

# #FÉDÉMAG

LE MAGAZINE DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES CENTRES DE GESTION

## DOSSIER SPÉCIAL

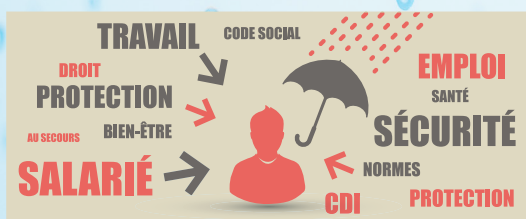
# La crise sanitaire et ses impacts dans la gestion des ressources humaines dans la Fonction Publique

## INTERVIEW



Amélie DE MONTCHALIN  
Ministre de la Transformation et  
de la Fonction Publique  
p.10

### RAPPORT SUR « LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE DES AGENTS PUBLICS »



### EN PRATIQUE «METTRE EN PLACE LE TÉLÉTRAVAIL»

# HoRHizons 2020

Tendances de l'emploi territorial  
et politiques RH des collectivités  
et des intercommunalités



GUADELOUPE

GUYANE

MARTINIQUE

LA RÉUNION

MAYOTTE



Téléchargez-moi sur :  
[www.fncdr.com](http://www.fncdr.com)



## QUELQUES MOTS...



@Tanguy.LeProhon

Ce nouveau numéro de Fédémag accueille dans ses pages une interview de Madame la Ministre de la transformation et de la fonction publiques qui synthétise

sa vision de nombreux enjeux en matière de gestion des ressources humaines. Parmi eux, la loi de transformation de la fonction publique a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances des dispositions structurantes en matière de protection sociale complémentaire et de négociation collective dans la fonction publique. En début d'année prochaine, elles retiendront spécialement l'attention des employeurs, des représentants du personnel et plus largement des agents publics.

Si de nombreuses collectivités de toute taille assurent déjà une participation volontaire pour la prévoyance et/ou la santé, force est de constater qu'un effort plus spécifique doit être réalisé s'agissant des plus petites collectivités. Dans le cadre de l'ordonnance qui devra être adoptée d'ici la mi-mars prochain, sera vraisemblablement conçue l'extension de la couverture sociale à l'ensemble des agents publics territoriaux, tant en matière de prévoyance qu'en matière de santé.

Sur la base d'un socle minimum de prestations et d'une participation minimale obligatoire de tous les employeurs publics, ce rapprochement avec les garanties du secteur privé renforcera la protection des agents contre les risques couverts, ce qui est spécialement intéressant pour la FPT compte-tenu de ses caractéristiques démographiques et sociologiques. Il constituera également un facteur d'attractivité de la collectivité en tant qu'employeur, comme l'a rappelé le récent rapport IGAS, IGA, IGF, et contribuera à réduire l'écart d'attractivité entre employeurs publics.

Dans cette perspective, les employeurs territoriaux ont exprimé le souhait de maintenir le double dispositif de convention et de labellisation, pensé pour répondre aux besoins des collectivités et établissements ne disposant pas des services de ressources humaines d'une taille suffisante pour gérer un appel d'offres et négocier une convention. Ils peuvent alors être accompagnés par leur Centre de gestion souscrivant pour leur compte des contrats cadre permettant aux agents de bénéficier de prestations d'action sociale mutualisées en concluant une convention de participation. En matière de protection sociale, le rôle des CDG vis-à-vis des collectivités affiliées, spécialement, est ainsi appelé à devenir essentiel pour atteindre ces objectifs dans les conditions les plus favorables pour les agents et les employeurs.

Dans un autre registre, mais en relation avec ce premier sujet, l'ordonnance relative à la négociation collective dans la fonction publique devra être publiée au plus tard le 7 mars 2021 et favorisera, aux niveaux national et local, la conclusion d'accords négociés.

Actes administratifs dotés d'effets juridiques, au même titre que les actes unilatéraux qui, seuls, régissent aujourd'hui la situation des agents publics, les futurs accords, opposables aux parties, constituent une innovation juridique majeure qui a pour objectif d'améliorer la qualité et la densité du dialogue social. Dans cette optique, les thèmes susceptibles de faire l'objet d'accords seront également largement enrichis.

