jours. Environ la moitié des communautés d'agglomération, des départements et régions ont imposé à leurs agents la prise de congés et d'ARTT pendant la première période du confinement. Seules 16 % des communes ont imposé la prise de jours de congés.

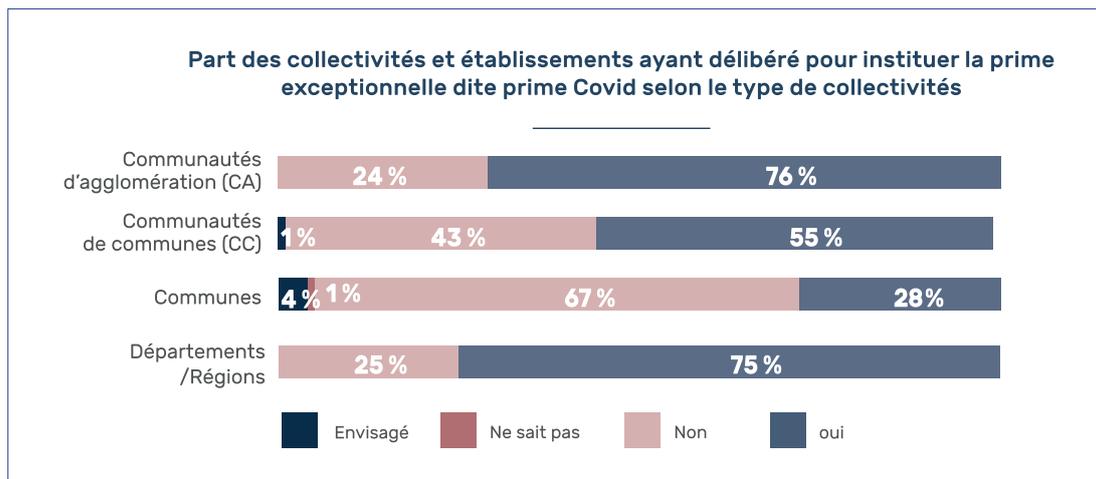
Ce sont surtout les communes moyennes, entre 5 000 et 50 000 habitants qui ont le plus souvent imposé à leurs agents la prise de congés et d'ARTT pendant le premier confinement.



L'État, les collectivités territoriales et les établissements publics hospitaliers, pouvaient décider le versement spécifique d'une prime exceptionnelle aux agents particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de COVID-19 afin de tenir compte d'un surcroît de travail significatif durant cette période.

Seules 29 % des collectivités ont délibéré pour instituer la prime dite Covid. Celle-ci fut essentiellement versée aux agents particulièrement mobilisés : services techniques, secrétaires de mairie (68 %), services de l'état civil (60 %), finances (50 %), ressources humaines (45 %), écoles (38 %) et police municipale (23 %). Le montant moyen versé par les collectivités ayant institué la prime dite COVID s'élève à 488 €.

La dernière partie de l'enquête portait sur les impacts financiers de la crise. Les collectivités ont cité par ordre d'importance les mesures suivantes ayant eu le plus d'impact sur leurs finances : le versement de la prime « Covid » ; le paiement des heures supplémentaires ; l'achat de matériel informatique et le remplacement des agents placés en ASA.



La 10^{ème} édition du panorama de l'emploi territorial

La 10^{ème} édition du panorama de l'emploi public territorial a été publiée conjointement par la FNCDG et l'ANDCDG en juin 2021



► Méthodologie

L'analyse transversale de l'emploi territorial a nécessité le croisement de plusieurs sources de la DGAFP, de la DGCL, de l'INSEE, du CNFPT, de la CNRACL, de l'IRCANTEC et les données issues des collectivités territoriales (bilans sociaux) et des Centres de gestion traités par l'ANDCDG.

La 10^{ème} édition du Panorama de l'emploi territorial présente différentes informations ayant pour finalité d'éclairer les employeurs publics dans la définition de leur stratégie pluriannuelle des ressources humaines

et de contribuer au dialogue social via, par exemple, le débat relatif à l'évolution des politiques RH avec la mise en œuvre des lignes directrices de gestion. Ce panorama s'organise autour de cinq thématiques :

- La stabilisation du nombre d'employeurs dans la fonction publique territoriale ;
- Une exhaustivité des offres collectées par les bourses de l'emploi ;
- Un focus sur les concours et examens professionnels ;
- Le vieillissement des agents, facteur principal d'augmentation des départs à la retraite ;
- Un zoom sur la police municipale.

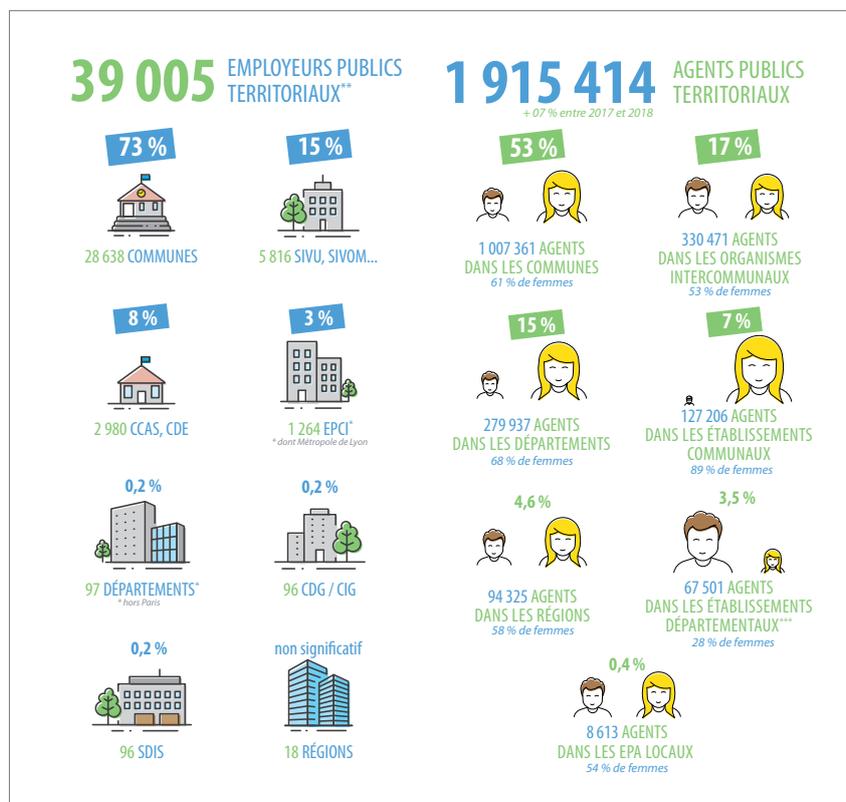
DOSSIER SPÉCIAL

Après des vagues successives de fusions et de regroupements des collectivités, imposées par le législateur et/ou encouragées par des incitations financières à la création de communes nouvelles, le nombre de collectivités territoriales se stabilise en 2019 avec près de 44 000 employeurs au total, dont environ 39 000 employeurs ayant au moins 1 équivalent temps plein rémunéré. On relève dans ce panorama une légère hausse des effectifs territoriaux. Cet accroissement résulte en partie des fusions des

intercommunalités, créant ainsi des structures de taille plus importante, avec de nouveaux besoins liés au développement de compétences et à la nécessité de management, notamment intermédiaire.

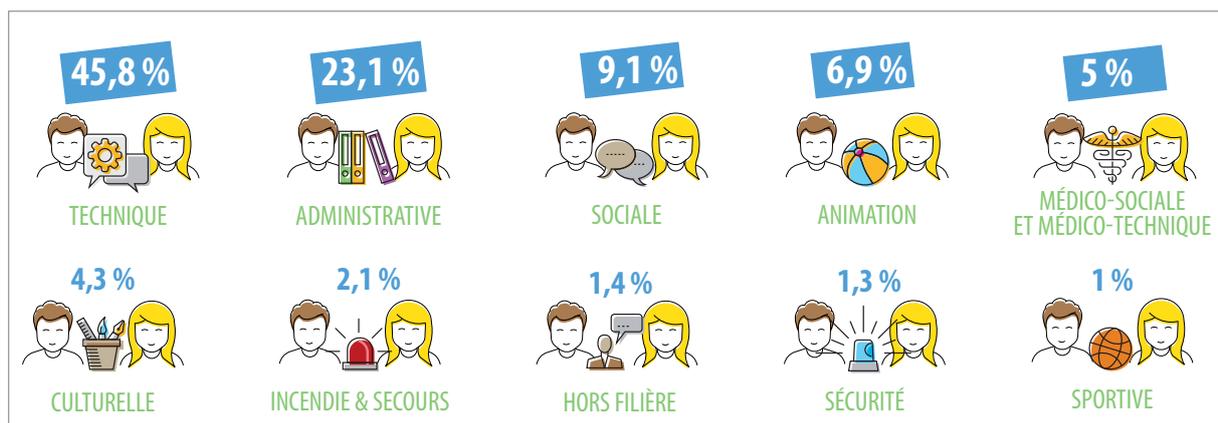
A contrario, depuis 2015, le nombre d'agents dans les communes et dans les établissements communaux diminue constamment (-0,9 %).

Certaines compétences, au préalable gérées à l'échelle communale, sont dorénavant déléguées au niveau des structures intercommunales.



Au 31 décembre 2018, le taux d'administration moyen en Équivalent Temps Plein (ETP) est proche de 26 agents territoriaux pour 1 000 habitants dans l'ensemble de la France Métropolitaine, et de 35,7 agents

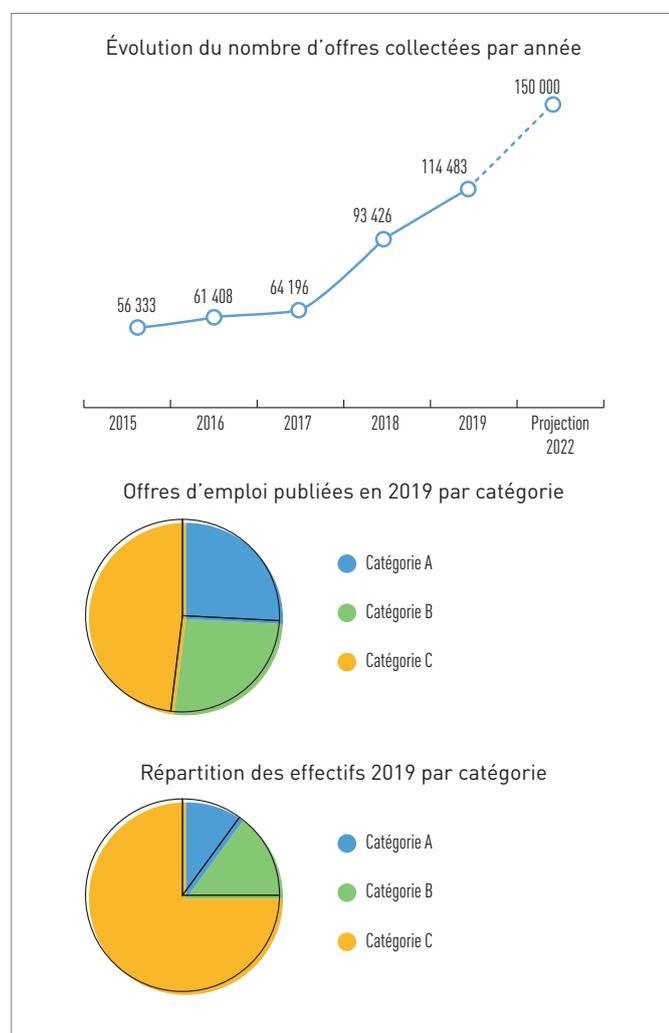
territoriaux pour 1 000 habitants dans les DOM. Les femmes représentent 61,3 % des agents de la fonction publique territoriale.



Concernant le recrutement, 114 483 offres d'emploi ont été publiées par les Centres de Gestion durant l'année 2019, ce qui représente une augmentation de 22,5 % par rapport à 2018.

Près de 3 fois plus d'offres d'emploi recensées par les CDG de 2014 à 2022

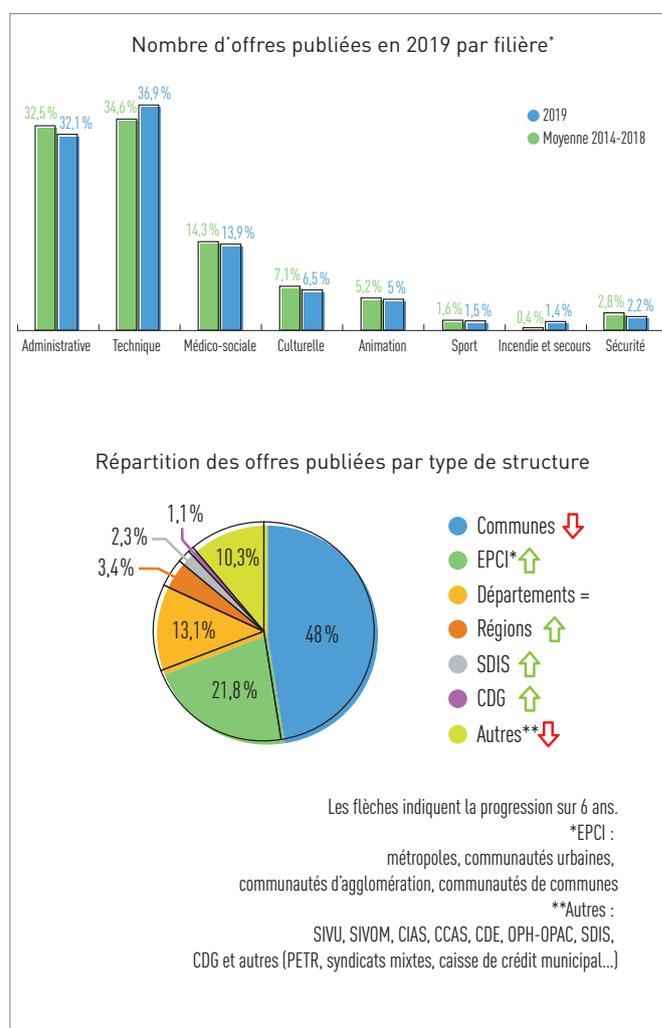
Cette forte augmentation des offres s'explique par une plus grande exhaustivité dans la collecte des offres d'emploi par les Centres de Gestion, par la convergence des offres d'emploi sur le site Emploi-Territorial attirant davantage les collectivités non affiliées, ainsi que par l'impact de la loi de transformation de la fonction publique.



Proportionnellement à leur poids dans l'effectif, les offres d'emploi de catégories A et B sont surreprésentées. Ce phénomène est amplifié par la requalification de certains métiers en termes d'autonomie et de responsabilité.

Près de 7 offres d'emploi sur 10 concernent les filières administrative et technique

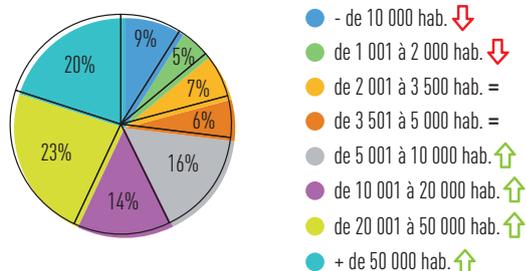
La filière Administrative est surreprésentée avec 32 % des offres publiées, alors qu'elle ne représente que 23 % des effectifs nationaux. Inversement, la filière Technique est sous-représentée avec près de 37 % des offres publiées en 2019, alors que les effectifs techniques de la fonction publique territoriale s'élèvent à 46 %. Une des explications possibles est un taux de rotation des effectifs plus important dans la filière Administrative.



Tout comme l'évolution des effectifs, depuis 2014, on constate une légère diminution des offres publiées par les communes au bénéfice des structures intercommunales. Cela s'explique par l'augmentation de la taille des intercommunalités (fusions d'EPCI) et les transferts de compétences. Le panorama relève également une concentration des offres de plus en plus dans les communes de plus de 5 000 habitants.

DOSSIER SPÉCIAL

Répartition des offres suivant les strates de communes



En 2019, près d'une nomination sur 4 est liée à un recrutement direct en catégorie C

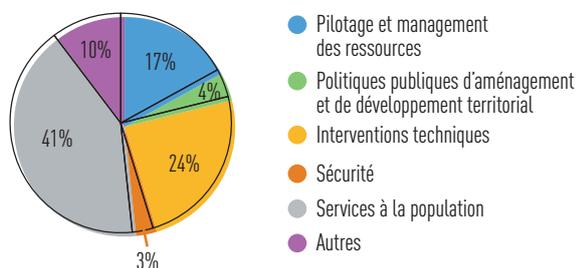
Le recrutement direct est possible pour certains cadres statutaires de catégorie C sans passer un concours : Adjoint administratif, Adjoint d'animation, Adjoint du patrimoine, Agent social, Adjoint technique, Adjoint technique des établissements d'enseignement.

Les nominations de contractuels sur emploi permanent concernent une part importante des recrutements (38,6 % des nominations en 2019, alors qu'ils constituent moins de 25 % des effectifs). *

Le domaine de l'animation et des services à la population comptabilise le plus de recrutements en 2019 (plus de 2 nominations sur 5).

Les plus fortes progressions sur la période 2014-2019 concernent le domaine de la sécurité (+65 %), les politiques publiques d'aménagement et de développement territorial (+40 %) et les interventions techniques (+38 %).

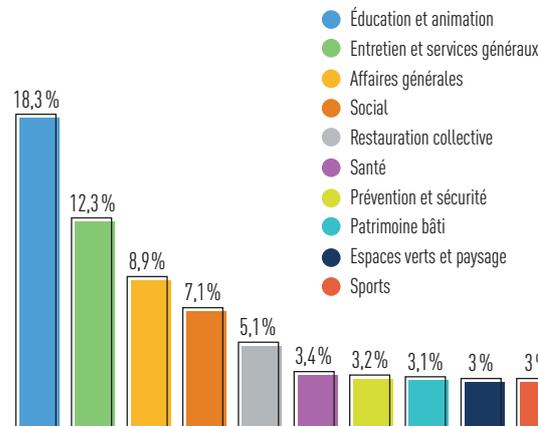
Répartition des nominations par famille de métiers



Évolution entre 2014 et 2019

| | |
|--|--------|
| Pilotage et management des ressources | + 14 % |
| Politiques publiques d'aménagement et de développement territorial | +40 % |
| Interventions techniques | + 38 % |
| Sécurité | + 65 % |
| Services à la population | + 14 % |

Le top 10 des familles de métiers qui ont le plus recruté en 2019



Métiers qui recrutent le plus en 2019

| | Nombres d'offres | Classement en nombre d'offres à temps complet | Classement 2018 |
|--|------------------|---|-----------------|
| Animateur enfance-jeunesse | 5 720 | 7 ^e | 2 ^e |
| Chargé de propreté des locaux | 5 700 | non classé | 1 ^{er} |
| Agent d'accompagnement à l'éducation de l'enfant | 5 292 | non classé | 3 ^e |
| Enseignant artistique | 4 099 | non classé | 5 ^e |
| Assistant de gestion administrative | 3 294 | 1 ^{er} | 4 ^e |
| Animateur éducatif accompagnement périscolaire | 3 057 | non classé | 6 ^e |
| Agent de restauration | 2 981 | non classé | 7 ^e |
| Agent de services polyvalent en milieu rural | 1 873 | non classé | 8 ^e |
| Assistant éducatif petite enfance | 1 289 | 9 ^e | - |
| Travailleur social | 1 256 | 2 ^e | 10 ^e |
| Aide à domicile | 1 030 | non classé | 9 ^e |

Les familles de métiers « Éducation et animation », « Entretien et services généraux », « Affaires générales » et « Social » sont celles qui ont le plus recruté en 2019. Le panorama de l'emploi territorial met également en évidence les métiers en tension dans le secteur public local. Les métiers en tension se définissent comme ceux qui font face à des difficultés de recrutement, soit par manque de candidats, soit par des profils inadéquats. Leur repérage est principalement basé sur la durée de publication des offres plus longues que la moyenne. Le panorama pointe que depuis 2018

une tension s'accroît sur le recrutement dans la filière Administrative ou sur les métiers de Secrétaire de mairie ou d'Assistant de gestion ressources humaines. Des tensions se manifestent depuis de nombreuses années sur les postes de secrétaire de mairie et de policier municipal et, plus récemment, en matière de recherche de profils qui détiennent des compétences spécifiques (Assistant de gestion financière, budgétaire ou comptable, Médecin, Chargé de la commande publique, Instructeur des autorisations d'urbanisme).

Top 10 des métiers en tension en 2019

| 2019 | | Classement 2018 |
|-------|--|-----------------|
| n° 1 | Enseignant artistique | n° 2 |
| n° 2 | Secrétaire de mairie | n° 4 |
| n° 3 | Policier municipal | n° 5 |
| n° 4 | Travailleur social | n° 3 |
| n° 5 | Assistant de gestion ressources humaines | n° 8 |
| n° 6 | Chargé de propreté des locaux | - |
| n° 7 | Animateur enfance-jeunesse | - |
| n° 8 | Assistant de gestion administrative | n° 7 |
| n° 9 | Agent de service polyvalent en milieu rural | - |
| n° 10 | Assistant éducatif petite enfance | n° 10 |

Les observations du panorama concernant le taux de rotation des effectifs de la filière Administrative, la proportion des emplois non permanents et à temps non complet dans certaines filières, la progression des recrutements dans certains domaines (sécurité, animation et services à la population...), la permanence des métiers qui recrutent le plus et des métiers en tension, de même que la part des mobilités internes et des promotions internes dans les nominations, viennent souligner le besoin de Gestion Prévisionnelle des Emplois, des Effectifs et des Compétences (GPEEC).