Selon le projet d'ordonnance, dans la fonction publique territoriale, les accords seront en principe conclus au niveau de la collectivité concernée mais ils pourront également l'être au niveau des Centres de gestion. Dans les collectivités et établissements ne disposant pas d'un organisme consultatif (CST), le CDG serait autorisé à négocier et conclure l'accord et déterminerait 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 cet accord serait alors subordonnée à sa validation par l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public.

Ainsi, le rôle des Centres de gestion en tant que facilitateurs du dialogue social serait véritablement renforcé, sans se substituer à l'employeur territorial.

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

**Michel HIRIART,**  
Président de la FNCDG

# SOMMAIRE

<b>ACTUALITÉS</b>	<b>p.5</b>
<b>INTERVIEW : AMÉLIE DE MONTCHALIN</b>	<b>p.10</b>
<b>DOSSIER SPÉCIAL : LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE</b>	<b>p.12</b>
<b>RAPPORTS PUBLICS : LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES CONTRACTUELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE</b>	<b>p.40</b>
<b>EN PRATIQUE : METTRE EN PLACE LE TÉLÉTRAVAIL</b>	<b>p.46</b>
<b>DOSSIER SPÉCIAL : OBSERVATION DE L'EMPLOI TERRITORIAL EN 2020</b>	<b>p.50</b>
<b>RAPPORTS PUBLICS : LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE DES AGENTS PUBLICS</b>	<b>p.59</b>
<b>QUESTIONS-RÉPONSES : LES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION</b>	<b>p.62</b>
<b>RAPPORTS PUBLICS : RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE</b>	<b>p.66</b>
<b>PRÉSENTATION MÉTIER : JURISTE TERRITORIAL</b>	<b>p.70</b>



## LE PLAN TALENTS DU SERVICE PUBLIC

Le plan Talents du service public vise à permettre à chaque jeune de pouvoir intégrer la fonction publique.

Comme indiqué dans le dossier de presse diffusé courant février, ce plan s'articule autour de deux objectifs :

- ✓ Lutter contre l'autocensure face aux concours

Le déficit d'information sur les métiers, les modalités et les voies d'accès à la fonction publique conduit à une autocensure des jeunes, même lorsqu'ils sont diplômés d'un cursus universitaire.

- ✓ Diversifier la haute fonction publique

Les lauréats des concours externes de la haute fonction publique sont moins divers socialement depuis 15 ans. Par exemple, la proportion d'élèves de l'École nationale d'administration (ENA) en 2019 ayant un père ouvrier est de 1%. En comparaison, la proportion d'élèves ayant un père exerçant une profession intellectuelle supérieure est en moyenne de 73%.

Le plan s'organise autour de quatre actions pour repérer, orienter et accompagner les talents :

- ✓ La mise en œuvre des cordées du service public

Seront mis en place des partenariats entre des collèges, des lycées et des écoles de service public pour accroître l'ambition scolaire des jeunes « encordés » et les accompagner vers les formations et les concours du secteur public.

Le dispositif est destiné en priorité aux élèves scolarisés en éducation prioritaire ou résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, aux collégiens et lycéens de zone rurale et isolée, et même à des étudiants en licence.

Les participants bénéficient d'un conseil en orientation personnalisé.

Les jeunes des Cordées seront accompagnés par des élèves des écoles de service public ou des fonctionnaires dans leur projet d'orientation et leur découverte des carrières publiques.

Ce programme prendra différentes formes : tutorat, mentorat, stages dans des administrations.

- ✓ Les prépas Talents

Les Prépas Talents sont destinées aux étudiants boursiers les plus méritants de l'enseignement supérieur pour préparer les concours donnant accès aux postes d'encadrement de la fonction publique. 1700 places

seront offertes en 2021.

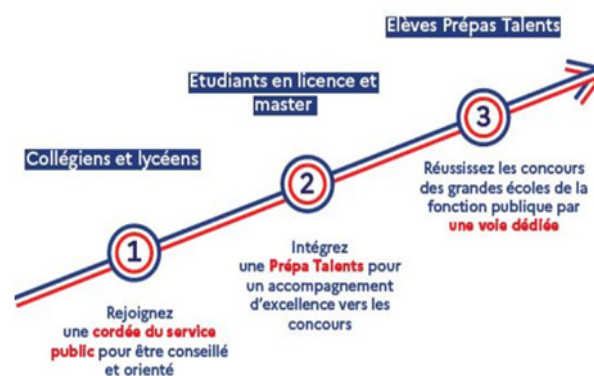
Ces classes préparatoires seront intégrées soit à des écoles de service public, soit à des universités, à des instituts d'études politiques, à des IPAG.