Dans le droit fil de cette indispensable politique d'anticipation, la pyramide des âges des agents et le nombre de départs à la retraite qui augmenterait de 71% à l'horizon 2030 par rapport à 2019, soulignent l'importance de certains défis à relever pour les employeurs. En dehors de l'atteinte de l'âge légal du départ à la retraite, la retraite pour invalidité constitue un motif de départ qui représente une proportion significative et constante de départs eux-mêmes en augmentation.

En effet, 50 089 départs à la retraite ont été observés en 2019, dont 43 583 relèvent du régime de retraite CNRACL, et 6 506 du régime IRCANTEC.

Entre 2014 et 2019, on constate une évolution du nombre total de départs à la retraite de plus de 30 %.

Quelques chiffres

- Plus de 50 000 départs à la retraite en 2019, dont 5 631 départs pour invalidité, soit 11 %
- Le nombre de départs à la retraite représente 2,6 % des effectifs de la fonction publique territoriale
- L'âge moyen des départs à la retraite est de 61 ans et 6 mois (pour les agents soumis au régime Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales - CNRACL) et de 62 ans et 11 mois (pour les agents soumis au régime Institution de Retraite Complémentaire des Agents Non Titulaires de l'État et des Collectivités publiques - IRCANTEC)
- 54 % des départs concernent la filière technique
- Plus de la moitié des départs à la retraite concerne des agents communaux (55 %)
- L'âge moyen des départs à la retraite pour invalidité est de 57 ans.

Répartition des départs à la retraite CNRACL en 2019 par filière

| | |
|---------------------|------|
| Administrative | 25 % |
| Technique | 54 % |
| Médico-sociale | 13 % |
| Culturelle | 3 % |
| Animation | 1 % |
| Sportive | 1 % |
| Incendie et secours | 2 % |
| Sécurité | 1 % |

Répartition des départs à la retraite en 2019 par type de collectivités*

| | |
|---|------|
| Communes | 55 % |
| EPCI | 11 % |
| Département | 16 % |
| Région | 5 % |
| Etablissements d'action sociale (CCAS, CIAS et CDE) | 6 % |
| SDIS | 2 % |
| Etablissements publics | 2 % |
| Syndicats (SIVU, SIVOM...) | 9 % |

* Il s'agit d'un échantillon restreint. L'analyse repose sur les données des collectivités ayant renseigné ces informations.

Réaliser le Rapport Social Unique

Appréhender l'obligation de réaliser le RSU

L'ancien article 33 de la loi statutaire n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoyait que l'autorité territoriale présentait au comité technique, au moins tous les deux ans, un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel ce comité avait été créé. Cette obligation a été remplacée depuis le 1^{er} janvier 2021 par la présentation du rapport social unique. Selon les dispositions de l'article 9 bis A de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, le rapport social unique, qui se substitue au rapport sur l'état de la collectivité, est élaboré chaque année à compter du 1^{er} janvier 2021 par toutes les collectivités.

Un rapport social unique est élaboré par chaque autorité territoriale mentionnée à l'article 2 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 auprès duquel est placé un comité social territorial (collectivités de plus de 50 agents).

Pour les collectivités territoriales et établissements employant moins de cinquante agents affiliés à un centre de gestion, le rapport social unique est établi par le président du centre de gestion et porte sur l'ensemble de ces collectivités et établissements. Le centre de gestion recueille auprès d'eux les informations nécessaires à l'élaboration de ce rapport dont il ne dispose pas. L'analyse des données sociales constitue un préalable à la définition d'orientations en matière de politique des ressources humaines. C'est à partir de ce diagnostic que pourra être conduite une démarche de prévention des risques, de l'usure professionnelle, pourront être définies des pistes d'amélioration des conditions de travail.

Une analyse approfondie des données sociales répond à plusieurs objectifs :

- ▶ Mieux interpréter les mouvements au sein de la collectivité afin de définir une politique de recrutement et d'attractivité afin d'éviter un turn-over.
- ▶ Redéfinir les cycles de travail.
- ▶ Déterminer les besoins en expertise et compétences (taux d'expertise, départs, développement du nombre de jours de formation...).
- ▶ Croiser des données (mettre en lien l'indicateur lié à l'absentéisme croisé avec ceux liés aux cadres d'emplois, à l'âge, au statut des agents...).
- ▶ Créer des supports de discussion et de dialogue social qui tiennent compte des conditions de travail dans un contexte de réforme des accords négociés...

Organiser la collecte des données et réaliser son RSU

Le rapport social unique est établi chaque année au titre de l'année civile écoulée. Le rapport comporte également les informations se rapportant au moins aux deux années précédentes et, lorsque c'est possible, aux trois années suivantes. Le rapport social unique est élaboré à partir d'une base de données dématérialisée. En effet, les collectivités territoriales et leurs établissements publics affiliés à un centre de gestion adressent les données dont ils disposent au centre dont ils relèvent au moyen du portail numérique mis à leur disposition par celui-ci.

Ce portail est également accessible aux collectivités territoriales et à leurs établissements non affiliés.

La loi du 6 août 2019 prévoit que les lignes directrices de gestion sont établies en tenant compte des données du Rapport Social Unique (RSU). En cas de recours administratif ou contentieux devant le juge administratif contre une décision individuelle, les lignes directrices de gestions seront invocables par l'agent. Pourra en cette circonstance être évoquée l'absence de RSU.



Préalablement, il convient en interne de définir une procédure afin que le service RH recueille et centralise les données existantes dans un même fichier, même si l'ensemble des responsables de services peut être amené à alimenter la collecte pour à terme s'approprier l'outil.

L'article 1^{er} du décret n°2020-1493 du 30 novembre 2020 précise que les données contenues dans le rapport social unique se rapportent aux thèmes suivants :

- 1° L'emploi, notamment les effectifs, les positions statutaires, les postes proposés et pourvus.
- 2° Le recrutement (fonctionnaires, emplois d'encadrement supérieur et dirigeant, contractuels, apprentissage, contrats aidés, stagiaires).
- 3° Les parcours professionnels, notamment les mutations et les mobilités, les mises à disposition, les avancements de grade et les promotions internes, les examens professionnels, les départs ou cessations de fonctions.
- 4° La formation (nombre des agents en formation initiale et continue, dépenses de formation, types de formations dispensées, nombre et durée des formations, décisions prises sur les demandes de formation).
- 5° Les rémunérations (masse salariale, traitements indiciaires, primes et indemnités, distribution des traitements et rémunérations, somme des dix plus hautes rémunérations, écarts de rémunération entre les femmes et les hommes).
- 6° La santé et la sécurité au travail (nature des risques professionnels, nombre et nature des accidents du travail, maladies professionnelles et affections, reclassements des agents reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions, nombre et nature des arrêts de travail imputables au service, nombre et nature des signalements en matière d'actes de violence, de harcèlement, d'agissements sexistes et sexuels, nombre de suicides et tentatives de suicide, acteurs de la prévention et leurs activités, instances de prévention et leurs activités, commissions médicales, documents de prévention et d'évaluation des risques professionnels, mise en œuvre des actions de prévention des risques).
- 7° L'organisation du travail et l'amélioration des conditions et de la qualité de vie au travail, (cycles de travail, organisation du travail, quotités de temps de travail, heures supplémentaires rémunérées et complémentaires, annualisation, astreintes et interventions, télétravail et travail à distance, existence de chartes et accords relatifs au temps de travail ou au télétravail, droits à jours de congés, comptes épargne-temps, absences liées à des raisons de santé ainsi qu'à d'autres motifs, jours de carence, restructurations et réorganisations de service).
- 8° L'action sociale et la protection sociale, (montants des dépenses et nature, types de prestations fournies, nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques).
- 9° Le dialogue social (instances de dialogue social, représentants du personnel, nombre de réunions, nombre de jours d'autorisation d'absence, crédit de temps syndical alloué et utilisé, moyens de toute nature effectivement accordés aux organisations syndicales, négociations engagées et accords signés, recours formés auprès des CAP, jours de grève).
- 10° La discipline (nature des fautes disciplinaires, nombre de sanctions prononcées ainsi que leur nature).

Les données sont présentées par sexe. Elles peuvent également être présentées selon des critères relatifs à l'âge, au statut d'emploi, à la catégorie hiérarchique, à la zone géographique d'affectation et à la situation de handicap des agents concernés. Un arrêté du ministre chargé des collectivités territoriales précise la liste, la structuration et la présentation des données contenues dans les bases de données sociales.

Le projet d'arrêté fixant pour la fonction publique territoriale la liste des indicateurs contenus dans la base de données sociales et se substituant à l'arrêté du 12 août 2019 a été examiné par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale le 29 septembre 2021 et a reçu un avis favorable. Cet arrêté entrera en vigueur pour les rapports sociaux uniques élaborés en 2022 au titre de l'année 2021.



EN PRATIQUE

Communiquer le rapport social unique

Le rapport social unique est présenté au comité social territorial avant le 30 juin de chaque année. Le rapport social unique portant sur les années 2020 et 2021 est présenté aux membres du comité technique compétent (article 12 du décret 2020-1493 du 30 novembre 2020).

Le rapport social unique est transmis aux membres du comité social avant sa présentation. Il donne lieu à un débat sur l'évolution des politiques des ressources humaines.

Dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics, l'avis du comité social territorial est transmis dans son intégralité à l'assemblée délibérante.

Dans les collectivités ou les établissements de cinquante agents ou plus affiliés à titre obligatoire ou volontaire à un centre de gestion, le rapport est transmis par l'autorité territoriale à ce centre.

Dans un délai de soixante jours à compter de la présentation du rapport social unique au comité social et au plus tard avant la fin de la période annuelle suivant celle à laquelle il se rapporte, ce rapport est rendu public par l'autorité compétente sur son site internet ou, à défaut, par tout autre moyen permettant d'en assurer la diffusion.

Pour l'exercice de leurs missions, les membres du comité social territorial sont mis en mesure de consulter et d'extraire les données de la base de données sociales selon des modalités précisées par l'autorité compétente.

Au plus tard un mois avant la présentation du rapport social unique au comité social, l'autorité compétente informe les membres de ce comité, selon des modalités qu'elle fixe, que la base de données sociales actualisée à partir de laquelle le rapport a été établi est accessible.



La deuxième édition de l'étude FNCDG/ANCDG « 10 familles d'indicateurs repères pour le pilotage des ressources humaines » (octobre 2021), identifie 38 indicateurs rattachés à 10 groupes de thématiques :

les effectifs, l'âge des agents, le temps de travail, les mouvements observés, le budget et la rémunération, la formation, les absences, les conditions de travail, la protection sociale et l'égalité professionnelle.

Exemples d'indicateurs :
effectif physique permanent rémunéré au 31 décembre ;
effectif annuel en équivalent temps plein rémunéré ;
part de l'encadrement supérieur et intermédiaire ;
principaux cadres d'emplois ;
part des bénéficiaires de l'obligation

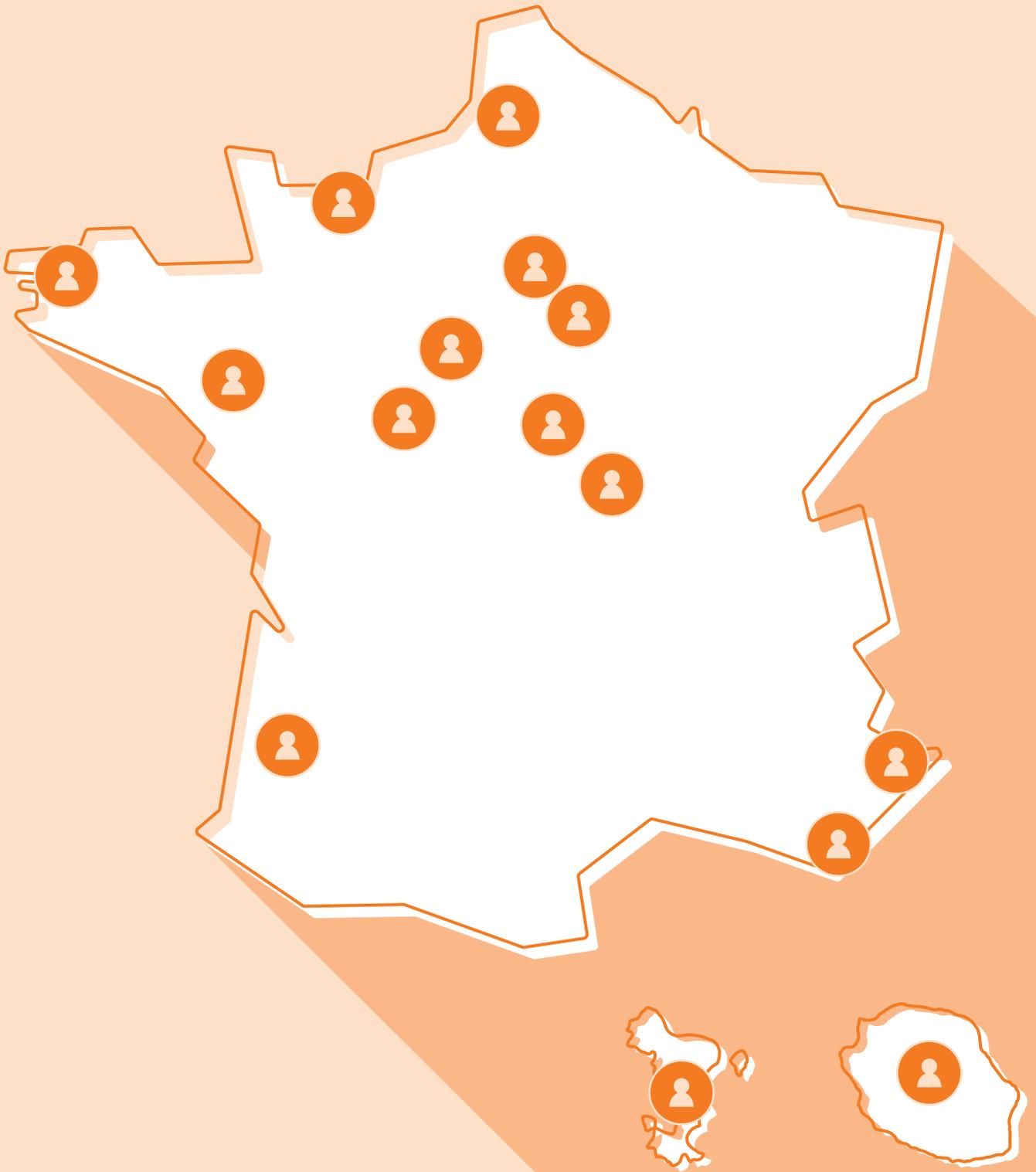
d'emploi de travailleurs handicapés ;
âge moyen des agents permanents ;
part des agents à temps non complet par statut ;
part des agents à temps partiel par statut ;
cadres d'emplois les plus concernés par les heures supplémentaires et complémentaires ;
projection des départs en retraite dans les 3 ans à venir ;
part des charges de personnel sur les dépenses de fonctionnement ;
part du régime indemnitaire sur les rémunérations brutes ;
nombre moyen de jours de formation par agent permanent ;
nombre moyen de jours d'absence compressible par agent permanent ;
taux d'exposition aux accidents de service ;
taux de fréquence des accidents de service ;
tranche d'âge ayant le plus fort taux d'absentéisme

médical ;
part des agents concernés par le reclassement ;
part des agents en télétravail ;
taux de féminisation des emplois permanents ;
part des femmes à temps partiel...

Ces indicateurs peuvent être déclinés par genre, statut, catégorie...

Pour traiter et analyser les données, la collectivité peut utiliser les outils mis à disposition par leur Centre de Gestion : synthèses reprenant les données sociales sur des thématiques telles que l'absentéisme, l'égalité femmes-hommes, une comparaison avec les bilans précédents, données déclinées selon 15 strates de collectivités ou d'établissements...

Portraits de directeurs



LA VIE DES CDG



Fabienne VINCENT-CHAUMONT
Directrice du Centre de gestion
de l'Allier

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

Maman de 3 enfants et Directrice du centre de gestion de l'Allier depuis novembre 2020. Après des études de droit, j'ai été recrutée en janvier 2000 en tant qu'emploi jeune au service juridique du Conseil départemental de l'Allier. Ma réussite aux concours d'adjoint administratif, de rédacteur et d'attaché m'a permis d'évoluer au sein de cette structure et de développer mes compétences. À compter de 2010, j'ai souhaité donner un nouvel élan à mon parcours professionnel en commençant par le poste de responsable du service de l'assemblée, puis responsable

du service carrière-rémunération, Directrice adjointe des ressources humaines et Directrice de l'administration générale.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

Mon attrait pour les ressources humaines et les compétences acquises en 20 ans m'ont conduit naturellement à postuler sur le poste de Directrice du Centre de gestion de l'Allier. Je peux ainsi être au service des collectivités et des élus, et à l'écoute des agents, tout en mettant à leur disposition mes compétences et connaissances. Ce métier, si riche et en perpétuelle mouvance, m'apporte beaucoup de satisfaction, professionnellement et personnellement.

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

Originaire du Cher, j'y ai passé une grande partie de mes 33 ans de carrière, qui se sont déroulés en deux étapes : 18 ans à la Fonction Publique d'Etat, avant de rejoindre la Fonction Publique Territoriale, au Conseil Départemental du Cher où j'ai exercé pendant plus de 14 ans, dont 10 en ressources humaines.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

Depuis le 1^{er} novembre, je suis la nouvelle Directrice Générale des Services du CDG du Cher. DRH Adjointe au Département pendant les 7 dernières années, rejoindre le Centre de Gestion me

permet de continuer à travailler pour l'ensemble du territoire départemental auquel je suis très attachée.

Par ailleurs, les enjeux de mutualisation, d'accompagnement des collectivités sur les aspects ressources humaines, le développement de services permettant d'améliorer le fonctionnement des collectivités affiliées, en particulier sur la problématique du reclassement, et la prise en compte de l'évolution des technologies, renforcée par la crise sanitaire, sont autant de défis que je souhaite relever, avec le collectif de travail (Président et élus du Conseil d'Administration ainsi que les agents du CDG).



Yveline ROUX-BERANGER
Directrice du Centre de gestion
du Cher



Delphine DELMOTTE-VOISIN
Directrice du Centre de gestion
du **Calvados**

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

Juriste de formation, titulaire d'un DESS en gestion des collectivités locales, j'ai précédemment exercé les fonctions de directrice administrative et financière du Syndicat Mixte des transports urbains de l'agglomération caennaise puis de DGS de la ville de Colombelles.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

Face à la métamorphose de l'environnement public et à raréfaction des ressources financières, j'ai mesuré, au contact direct des élus et des agents,

l'indispensable approche de la gestion des ressources humaines. Attachée à l'action publique et à ses valeurs au service des territoires, j'ai rejoint le CDG 14 pour répondre au plus juste aux enjeux et exigences des collectivités qui nécessitent une adaptation continue et une agilité des organisations.

En tant que directrice générale, mon objectif est de développer les missions du centre de gestion et son rôle de tiers de confiance. Les mots service, ouverture, adaptation et proximité seront le fil conducteur de mon action pour contribuer à un service public de qualité.

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

Fonctionnaire territorial depuis le 18 octobre 2002, c'est en qualité d'attaché territorial que je suis recrutée à la Ville de Sartrouville. J'y resterais affectée jusqu'au 31 mars 2009, date de ma mutation à la Ville de Saint-Louis de la Réunion. D'abord Directrice adjointe des affaires juridiques/Responsable marchés publics, je choisis une mobilité interne sur le poste de directeur des Ressources Humaines. C'est alors que je me perfectionne dans tous les domaines des ressources humaines et que je réalise l'importance de la GRH dans la réalisation des missions de service public. À La Réunion, je suis nommée le 15 juillet 2009 sur les fonctions de Directrice Générale Adjointe des Services en charge des Ressources et Moyens Généraux. Entre 2009 et 2017, les délégations qui me sont confiées sont variées passant des moyens internes aux services à la population. Que ce soit sur mon champ d'intervention ou dans

le pilotage des ressources qui me sont confiées, la stratégie RH sera omniprésente. En 2017, je suis nommée sur la fonction de Directrice Générale de Services ce qui me pousse, en 2018, à mettre ma situation administrative en adéquation avec ma fonction. Je me présente à l'examen professionnel d'administrateur territorial que j'obtiens. De plus, depuis mars 2010, ma carrière de fonctionnaire territoriale se superpose avec des missions de tuteur vacataire en ressources humaines au Centre National des Arts et Métiers (Antenne de la Réunion).

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

C'est en 2020, après 3 années en qualité de DGS et 11 années passées à Saint-Louis que je souhaite changer d'univers professionnel. Le choix du Centre de Gestion s'impose pour son champ de compétences, pour son échelle d'intervention rendant indispensable la cohérence des politiques RH locales avec les enjeux territoriaux.



Françoise PITERBOTH
Directrice du Centre de gestion
de **la Réunion**

LA VIE DES CDG

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

Depuis le 1^{er} janvier 2021, je suis Directeur Général des Services du Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale du Finistère. Précédemment, j'ai exercé à deux reprises les fonctions de DRH, au Conseil départemental du Pas-de-Calais puis sur un poste mutualisé à la Métropole et à la Ville d'Orléans. Deux expériences significatives au sein de collectivités qui portaient de forts enjeux en termes d'aménagement et de développement du territoire et d'accompagnement humain des populations.

Entre 2008 et 2015, j'ai été successivement DGA Ressources puis DGS d'Armentières. Ce mandat municipal complet a marqué pour moi la possibilité de mettre en perspective un projet souhaité par les Elus en le programmant d'un point vue financier, technique, humain, et pour l'organisation des services.

Entre 1997 et 2008, j'ai occupé différentes fonctions de communication SDIS-Ville-Conseil départemental, avec comme aboutissement une campagne nationale d'image pour le CD62 « le relief de nos talents ».