Les étudiants seront sélectionnés sous conditions de ressources et de mérite, sur la base d'un dossier et d'un entretien tenant compte du parcours du candidat, de ses aptitudes, de sa motivation et de son potentiel.

Les équipes pédagogiques des Prépas Talents seront formées de fonctionnaires et hauts-fonctionnaires qui dispenseront des enseignements professionnalisants.

Chaque étudiant bénéficiera d'un tutorat renforcé par des fonctionnaires et hauts-fonctionnaires en poste ou des fonctionnaires stagiaires des écoles de service public.

Chaque étudiant inscrit en Prépa Talents sera soutenu financièrement pendant sa formation par une bourse dédiée.



- ✓ Une nouvelle voie d'accès à certains concours

A été présenté en Conseil commun de la fonction publique, le 22 février, un projet d'ordonnance actant la mise en place d'une des mesures phares de ce plan : la voie d'accès réservée aux candidats d'origine modeste dans les concours de 5 écoles de service public : l'École nationale d'administration (ENA), l'Institut national des études territoriales (INET), l'École des hautes études en santé publique (EHESP), l'École nationale supérieure de la police (ENSP) et l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

Une nouvelle voie d'accès à ces concours sera ouverte à titre expérimental entre 2021 et 2024. Cette nouvelle voie d'accès est destinée aux élèves des Prépas

Talents du service public et des classes préparatoires intégrées. Le nombre de places dédiées à ce concours sera compris entre 10 et 15% des places offertes aux concours externes.

Les lauréats de ce concours seront nommés élèves de l'école ou de l'organisme dans les mêmes conditions que les élèves issus du concours externe ou assimilé. Les listes des candidats admissibles et des lauréats feront l'objet d'une publication par ordre alphabétique commune avec les listes correspondantes de l'ensemble des concours.

Pourront se présenter à ces concours les personnes suivant ou ayant suivi, dans les quatre années qui précèdent la date de leur nomination éventuelle en qualité d'élève de l'école ou de l'organisme concerné, un cycle de formation préparant à l'un ou plusieurs des concours concernés et accessible au regard de leur situation sociale, à l'issue d'une procédure de sélection tenant compte notamment de leur parcours de formation, de leurs aptitudes et de leur motivation.

Une évaluation de cette expérimentation, portant

notamment sur le nombre de places offertes, sur la sélectivité au regard des candidatures présentées, y compris par comparaison avec les voies d'accès de droit commun, sur le profil des candidats et des lauréats, sur le déroulement de la formation en école ou organisme des lauréats et sur leur devenir à l'issue de la formation en école ou organisme, sera présentée au Parlement avant le 30 juin 2024.

## ✓ Le tutorat

Le rôle des tuteurs auprès des élèves et des étudiants des Cordées du service public, et des étudiants des Prépas Talents du service public, sera renforcé.

Les élèves des différentes écoles de service public devront assurer dès 2021 des actions de tutorat au bénéfice de ces jeunes.

Une nouvelle plateforme verra le jour en avril. Elle visera à mettre en relation les fonctionnaires et hauts-fonctionnaires volontaires avec des jeunes qui souhaitent des informations sur les concours et les métiers de la fonction publique.

## UN ACCORD DE PARTENARIAT ENTRE LA FNCDG ET LE MINISTÈRE DES ARMÉES REPRÉSENTÉ PAR DÉFENSE MOBILITÉ

Service à compétence nationale rattaché au directeur des ressources humaines du ministère des armées, Défense mobilité accompagne les militaires et les militaires blessés dans leur transition professionnelle ainsi que leur conjoint sur lequel pèse souvent le poids de la nécessaire mobilité du militaire.

Défense mobilité est également au service des employeurs privés et publics et notamment des collectivités territoriales, pour les accompagner dans leurs recrutements en leur présentant des candidats dont le projet professionnel est en adéquation avec les compétences qu'ils recherchent.