Je suis diplômé de la Chambre de commerce de Lille en matière de

communication et de ressources humaines. Je suis lauréat du concours d'attaché territorial en 2004, l'examen professionnel d'attaché principal en 2007 et de celui d'administrateur en 2015.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

C'est un nouvel échelon d'intervention dans ma carrière, échelon de mutualisation pour les communes adhérentes et pour les collectivités non affiliées. Pour le Finistère, c'est 450 établissements/collectivités que nous accompagnons dans leur rôle d'employeurs publics locaux. Nous développons une offre de service règlementaire et désormais le législateur a laissé bons nombres de possibilités pour adapter localement les politiques publiques aux enjeux des territoires. Certains se sont saisis des questions d'intérim, d'autres d'informatique, comme en Bretagne, avec une coopération historique entre les 4 CDG eux-mêmes (bien au-delà de la notion de l'organisation des concours).

Au CDG 29, j'ai l'ambition de poursuivre la dynamique innovante engagée par mes prédécesseurs et voulue par le Président en accompagnant les élus et les fonctionnaires dans le cadre de la modernisation de l'action publique.



Nicolas LONVIN

Directeur du Centre de gestion du **Finistère**

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

44 ans, marié et père de 3 enfants, je suis attaché hors classe statutaire, et, titulaire d'une maîtrise d'administration économique et sociale, obtenue à l'Académie de Montpellier en 2001.

Mon parcours professionnel a connu 3 temps forts qui tournent autour de l'Education, la formation et la gestion des carrières. D'abord au centre des études et formations supérieures de Mayotte, un service atypique de la collectivité départementale de Mayotte chargé de proposer des diplômes d'enseignement supérieurs à Mayotte entre 2002 et 2006, en partenariat avec les universités de la Sorbonne, de Strasbourg, de Rouen, de la Réunion et l'IPAG de Rennes. Dans ce cadre j'y ai occupé les fonctions de Directeur administratif et pédagogique, une fonction transverse qui m'a permis d'être l'interface entre les 5 universités partenaires et quelques 700 étudiants en formation continue et/ou initiale de la L1 à la 5^e année. Ce service du Département composé de 22 agents dont 5 coordonnateurs de formations avait pour objectif de pallier l'absence d'université à Mayotte au cours de la période mais aussi, d'améliorer le taux de réussite des étudiants de Mayotte en proposant des spécialités en droit public,

en sciences du langage, en gestion et en administration publique de la licence au Master 2.

Ensuite, ma titularisation au grade d'attaché territorial en 2006 a coïncidé avec l'installation des deux établissements de la fonction publique territoriale en 2005 le CDG 976 et le CNFPT Mayotte où je suis recruté en 2007 après mon expérience de 5 ans au Département, d'abord pour occuper le poste Conseiller formation par voie de mobilité puis j'ai évolué rapidement aux fonctions de directeur adjoint chargé des

formations en 2010 et durant 13 années au cours desquelles j'ai humblement contribué à la co-construction de la fonction publique territoriale aux côtés du centre de gestion de Mayotte. Alors que ma fonction de directeur adjoint a consisté à concevoir et à piloter l'offre de formation locale au profit des 9000 agents des collectivités représentés dans 45 collectivités (dont 17 communes, un conseil départemental, un SDIS et 5 syndicats intercommunaux), une part importante de mon activité a consisté à coanimer avec le centre de gestion des réseaux de certains professionnels territoriaux (DRH, préventeurs), ou à co-organiser des évènementiels à fort enjeux pour Mayotte.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

La loi du 6 août 2019, qui a conforté la nécessité de créer une synergie entre le CNFPT et les CDG pour la qualité du service public local, a été un des facteurs ayant déclenché ma motivation à faire partie des équipes dirigeantes des centres de gestion grâce ma connaissance très fine des problématiques spécifiques aux collectivités de Mayotte, et notamment des axes de progrès aussi bien pour le CNFPT, mais aussi pour le Centre de gestion. C'est donc en toute logique que j'occupe les fonctions de DGS du CDG 976 depuis le 1er avril 2021 afin d'impulser une nouvelle dynamique dans ce nouvel établissement local.

Par ailleurs, au-delà de connaître le fonctionnement des deux établissements, mon expérience de 18 ans dans la fonction publique dont 14 ans dans des missions de conception, de pilotage de projet, d'animation et d'encadrement d'équipes, représente pour moi une véritable opportunité de conforter ce rôle de trait d'union entre les deux établissements pour contribuer à faire élever la qualité du service public local



Chamssidine KALIHINI

Directeur du Centre de gestion de **Mayotte**

et notamment par la signature de la première convention entre le CNFPT Mayotte et le CDG 976 le 15 septembre 2021, dans nos locaux, inspirée de l'accord cadre national entre le CNFPT et la FNCDG. Maintenant que j'occupe pleinement le poste de DGS, je sais pouvoir compter sur un réseau des CDG très actif et solidaire au profit de la dynamique territoriale.

LA VIE DES CDG



Eric GUILLOU

Directeur du Centre de gestion du **Var**

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

J'exerce mes fonctions de Directeur du CDG 83 depuis le 1er avril 2021. Préalablement j'étais Directeur Général Adjoint "Ressources" au Conseil régional de Bourgogne Franche Comté. Avant d'intégrer l'échelon régional, j'ai exercé la fonction de DGS de communes de différentes strates de 3 700 à 55 000 habitants pendant une vingtaine d'années. Agé de 56 ans, j'occupe le grade d'administrateur général.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

Le CDG du Var m'offre l'opportunité d'être au service d'autres collectivités et de développer des prestations pour répondre aux spécificités des différents territoires de ce département. L'importance des enjeux RH, dans les années futures, pour le bon fonctionnement du service public local renforce ma motivation pour ce nouveau défi professionnel.

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

J'ai occupé des fonctions de DGS ou DGA depuis plus de 15 ans dans des communes moyennes à grandes, dans un environnement métropolitain très intégré. Ainsi, j'ai développé une appétence et des compétences pour l'accompagnement des stratégies et des politiques publiques et le pilotage des transformations dans des environnements complexes. Je suis profondément attachée à la valeur d'une action publique moderne, innovante, performante, capable de répondre aux besoins et aux singularités d'un territoire et de ses habitants. La valorisation des femmes et des hommes qui font cette action publique au quotidien, le développement des talents et des compétences, la coopération sont au cœur de mon impulsion managériale.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

Rejoindre le centre de gestion m'est apparu comme une évidence. Le territoire d'intervention est vaste et à forts enjeux, les attentes des collectivités et des établissements publics sont importantes. Parce qu'il embrasse tous les champs des ressources humaines de la gestion à la structuration en passant par l'accompagnement des stratégies organisationnelles et la qualité de vie au travail, le CDG 44 dispose d'un puissant et formidable potentiel d'accompagnement des collectivités et des établissements publics. Il contribue à un service public de qualité, créateur de valeur durable sur le territoire. C'est ce qui m'anime.



Hélène GUILLET

Directrice du Centre de gestion de la **Loire-Atlantique**



Céline DAVELU-COURIAT

Directrice du Centre de gestion de la **Somme**

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

Après des études supérieures à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences Po Paris) et une spécialisation dans la gestion des politiques culturelles, je me suis orientée directement vers le monde de la fonction publique territoriale. J'ai exercé ainsi dans les différentes strates des collectivités (Région Picardie, Département de la Somme) et établissements publics (communauté de communes, communauté d'agglomération). Après avoir travaillé dans des champs opérationnels, notamment le domaine culturel, j'ai choisi des postes davantage axés « ressources » (systèmes d'information, Ressources humaines notamment) à la sortie de ma scolarité d'élève administrateur à l'INET en 2006-2007. Depuis, j'ai occupé plusieurs postes fonctionnels (DGA Ressources Humaines et Dialogue Social à Amiens Métropole puis directrice de la délégation Picardie du CNFPT). Je suis aujourd'hui âgée de 48 ans et maman d'un garçon de 12 ans avec lequel je partage la passion des chevaux et des voyages.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

J'ai choisi de rejoindre le Centre de Gestion de la Somme dans une logique de continuité avec mes

fonctions précédentes au Centre National de la Fonction Publique Territoriale. En effet, après avoir œuvré plus de 20 ans au sein des collectivités territoriales ou d'EPCI, j'ai ressenti le besoin d'être sur des missions en appui des collectivités, notamment les plus petites, comme dans le département de la Somme qui se distingue par le nombre très élevé de toutes petites communes sans véritables moyens dédiés aux RH. Il me semble important de pouvoir les accompagner au mieux dans leur politique Ressources Humaines et le Centre de Gestion constitue un interlocuteur incontournable que ce soit pour les missions traditionnelles que pour les nouveaux axes de travail confiés par la Loi aux Centres de Gestion. Nous devons faire face à des enjeux importants en termes notamment de maintien dans l'emploi, d'accompagnement à la mobilité, de conseil en organisation ou en recrutement mais aussi de protection de la santé et de prévention des risques, de déontologie, de médiation... qui font des Centres de Gestion des acteurs incontournables, ancrés sur leur territoire. Ils bénéficient par ailleurs de toute la richesse que constitue le travail en réseau au niveau national mais aussi particulièrement des cinq Centres de Gestion de la Région Hauts-de-France.

LA VIE DES CDG

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

En 1983 j'ai débuté ma carrière comme assistant parlementaire du Député-Maire de Menton, en 1986 j'intègre le cabinet du Député-Maire de Nice, fonction que j'ai occupée jusqu'en 1990, date à laquelle je rejoins une société de gestion foncière. En 1995 j'intègre la fonction publique territoriale en qualité de DGS de deux communes des Alpes-Maritimes, et cela jusqu'en 2014.

En 2014, je rejoins, à la demande du Président, le CDG06 en tant que collaborateur de cabinet.

En 2021, suite au départ en retraite du titulaire de ce poste, je prends la direction du CDG06.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

J'ai toujours ressenti une appétence pour les missions de la fonction publique territoriale, le fait d'avoir été DGS, mais également le fait d'avoir des mandats électifs locaux m'ont fait comprendre l'intérêt de diriger un centre de gestion. J'ai conscience que cet établissement est un élément majeur dans la gestion des ressources humaines, et ma formation hybride me permet de dynamiser, de bouger les lignes pour accompagner de façon encore plus efficace les collectivités territoriales des Alpes-Maritimes.



Pierre-Paul LEONELLI
Directeur du Centre de gestion des Alpes-Maritimes



Benoît de KILMAINE
Directeur du Centre de gestion de l'Indre-et-Loire

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

Titulaire d'un Master en Ressources Humaines j'ai intégré la Fonction Publique Territoriale il y a 12 ans après un début de carrière dans le secteur privé.

D'abord DRH puis DGA-Ressources d'une commune de 17 000 habitants, j'ai eu à cœur d'associer le développement d'une politique RH de proximité et la gestion de dossiers de fonds tel que, récemment, la mise en œuvre de la Loi de Transformation de la fonction publique.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

Pour avoir apprécié travailler avec le CDG, j'en connaissais le fonctionnement et j'ai proposé ma candidature avec la volonté et le souhait d'accompagner toutes les Collectivités du département. La pluralité des sujets, la richesse des demandes seront toujours une grande source de motivation. J'ai aussi à cœur d'œuvrer pour un service public de qualité.

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

Je suis marié, père de trois enfants et j'ai 48 ans. Après l'obtention d'un DESS Administration des Collectivités Locales à Pau en 1997, lauréat du concours de rédacteur, j'ai débuté ma carrière à Pontonx sur Adour en 1998, en tant que Secrétaire général. Quelques mois après mon recrutement j'ai obtenu le concours d'Attaché Territorial. En 2001, j'ai muté dans une autre collectivité landaise, Morcenx, commune de 5000 habitants pour y exercer les fonctions de DGS ayant également en responsabilité une régie des eaux et d'assainissement une régie fibre optique. En 2009, mon poste a été « mutualisé » et j'ai pris en responsabilité la Communauté de Communes du Pays Morcenais, le Syndicat de Déchets et le CIAS. En 2014, j'ai décidé de tenter l'expérience d'un autre métier à savoir celui de directeur de cabinet, à la Communauté d'Agglomération du Grand Dax (60 000 habitants). A partir de 2017, j'ai également occupé les fonctions de Directeur de Cabinet à la Ville de Dax. Après le scrutin municipal de 2020, avant de devenir Directeur du Centre de Gestion des Landes, j'ai été quelques mois directeur des transports et de la mobilité à la Communauté d'Agglomération du Grand Dax.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

Avant le scrutin municipal, j'avais fait part à ma Présidente/Maire de l'époque, Elisabeth BONJEAN de mon souhait de revenir sur des fonctions de DGS, l'expérience de Directeur de Cabinet ayant été particulièrement dense et éprouvante. Aussi, j'ai candidaté sur plusieurs postes dont celui de Directeur du CDG des Landes. On dit que l'histoire ne se répète pas mais elle peut parfois bégayer. Un de mes frères, Dominique SAVARY, a été Directeur de ce même établissement, il y a quelques années sous la Présidence de Jean Claude DEYRES. Il a développé le CDG des Landes et en a fait un établissement souvent précurseur et à la pointe de son activité. Quelques années et un directeur plus tard, je m'inscris totalement, avec ma Présidente Jeanne COUTIERE, dans cette veine, souhaitant développer les services d'expertise et d'accompagnement proposés par le Centre de Gestion au plus grand nombre de collectivités et en proximité.



Yvan SAVARY

Directeur du Centre de gestion des Landes

LA VIE DES CDG



Pascal RONDOT
Directeur du Centre de gestion
de la Loire

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

Après des études à l'IEP Lyon puis un Master 2 en développement local, j'ai d'abord intégré les services de la Région Rhône-Alpes. Attiré par les fonctions de DGS, j'ai pu exercer ces responsabilités dans quatre communes successives : Irigny, Saint-Fons, Oullins dans le Rhône et Rive de Gier dans la Loire. Après 23 années passionnantes, je me suis interrogé sur le sens que je souhaitais donner à la suite de mon parcours. Très attaché au service public local, je mesure l'importance des échelons communal et intercommunal.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

Cette nécessaire proximité avec le citoyen impose un niveau de service de qualité égal quelles que soient la taille et la richesse des territoires. Par ailleurs les élus locaux doivent exercer leurs responsabilités dans un cadre complexe et exigeant. Œuvrer à la tête d'un Centre de gestion en accompagnant les employeurs publics et en garantissant un déroulement de carrière aux agents territoriaux constitue pour moi la poursuite naturelle de mon engagement.

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

J'ai 47 ans et je suis entré dans la FPT en 1996, comme agent d'entretien à la ville de Boulogne-Billancourt. Puis j'ai réussi les différents concours et examens professionnels jusqu'à atteindre le grade d'administrateur hors classe. Avant de rejoindre le CIG petite couronne en 2018 au poste de secrétaire général puis de DGA en charge des ressources, j'ai exercé les fonctions de DRH à la ville de Clichy-la-Garenne. Début septembre, j'ai succédé à Sylvie Husson en tant que directeur général du CIG petite couronne.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

Les CDG figurent parmi les grandes institutions de la FPT, jouant un rôle de stabilisation et de régulation dans le paysage institutionnel de la « territoriale ». L'importance des CDG est désormais reconnue aux yeux de tous, pouvoirs publics, partenaires institutionnels et collectivités territoriales. Leur rôle est d'autant

plus déterminant aujourd'hui que la question des ressources humaines dans les collectivités territoriales devient décisive et le sera encore plus demain. Le CIG petite couronne qui dispose de 100 % d'affiliés sur son ressort géographique est un CDG spécifique. 55 % de ses affiliés le sont à titre volontaire, ce qui représente 90 % de nos ressources financières. Cette situation s'explique notamment au regard de la spécificité de son territoire. Il se trouve aussi à un tournant de son histoire. En tant que nouveau directeur général, je souhaite poursuivre les actions menées par Sylvie Husson en faisant de cet établissement un tiers de confiance, aux côtés des affiliés pour répondre à leurs nombreux défis. Par ailleurs, j'ai la conviction que le CIG doit renforcer ses liens avec les autres CDG. La mutualisation doit jouer à tous les niveaux, comme le GIP informatique des CDG par exemple. Ma volonté est aussi de poursuivre des relations étroites avec le CNFPT, dont les complémentarités sont évidentes.



Xavier BASTARD
Directeur du CIG de la Petite
Couronne



Chrystel LECLERC
Directrice du Centre de gestion
de la **Seine-et-Marne**

Pouvez-vous vous présenter et quel est votre parcours professionnel ?

Après un DEA en droit social et un DESS en administration locale option finances publiques, j'ai commencé à travailler comme juriste dans une commune d'environ 18 000 habitants, puis suis partie rejoindre une ville moyenne d'environ 13 000 habitants comme directrice des affaires sociales dans un premier temps, puis comme DGS d'un EPA regroupant l'ensemble des services sociaux, et ceux de l'accès au droit au sens large du terme. En fait, j'ai pour habitude de me présenter comme un cadre territorial, dont la vocation indéfectible pour le service public est née avec les premières lois de décentralisation puisque j'ai obtenu mon premier diplôme universitaire (DEUG en droit) en 1982. Je voulais devenir une « technicienne » au service des élus locaux.

Pourquoi avoir fait le choix de rejoindre le CDG ?

Après m'être investie pendant 30 ans au service des élus locaux mais aussi des administrés, j'ai eu envie de rejoindre une administration d'expertise et plus précisément un CDG, établissement qui pour moi, représente le partenaire Ressources Humaines par excellence. Les CDG sont garants de l'application homogène du statut de la FPT mais constituent également des tiers de confiance pour les « élus-employeurs » de leur ressort. Chaque CDG est obligé de s'adapter à son territoire, ils font en quelque sorte, un accompagnement personnalisé. On n'accompagne pas une commune rurale de la même façon qu'une commune urbaine. Le challenge m'intéresse surtout avec la mise en place de la Loi de transformation de la fonction publique. J'ai la chance de travailler aux côtés de la première Présidente élue dans un CDG d'Ile-de-France et avec laquelle je partage les mêmes valeurs concernant le rôle des services publics, qui doit avant tout servir l'intérêt général.

Les accords négociés



Quelles sont les dispositions relatives à la négociation dans la fonction publique territoriale ?

L'ordonnance n°2021-174 du 17 février 2021, élaborée en application de l'article 14 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, avait pour objectif de favoriser, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés dans l'ensemble de la fonction publique et ainsi de promouvoir un dialogue social de proximité.

L'article 8 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 a été remplacé par les articles 8 bis à 8 nonies dans leur rédaction issue de l'ordonnance n°2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs

dans la fonction publique.

Le décret n°2021-904 du 7 juillet 2021 fixe les modalités d'application des nouveaux articles 8 bis à 8 nonies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983. Ces nouvelles dispositions apportent plusieurs innovations visant à redéfinir le champ des négociations possibles et le cadre de conclusion des accords collectifs.

Quelles sont les autorités et organisations compétentes pour négocier ?

Le nouvel article 8 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 détermine, en fonction du niveau de négociation – national, local ou à un échelon de proximité –, les autorités compétentes et les organisations syndicales

représentatives habilitées à engager des négociations.

Les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires ont qualité, au niveau national, pour participer à des négociations relatives à l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics avec les représentants du Gouvernement, des employeurs publics territoriaux et des employeurs publics hospitaliers.

Les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires et les autorités territoriales compétentes ont qualité au niveau national, au niveau local ou à l'échelon de proximité pour conclure et signer des accords portant sur les domaines prévus à l'article 8 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

Selon l'objet et le niveau des négociations, les organisations syndicales re-

présentatives sont celles qui disposent d'au moins un siège :

- soit au sein du Conseil commun ou au sein des conseils supérieurs de la fonction publique,
- soit au sein des comités techniques puis au sein des comités sociaux territoriaux à compter de 2023.

Toutefois, un accord peut être conclu à un échelon administratif inférieur ne disposant pas d'un organisme consultatif. La condition de majorité s'apprécie, dans ce cas, au niveau de l'organisme consultatif institué à l'échelon administratif de proximité supérieur le plus proche du périmètre des agents publics concernés par cet accord. Ainsi, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne disposant pas d'un organisme consultatif, l'organisme consultatif de référence est le comité technique puis, à partir de 2023, le comité social territorial du centre de gestion (CDG) auquel sont rattachés la collectivité territoriale ou l'établissement public.

Jusqu'au renouvellement général des instances de la fonction publique, les organisations syndicales représentatives ayant qualité pour participer aux négociations et signer un accord conclu dans les domaines mentionnés à l'article 8 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 sont celles qui disposent d'au moins un siège dans les comités techniques.

Qu'est-ce qu'un accord de méthode ?

Le nouvel article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983 prévoit la conclusion d'accords-cadres, qui peuvent être soit communs à la fonction publique de l'État, à la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, soit spécifiques à l'une des trois fonctions publiques, en vue de définir la méthode applicable aux négociations portant sur les domaines mentionnés à l'article 8 ter. Ils ont pour objet de déterminer les modalités et, le cas échéant, le calendrier de ces négociations.

Pour tous les autres niveaux de négociation, il est possible de conclure des accords de méthode préalables à l'engagement d'une négociation portant sur les domaines mentionnés à l'article 8 ter. Les accords de méthode peuvent prévoir une formation à la négociation des participants, selon les modalités qu'ils fixent (Article 1^{er} du décret n°2021-904 du 7 juillet 2021).

Comment peut s'ouvrir une négociation ?

Le nouvel article 8 quinquies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 prévoit qu'à l'initiative des organisations syndicales représentatives ayant recueilli au total au moins 50 % des suffrages exprimés, l'ouverture de négociations fasse l'objet d'échanges formalisés. L'autorité compétente organise alors une réunion pour déterminer si les conditions d'ouverture d'une négociation sont réunies.

L'autorité territoriale destinataire d'une demande écrite d'ouverture d'une négociation en accuse réception dans un délai de quinze jours.

Elle invite par écrit les organisations syndicales représentatives à la réunion visant à déterminer si les conditions d'ouverture d'une négociation sont réunies. Cette réunion se tient dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle la demande d'ouverture de négociation a été reçue.