Afin de répondre aux objectifs en matière de transition professionnelle des militaires et conjoints de militaires, et dans l'optique de favoriser le recrutement de candidats qualifiés en réponse aux besoins des collectivités territoriales, la Fédération Nationale des Centres de Gestion (FNCDG) et Défense Mobilité ont décidé de s'engager mutuellement à travers un accord de coopération.

Cet accord, signé le 10 décembre 2020, a pour double objet de :

- Favoriser le recrutement dans la fonction publique territoriale des candidats accompagnés par Défense mobilité en faisant mieux connaître auprès des CDG et des recruteurs territoriaux son offre de service gratuite à leur profit, les compétences des candidats accompagnés et les différentes procédures de recrutement
- Répondre aux besoins en compétences exprimés par les collectivités territoriales via les CDG.

La mise en œuvre par Défense mobilité des dispositifs d'orientation professionnelle et d'accompagnement vers l'emploi doit permettre aux CDG de bénéficier de candidatures ciblées en adéquation avec les compétences qu'ils recherchent. Le cas échéant, un candidat pourra bénéficier d'une formation, financée par Défense mobilité, en vue de le positionner sur les métiers identifiés.



Général Louis SEPTIER, Directeur de Défense mobilité et Michel HIRIART, Président de la FNCDG

Cette complémentarité interviendra dans le cadre de différentes missions des Centres de Gestion, telles que le remplacement d'agents, l'appui aux situations de reclassement et l'assistance au recrutement, mission obligatoire des CDG auprès des collectivités et établissements affiliés, soit 94% de ces entités, et qui consiste notamment en l'accompagnement des collectivités dans la définition des profils de poste et la mise en œuvre des procédures de recrutement.

# Allongement des durées de congés de paternité et d'adoption

L'article 73 de la loi n°2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 prévoit un allongement de la durée du congé de paternité et d'accueil de l'enfant, qui passe de 11 jours consécutifs (ou de 18 jours consécutifs si naissance multiple) à 25 jours calendaires (ou de 32 jours en cas de naissance multiple).

La prise de ce congé est rendue obligatoire pour les sept premiers jours consécutifs à la naissance de l'enfant. Les trois jours de congés de naissance payés par l'employeur, s'ajoutent aux quatre jours de congé de paternité obligatoires afin que le père soit obligatoirement arrêté durant les sept jours suivant la naissance de l'enfant.

Ces nouvelles dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Elles s'appliqueront aux naissances à compter de cette date ainsi qu'aux pères d'enfants, nés avant cette date mais dont la naissance était supposée intervenir à compter de cette date.

L'article 73 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 vise à allonger également le congé pour adoption pour les familles adoptantes et n'ayant pas d'enfants ou un enfant à charge pour le porter de 10 semaines à 16 semaines. Les autres durées de ce congé, notamment celle de 18 semaines pour les familles ayant déjà deux enfants à charge ou plus, ne sont pas modifiées.

## LA RÉFORME DU TEMPS PARTIEL THÉRAPEUTIQUE



Le fonctionnaire en activité peut être autorisé à accomplir un service à temps partiel pour raison thérapeutique lorsque l'exercice des fonctions à temps partiel permet :

- a) Soit le maintien ou le retour à l'emploi de l'intéressé et est reconnu comme étant de nature à favoriser l'amélioration de son état de santé
- b) Soit à l'intéressé de bénéficier d'une rééducation ou d'une réadaptation professionnelle pour retrouver un emploi compatible avec son état de santé.

L'article 9 de l'ordonnance n°2020-1447 du 25 novembre 2020 ouvre la possibilité de travailler à temps partiel pour raison thérapeutique en l'absence d'arrêt maladie préalable, la seule condition est désormais, d'être en activité.