À l'issue de cette réunion, l'autorité territoriale notifie par écrit dans un délai de quinze jours aux organisations syndicales représentatives la suite qu'elle donne à la demande.

Les réunions organisées pour la préparation ou dans le cadre d'une négociation peuvent être tenues à distance dans les conditions fixées par l'ordonnance du 6 novembre 2014 et le décret du 26 décembre 2014, selon des modalités qui peuvent être précisées, le cas échéant, dans un accord cadre ou de méthode (Article 2 du décret n°2021-904 du 7 juillet 2021).

Sur quels domaines peut porter une négociation ?

Les articles 8 bis et 8 ter prévoient que les accords peuvent porter sur les domaines suivants :

- Les conditions et l'organisation du travail, notamment les actions de prévention dans les domaines de l'hygiène, de la sécurité et de la santé au travail ;
- Le temps de travail, le télétravail, la qualité de vie au travail, les modalités des déplacements entre le domicile et le travail ainsi que les impacts de la numérisation sur l'organisation et les conditions de travail ;
- L'accompagnement social des mesures de réorganisation des services ;
- La mise en œuvre des actions en faveur de la lutte contre le changement climatique, de la préservation des ressources et de l'environnement et de la responsabilité sociale des organisations ;
- L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ;
- La promotion de l'égalité des chances et la reconnaissance de la diversité et la prévention des discriminations dans l'accès aux emplois et la gestion des carrières ;
- L'insertion professionnelle, le maintien dans l'emploi et l'évolution professionnelle des personnes en situation de handicap ;
- Le déroulement des carrières et la promotion professionnelle ;
- L'apprentissage ;
- La formation professionnelle et la formation tout au long de la vie ;
- L'intéressement collectif et les modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires ;
- L'action sociale ;
- La protection sociale complémentaire ;
- L'évolution des métiers et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires et les autorités territoriales ont également qualité pour participer à des négociations portant sur tout autre domaine que ceux définis à l'article 8 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983. Ces accords ne peuvent pas contenir de clauses réglementaires.

QUESTIONS-RÉPONSES

Les autorités territoriales ont l'obligation de proposer à l'ensemble des organisations syndicales représentatives l'ouverture d'une négociation pour élaborer un nouveau plan d'action, six mois au plus tard avant l'expiration du plan d'actions en faveur de l'égalité professionnelle entre femmes et hommes (Article 6 septies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifié par l'article 3 de l'ordonnance n°2021-174 du 17 février 2021).

Des clauses réglementaires peuvent-elles être inscrites dans un accord négocié ?

Les accords conclus dans les domaines ouverts à la négociation prévus à l'article 8 ter de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 peuvent comporter, dans les conditions mentionnées à l'article 8 sexies, des dispositions édictant des mesures réglementaires, ainsi que des clauses par lesquelles l'autorité administrative s'engage à entreprendre des actions déterminées n'impliquant pas l'édition de mesures réglementaires. Lorsque ces accords comportent des clauses dont la mise en œuvre implique des mesures réglementaires, l'autorité compétente fait connaître aux organisations syndicales le calendrier dans lequel elle envisage de prendre ces mesures.

L'article 8 sexies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 précise les conditions et les limites de la portée normative que peuvent revêtir les clauses réglementaires d'un accord. Ces clauses, qui ne sont pas soumises à la consultation préalable des organismes consultatifs, ne peuvent pas porter sur des règles que la loi a chargé un décret en Conseil d'État de fixer, ni modifier des règles fixées par un décret en Conseil d'État ou y déroger.

Quelles sont les conditions de validité et de signature des accords ?

Le nouvel article 8 quater de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 définit les conditions de validité des accords négociés. Il confirme la règle du

caractère majoritaire d'un accord conclu. Celui-ci est réputé valide dès lors qu'il est signé par une ou par plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli, à la date de la signature de l'accord, au total au moins 50 % des suffrages exprimés en faveur des organisations habilitées à négocier lors des dernières élections professionnelles organisées au niveau auquel l'accord est négocié.

Le nouvel article 8 quater de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 pose le principe selon lequel l'autorité compétente pour conclure et signer un accord est celle qui est compétente pour s'engager à prendre les mesures réglementaires que comporte, le cas échéant, l'accord ou pour entreprendre les actions déterminées qu'il prévoit.

Lorsque l'accord contient des stipulations qui se substituent à un acte unilatéral, l'autorité compétente pour édicter cet acte unilatéral peut ne pas en être le signataire, sous réserve qu'elle en ait préalablement approuvé le contenu.

Lorsque l'accord contient spécifiquement des dispositions réglementaires qui se substituent à un acte unilatéral, l'ensemble des autorités compétentes pour édicter cet acte unilatéral sont signataires de l'accord.

Le nouvel article 8 quater de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 organise un mécanisme d'approbation, préalable à la signature de l'accord, des ministres chargés du Budget et de la Fonction publique, lorsque l'accord comporte des dispositions réglementaires portant sur les thèmes du déroulement des carrières et de la promotion professionnelle, de l'intéressement collectif et des modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires ainsi que de la protection sociale complémentaire. L'autorité compétente pour signer un accord peut mandater une autre autorité pour négocier et conclure l'accord, sous réserve qu'elle en approuve les stipulations.

Lorsque l'accord comporte des dispositions réglementaires qui se substituent à celles contenues dans un acte unilatéral relevant de la compétence d'un organe collégial ou délibérant,

l'autorité qui a négocié et conclu l'accord doit recueillir au préalable l'autorisation de ces autorités compétentes avant de pouvoir le signer.

Quel est le rôle des Centres de gestion dans le cadre de la négociation ?

L'ordonnance n°2021-174 du 17 février 2021 instaure une nouvelle compétence aux CDG en matière de négociation d'accords négociés.

Les CDG peuvent ainsi être autorisés le compte des collectivités territoriales et des établissements publics ne disposant pas d'un comité social territorial.

Le nouvel article 8 quater de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 détermine les modalités de conclusion d'un tel accord. Ainsi, dans les collectivités territoriales et les établissements publics ne disposant pas d'un comité social territorial, le CDG autorisé à négocier et conclure l'accord en application du 10° de l'article 23 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 détermine avec la ou les collectivités concernées les conditions de déroulement de la négociation ainsi que les modalités de conclusion de l'accord. L'application de l'accord est subordonnée à son approbation par l'autorité territoriale ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement.

Quelles sont les modalités d'entrée en vigueur et de publicité des accords ?

Les accords mentionnent leur calendrier de mise en œuvre et, le cas échéant, la durée de leur validité ainsi que les conditions d'examen par le comité de suivi des mesures qu'ils impliquent et de leurs modalités d'application (Article 5 du décret n°2021-904 du 7 juillet 2021).

Un comité de suivi est désigné pour chaque accord conclu. Il est composé de membres désignés par les organisations syndicales signataires de l'accord et de représentants de l'autorité territoriale compétente.

L'autorité territoriale procède à la publication de l'accord par voie

numérique ou par tout autre moyen.
Les accords comportant des clauses édictant des mesures réglementaires sont publiés dans les mêmes conditions que les actes administratifs auxquels ils se substituent.

En vue de leur mise à disposition de l'ensemble des agents, les accords sont transmis par l'autorité signataire au ministre chargé des collectivités territoriales.

Les accords doivent être communiqués aux agents.

Les organisations syndicales siégeant au sein de l'organisme consultatif de référence sont informées sans délai par l'autorité territoriale de l'accord signé et, le cas échéant, de sa modification, de sa suspension ou de sa dénonciation.

Un accord peut-il être suspendu ?

En cas de situation exceptionnelle, l'autorité territoriale signataire de l'accord peut, après un délai de préavis de quinze jours, le suspendre pour une durée maximale de trois mois renouvelable une fois. L'autorité informe les organisations syndicales signataires des motifs justifiant la suspension et, le cas échéant, son renouvellement (Article 9 du décret n°2021-904 du 7 juillet 2021).

Un accord peut-il être modifié ou dénoncé ?

Les accords peuvent être modifiés par des accords conclus dans le respect de la condition de majorité déterminée au I de l'article 8 quater de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

La révision de l'accord intervient à l'initiative de l'autorité territoriale signataire ou de tout ou partie des organisations syndicales signataires, représentant la majorité au moins des suffrages exprimés.

Cette condition de majorité s'apprécie :

- à la date de signature de l'accord, lorsque la révision intervient durant le cycle électoral au cours duquel l'accord a été signé,

- ou à la date des dernières élections professionnelles organisées pour l'organisme consultatif de référence, lorsque la révision intervient après le cycle électoral au cours duquel l'accord a été signé (Article 8 du décret n°2021-904 du 7 juillet 2021).

La dénonciation ne peut intervenir, à l'initiative de l'autorité compétente ou de l'une ou plusieurs organisations syndicales signataires, que pour des accords à durée indéterminée et lorsque les clauses de l'accord ne peuvent plus être appliquées (Article 10 du décret n°2021-904 du 7 juillet 2021).



Référent déontologue

L'article 28 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que « *Tout fonctionnaire a le droit de consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques [...]. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service* ».

Cet article 28 bis a été introduit par la loi du 20 avril 2016 de déontologie des agents publics. Précédemment, dans la sphère publique, seules sept instances nationales étaient chargées d'assurer le respect de règles déontologiques. Quelques collectivités avaient également fait le choix d'instaurer un référent déontologue mais dont le champ de compétences était strictement limité aux élus locaux.

La fonction de référent déontologue constitue une mission obligatoire des Centres de Gestion, aux termes de l'article 23 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

Cette mission relève également du socle commun de compétences dont peuvent bénéficier les collectivités non affiliées. Le décret n°2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue est venu préciser les modalités et critères de désignation du référent déontologue.

Le référent déontologue apparaît comme l'un des maillons dans la chaîne des acteurs en charge de la défense des valeurs éthiques et déontologiques des collectivités territoriales. L'autorité territoriale, les élus, le DGS, les responsables de service et les agents eux-mêmes constituent les autres maillons de la déontologie locale et chaque acteur est responsable de l'application des valeurs et règles applicables. L'instauration d'une telle fonction de déontologue permet d'aborder les questions qui ne sont pas de prime abord réglées sur le plan législatif ou réglementaires. Les missions du référent déontologue dépassent la question de la simple conformité à la règle pour aborder plus largement celle du respect de règles de bonne conduite et de la pédagogie éthique.

Le profil de référent déontologue

À l'exception des personnalités qualifiées extérieures à la fonction publique, les référents déontologues sont principalement choisis parmi les magistrats, les fonctionnaires, en activité ou retraités, ou, parmi les agents contractuels recrutés dans le respect des dispositions statutaires qui leur sont applicables et bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée. On constate que le référent est nommé au vu de son expérience ou de ses diplômes lui permettant de disposer de solides connaissances dans le domaine juridique, notamment en matière de droit administratif, de procédure pénale. Il a, le cas échéant, bénéficié d'une formation spécifique à l'exercice de la fonction de déontologue. Il doit également avoir une parfaite connaissance du monde territorial et de ses évolutions.