Ces nouvelles dispositions entreront en vigueur à la date d'entrée en vigueur des dispositions réglementaires prises pour son application et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> juin 2021. Elles seront alors applicables aux demandes de temps partiel thérapeutique déposées à compter de

cette date. Les fonctionnaires bénéficiant d'un temps partiel pour raison thérapeutique à la date d'entrée en vigueur de l'article 9 de l'ordonnance n°2020-1447 du 25 novembre 2020 poursuivront la période en cours de temps partiel pour raison thérapeutique selon les dispositions antérieures jusqu'au terme de cette période. Les fonctionnaires qui, à la date d'entrée en vigueur de l'article 9, auront épuisé les droits à temps partiel pour raison thérapeutique, retrouveront le droit à ce temps partiel lorsqu'il se sera écoulé un an à compter du terme de la dernière période de temps partiel pour raison thérapeutique qui leur avait été accordée.

L'article 57 4<sup>Bis</sup> de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 dans sa rédaction issue de l'article 9 de l'ordonnance n°2020-1447 du 25 novembre 2020, prévoit que le service accompli à temps partiel thérapeutique pourra être exercé de manière continue ou discontinue pour une période dont la durée totale peut atteindre un an au maximum.

L'article 9 de l'ordonnance n°2020-1447 du 25 novembre 2020 instaure d'une part, la possibilité de reconstituer les droits de l'agent après un délai minimal d'un an et, d'autre part, la portabilité du droit ouvert à travailler à temps partiel pour raison thérapeutique en cas de mobilité intra et inter-versants de la fonction publique de l'agent bénéficiaire de ce dispositif.



## LA RÉFORME DU DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

L'ordonnance n°2021-45 du 20 janvier 2021, prise en application de l'article 105 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, vise à moderniser les outils de formation des élus locaux en mobilisant certains outils du droit commun de la formation professionnelle.

Comme le rappelle le rapport de présentation de l'ordonnance du 20 janvier 2021, la formation des élus locaux, distincte de la formation professionnelle, est actuellement structurée autour de deux cadres juridiques. D'une part, les collectivités sont dans l'obligation de consacrer, chaque année, un montant minimal de crédits dédiés à la formation de leurs élus au sein de leur budget prévisionnel. Les formations qui sont éligibles à ces financements sont uniquement les formations liées à l'exercice du mandat, qui ne peuvent être dispensées que par un organisme agréé à cet effet par décision du ministre chargé des collectivités territoriales, pris après avis du Conseil national de la formation des élus locaux. D'autre part, le droit individuel à la formation (DIF), créé par la loi du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, permet à l'ensemble des élus d'acquérir des droits à formation à raison de 20 heures par année complète de mandat. Les formations éligibles au DIF recouvrent un champ plus large, puisqu'elles peuvent concerner l'exécution du mandat comme la réinsertion professionnelle ; l'élu est libre d'en disposer. Le DIF est financé par des cotisations prélevées sur les indemnités de fonction des élus, et les collectivités territoriales ne participent pas à son abondement.

Plusieurs difficultés sont néanmoins apparues dans la mise en œuvre de ces dispositifs. Le DIF des élus locaux étant formulé en heures, et non monétisé, il a fait face à une inflation des prix des formations qui a mis en cause sa pérennité financière, tout en s'appuyant sur un processus de recouvrement des cotisations peu efficace. Parallèlement, de nombreuses petites collectivités ont éprouvé des difficultés à financer à elles seules la formation de leurs élus.

Les articles 1<sup>er</sup> à 5 de l'ordonnance du 20 janvier 2021 ouvrent la possibilité, pour les collectivités territoriales, de participer au financement de formations organisées à l'initiative des élus au titre de leur droit individuel à la formation (DIF). Cette participation doit être prévue par une délibération et ne peut concerner que les formations liées à l'exercice du mandat conformes aux orientations prises par la collectivité en matière de formation des élus.

La délibération peut également limiter la participation

de l'employeur à certaines formations, ou à un montant maximal de formations par élu et par mandat.

L'ordonnance du 20 janvier 2021 modifie les modalités de calcul du DIF, qui seront dorénavant comptabilisés en euros, et non plus en heures.

Ces dispositions entreront en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

L'ordonnance du 20 janvier 2021 précise dorénavant que le recours au DIF afin de financer des formations contribuant à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle est réservé uniquement aux élus n'ayant pas liquidé leurs droits à pension.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, les élus locaux auront désormais la possibilité de participer au financement des formations de réinsertion professionnelle organisées au titre de leur DIF en mobilisant les droits à formation monétisables dont ils disposent sur leur compte personnel d'activité. L'élu pourra également contribuer au financement des formations par un apport personnel.