À titre d'exemple, les situations des référents déontologues des Centres de Gestion sont assez variées. Pour 34 % des Centres de gestion répondants à une enquête de la FNCDG de 2018, il s'agit d'un fonctionnaire (attachés, DGA, rédacteur principal, ...), 27 % ont choisi un ou plusieurs universitaires (Maitre de conférence, professeur de droit public, professeur agrégé), 15 % ont opté pour un magistrat, enfin pour 18 % il s'agit d'un retraité (ancien fonctionnaire, ancien magistrat ou ancien professeur de droit public).

Le référent déontologue bénéficie d'une autorité morale et technique reconnue et doit également disposer de savoir-être particuliers : avoir des notions de psychologie et de dynamique des groupes, être apte à la communication et à la négociation, avoir le sens de l'écoute et du contact, disposer d'une bonne capacité d'analyse, ou encore avoir un esprit pédagogique... Le référent déontologue est nommé à titre personnel pour des compétences reconnues. Il ne peut déléguer sa mission à un tiers.

Les qualités requises pour l'exercice du métier de référent déontologue

Dans l'accomplissement de leur fonction, les référents déontologues doivent respecter les principes déontologiques auxquels sont soumis tous les agents publics. Le référent déontologue respecte les principes de probité et d'intégrité et s'engage à ne pas solliciter, accepter ou offrir, directement ou indirectement, tout avantage





qui affecterait l'exercice normal du dispositif de reconnaissance et de la mission de réfèrent déontologue. Il s'interdit également d'utiliser les moyens qui lui sont conférés pour un usage autre que l'exercice de sa fonction. Les personnes exerçant les fonctions de réfèrent déontologue sont ainsi tenues d'effectuer une déclaration d'intérêts.

Le réfèrent déontologue n'a pas fait l'objet d'une condamnation ou d'une sanction incompatibles avec l'exercice de ses fonctions. Aucune mention ne doit être inscrite au bulletin n°2 de son casier judiciaire. Le réfèrent déontologue est également tenu, sans préjudice de sa liberté d'opinion, à une obligation de réserve et devoir de dignité.

Le réfèrent déontologue fait preuve de diligence et de rigueur dans le traitement des questions qui lui sont confiées. Il s'attache au respect d'un délai raisonnable de réponse. Il est à l'écoute des agents mais également des responsables de service et des élus, dans un climat propice à la sérénité et à l'apaisement des conflits qui pourraient naître de la mauvaise application d'un principe déontologique. Le réfèrent déontologue exerce ses fonctions avec impartialité et en toute indépendance.

Ces principes fondamentaux exigent que chacun, en toute occasion, se détermine librement, sans parti pris d'aucune sorte, ni volonté de favoriser telle partie ou tel intérêt particulier et sans céder à aucune pression.

En cas de conflit d'intérêts ou de doute, le réfèrent déontologue doit se manifester auprès de l'autorité territoriale ou du Président du Centre de Gestion, si possible dès qu'il est sollicité pour donner une expertise ou dès qu'il s'aperçoit, ensuite, d'un tel risque. Le réfèrent déontologue est lié par le secret professionnel.

Préserver strictement ce secret est une condition essentielle du fonctionnement harmonieux et efficace du service de « réfèrent déontologue ». Par ailleurs, le réfèrent déontologue, comme les agents publics, est tenu à l'obligation de discrétion professionnelle.

L'obligation de neutralité impose que le comportement de l'agent, les actes ou décisions qu'il prend, soient dictés uniquement par l'intérêt du service public, et non par des convictions religieuses ou personnelles. Un manquement à cette obligation serait de nature à compromettre gravement le sentiment d'impartialité que les agents ont à l'égard du service public et par là même porter atteinte à la crédibilité de la fonction de réfèrent déontologue.

Les missions du réfèrent déontologue

La fonction principale du réfèrent déontologue est d'apporter, en toute indépendance, un conseil sur les questions déontologiques et les projets professionnels des agents publics locaux.

Il précise et éclaire certains devoirs déontologiques généraux, notamment :

- les déclarations d'intérêts ou de situation patrimoniale susceptibles de faire obstacle à l'exercice de certaines fonctions ou missions,
- le respect des règles résultant des textes et de la jurisprudence (obligations de neutralité, d'impartialité, de réserve, de discrétion, de laïcité...),
- le respect de règles en matière de cumul d'emplois et d'activités.

Ainsi, le réfèrent déontologue répond aux interrogations des agents sur leurs situations individuelles avec une capacité à jauger les difficultés et les solutions possibles. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service. Il est important de distinguer le conseil déontologique du conseil statutaire qui ne relève pas quant à lui du champ de compétences du réfèrent déontologue.

Par ailleurs, le réfèrent déontologue auprès duquel des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts ont été signalés, sur le fondement de l'article 6 ter A de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tout conseil de nature à faire cesser ce conflit.

Les missions étendues du réfèrent déontologues

Le réfèrent déontologie peut également être désigné le rôle de réfèrent « lanceur d'alerte ». La loi du 20 avril 2016 instaure une garantie pour le lanceur d'alerte, fonctionnaire qui relate ou témoigne de faits susceptibles d'être qualifiés de « conflit d'intérêts ».

PRÉSENTATION MÉTIER

Le décret n°2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public et de droit privé ou des administrations de l'Etat, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018, précise la procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte de la fonction publique.

Les collectivités et établissements seront tenus de désigner un référent « lanceur d'alerte » qui peut être interne à l'organisme ou extérieur. Les référents déontologues pourront exercer cette fonction. Toutefois, dans cette hypothèse, c'est la procédure relative au recueil des signalements, définie par la collectivité ou l'établissement, qui aura vocation à s'appliquer.

Le référent déontologie peut également être désigné le rôle de référent « laïcité ».

En effet, afin d'accompagner les agents publics et les encadrants dans l'exercice de leurs fonctions en matière de laïcité, un référent « laïcité » doit être clairement identifié dans chaque administration. Selon les spécificités des missions et l'organisation de chaque administration, les conseils en la matière pourront être apportés soit par un correspondant ou un référent « laïcité » dédié, soit par le référent déontologue créé par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires (Circulaire du 15 mars 2017 relative au respect du principe de laïcité dans la fonction publique). Le respect du principe de laïcité faisant partie intégrante des principes déontologiques définis à l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983, les référents déontologues conseiller les agents et les collectivités sur toutes les questions relatives à l'application de ce principe.

Ainsi, on constate que Les missions du référent déontologue dépassent la question de la simple conformité à la règle pour aborder plus largement celle du respect de règles de bonne conduite et de probité. Il lui revient également de faire de la pédagogie éthique.

Le référent déontologue est également chargé d'assurer une fonction de veille permanente sur les pratiques adéquates dans le domaine de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêts au sein des collectivités. Lorsqu'il constate un manquement aux principes énoncés aux articles 25 à 28 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, le référent déontologue en informe l'agent concerné. Il fait à l'agent toutes préconisations nécessaires pour lui permettre de se conformer à ses devoirs.

Par ailleurs, le référent déontologue a également un rôle de prévention et d'information auprès des services et des agents quant à l'interprétation des principes

et devoirs déontologiques et des risques juridiques encourus en cas de manquement. Cette mission s'exerce par l'intermédiaire de rédaction de guides ou de chartes, de diffusion de notes et l'organisation de réunions d'information.

Le référent déontologue, au-delà de ces aspects de communication, est amené à formuler des propositions et préconisations, notamment dans le cadre de son rapport annuel. Il a également un rôle de diffusion de l'information. Il réalise la liste des autorités auprès desquelles les agents peuvent s'appuyer en matière de déontologie.





Jean LEPAGE-LAURENS

Réfèrent déontologue

Centre interdépartemental
de gestion de la Petite Couronne

Quel est votre parcours et votre approche de la déontologie ?

J'ai une formation universitaire en droit et science politique (3^e cycle). Après avoir occupé des postes en marchés publics et affaires juridiques, je me suis tourné vers les ressources humaines. Dans ce cadre j'ai occupé des postes d'expert juridique ou chef de service / directeur au CIG de la petite couronne, au SIAAP (établissement public francilien qui gère les eaux usées), au conseil départemental du Val de Marne, au CNFPT) mais aussi à l'Etat dans le cadre d'une mobilité (Responsable RH du Médiateur de la République puis du Défenseur des droits).

J'occupe le poste de réfèrent déontologue au CIG de la petite couronne depuis le 1^{er} février 2019. La culture déontologique est je pense indispensable, elle concourt à un service de qualité rendu aux usagers.

Quelle est votre vision de la fonction de réfèrent déontologue dans la Fonction Publique Territoriale ?

La fonction de réfèrent déontologue a fini par trouver sa place au sein de la fonction publique territoriale.

Si les débuts ont été difficiles du fait d'un manque de visibilité de la part des agents et peut être aussi d'un manque de communication autour du métier, la fonction constitue désormais l'une des pierres angulaires du statut de la fonction publique.

Quelles sont les principales problématiques pour lesquelles vous avez été consulté ?

Je suis régulièrement saisi dans le cadre de projets de cumuls d'activités, de création d'entreprise, de départ vers le secteur privé. Ensuite viennent des questions relatives au risque de conflit d'intérêts.

Comment percevez-vous votre positionnement vis-à-vis de l'employeur public ? vis-à-vis de l'agent ?

Le réfèrent déontologue est devenu un partenaire des employeurs territoriaux. Il contribue à la diffusion auprès des agents d'une culture de la déontologie au travers par exemple la participation à des forums, conférences, tables apprenantes mises en place par les collectivités.

Le réfèrent déontologue est perçu par les agents comme une ressource, une aide à la prise de décision dans leur vie professionnelle mais aussi parfois personnelle dans le cadre d'un projet de création d'entreprise par exemple.

Exercez-vous les missions de réfèrent laïcité ? Lanceur d'alerte ? Si oui, comment s'articule ces missions avec celles de réfèrent déontologue ?

En deux ans je n'ai été saisi qu'une seule fois sur une question relevant de la laïcité. Je n'exerce pas les missions de réfèrent alerte éthique.

Selon vous, comment la fonction de réfèrent déontologue est-elle amené à évoluer à l'avenir ?

Je pense que le métier de réfèrent déontologue est promis à un bel avenir. Nous vivons dans une cathédrale de complexités comme disait Jean d'Ormesson. Et le statut n'échappe pas à cette règle.

Connaître ses droits c'est essentiel mais ses obligations c'est indispensable. Le réfèrent déontologue est une sorte d'éclaireur et de montreur de chemin. Le même qu'empruntent les employeurs... et leurs agents. Celui qui mène vers un service de qualité.

#FÉDÉMAG

80 rue de Reuilly - 75012 PARIS

** Biannuel réalisé par la FNCDG

** Directeur de la Publication : Michel HIRIART

** Co-Directeur de la Publication : Thierry SENAMAUD

** Rédaction : Cindy LABORIE, Alexis BOUCHER

** Maquette : Laetitia BOBECHE, Christelle MARTINS

** Crédits Photos : Fotolia/IStock

** Impression : Mailedit