Les collectivités conserveront l'obligation de prévoir, dans leur budget prévisionnel, un montant-plancher de crédits consacrés à la formation des élus égal à 2% de leur enveloppe indemnitaire. Le montant réellement dépensé en fin d'exercice ne doit en outre pas dépasser un plafond de 20% de leur enveloppe indemnitaire. Afin de faciliter la compréhension de ces dispositions, les articles 1<sup>er</sup> à 5 de l'ordonnance du 20 janvier 2021 clarifient le champ des dépenses à prendre en compte pour le calcul de ces deux montants : il s'agit des seules dépenses de formation, à l'exclusion des remboursements de frais de déplacement ou de séjour ou des compensations de pertes de revenus.

L'article 7 de l'ordonnance du 20 janvier 2021 a pour objet de favoriser les mutualisations entre les communes en matière de formation des élus locaux. Il maintient la possibilité, pour les communes, de transférer la mise en œuvre des dispositions relatives à la formation des élus à leur EPCI, tout en ouvrant la possibilité de recourir à des coopérations plus souples.

Chaque EPCI doit se prononcer, six mois après son renouvellement, sur la possibilité de proposer des outils communs afin de contribuer au développement de la formation des élus des communes membres.

Ces outils communs sont laissés à la discrétion de l'EPCI, tout comme leur contenu, mais doivent viser uniquement les formations liées à l'exercice du mandat, que celles-ci soient organisées à l'initiative des communes ou des élus via leur DIF.

L'article 8 de l'ordonnance du 20 janvier 2021 introduit des dispositions propres à moderniser le recouvrement et le fonctionnement du fonds du DIF des élus locaux. Il organise notamment un prélèvement à la source des cotisations des élus, et donne à la Caisse des dépôts la possibilité de procéder à une avance de trésorerie au profit du fonds. Il prévoit également que le conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) s'assure de son équilibre financier.

L'article 9 de l'ordonnance du 20 janvier 2021 habilite la Caisse des dépôts et consignations à gérer le fonds du DIF des élus locaux dans le cadre d'une convention d'objectifs conclue avec l'Etat, et à le traiter dans le cadre d'un service dématérialisé gratuit à disposition des organismes de formation comme des élus.

L'article 10 de l'ordonnance a pour objet de redéfinir et de renforcer le rôle du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL), composé d'élus locaux et de personnalités qualifiées. Il est chargé de formuler des avis relatifs aux agréments des organismes, de se prononcer sur la mise en œuvre du DIF, d'émettre des recommandations sur la formation des élus locaux afin d'en renforcer l'efficacité, d'en assurer la transparence et d'en garantir l'équilibre financier et de produire un rapport annuel sur la formation des élus.

L'article 11 crée, auprès du CNFEL, un conseil d'orientation, regroupant des élus locaux, des experts et des personnalités qualifiées. Ce conseil d'orientation sera chargé de formuler des propositions pour renforcer l'évaluation et la qualité des formations et de proposer un répertoire des formations liées au mandat. Ses propositions sont soumises au CNFEL. Son avis peut être sollicité par le Gouvernement ou le CNFEL.

Cette ordonnance prévoit également :

- ♦ La création d'un espace dédié aux élus dans la plateforme numérique [moncompteformation.gouv.fr](http://moncompteformation.gouv.fr), qui permettra aux élus locaux de comparer facilement les offres de formations, de s'y inscrire directement et de réduire les délais de validation des dossiers puis de paiement des organismes de formation ;
- ♦ Le contrôle renforcé des organismes de formation des élus locaux.

En effet, l'article 12 de l'ordonnance définit les règles et procédures liées à l'obtention d'un agrément, nécessaire pour organiser des formations au profit des élus locaux liées à l'exercice de leur mandat. Il introduit notamment l'obligation, pour chaque organisme de formation, de produire un rapport annuel sur son activité ; il précise en outre que le ministre chargé des collectivités territoriales définit les obligations liées à l'agrément, et, lorsqu'il constate des manquements, peut suspendre cet agrément pour une durée maximale de quatre mois, à titre conservatoire. Avant l'expiration de ce délai, et après avis du CNFEL, le ministre peut abroger l'agrément ; l'organisme qui en bénéficiait ne peut alors solliciter de nouvel agrément pendant une période d'un an.

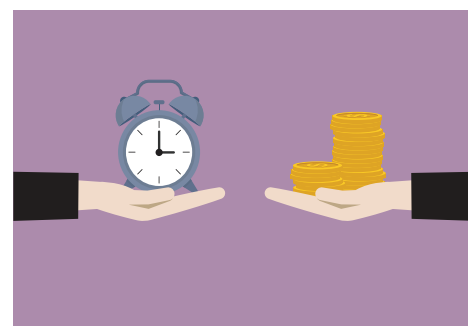
Il soumet également les organismes de formation des élus, avec quelques adaptations, aux règles applicables aux organismes de formation professionnelle : déclaration en préfecture, règles de fonctionnement, contrôles et certification qualité (seuls les organismes n'exerçant que dans le domaine de la formation des élus et bénéficiant de financements publics issus des collectivités et du DIF élus pour un montant global inférieur à un montant fixé par décret seront exempts de l'obligation de certification).

## La mise en œuvre de l'indemnité de fin de contrat

L'article 23 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 prévoit que pour les contrats pris en application du 1° de l'article 3 et des articles 3-1, 3-2 et 3-3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (contrats conclus pour faire face à un accroissement temporaire d'activité, pour le remplacement temporaire d'un fonctionnaire ou d'un autre agent contractuel, pour pallier une vacance d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, pour occuper de manière permanente un emploi permanent), une indemnité de fin de contrat peut être versée à l'agent lorsque ces contrats sont d'une durée inférieure ou égale à un an. Pour les contrats conclus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'indemnité de fin de contrat est versée à l'agent au plus tard un mois après le terme du contrat. Son montant s'élève à 10% de la rémunération brute globale perçue

par ce dernier au titre dudit contrat, et le cas échéant, de ses renouvellements (*article 136 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, article 39-1-1 du décret n°88-145 du 15 février 1988*).

Le contrat doit avoir été exécuté jusqu'à son terme. La rémunération brute globale prévue dans le contrat doit être inférieure à un plafond fixé à **deux fois le montant brut du SMIC**.



## AMELIE DE MONTCHALIN, MINISTRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (JANVIER 2021)



Dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, les collectivités territoriales ont su faire preuve d'adaptabilité et de réactivité. Quelles mesures mises en place pendant cette crise envisagez-vous de pérenniser concernant la gestion des ressources humaines ?

La crise sanitaire a montré, s'il en était besoin, la forte capacité d'adaptation des collectivités territoriales dans de nombreux domaines. En matière de gestion des ressources humaines, les employeurs territoriaux ont été contraints d'organiser le travail à distance, de protéger les agents vulnérables, ou encore de réorganiser l'activité face à des effectifs réduits dans le cadre de plans de continuité de l'activité. Le dialogue constant entre l'Etat et les employeurs territoriaux a été très efficace pour adapter les règles de gestion et ainsi apporter de la souplesse dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Je rencontre tous les 15 jours la coordination des employeurs territoriaux pour faire le point et trouver les adaptations nécessaires.

Nous devons, dans les mois qui viennent, tirer les leçons de cette crise qui a mis en lumière les forces mais aussi certaines faiblesses du cadre juridique dans lequel s'exerce la gestion des ressources humaines pour les agents publics. La question du télétravail est certainement la plus prégnante et je souhaite qu'une concertation puisse être menée pour envisager les évolutions nécessaires. A cet égard, j'ai demandé aux

organisations syndicales et aux employeurs territoriaux de me faire des propositions sur ce sujet. La crise a également montré la nécessité d'un dialogue social plus nourri entre employeurs et organisations syndicales. La réforme des lignes directrices de gestion, tout comme l'ordonnance relative à la négociation collective, vont dans le bon sens en ce qu'elles permettent de moderniser le dialogue social. Plus généralement, c'est la question de la continuité des services publics en période de crise qui doit être interrogée. J'échangerai le 11 décembre prochain avec un panel de DRH de collectivités territoriales pour recueillir leur retour d'expériences de la gestion de la crise sanitaire et entendre leurs propositions.

En tant que Ministre de la transformation publique, quels sont les enjeux qui vous apparaissent les plus prégnants dans l'exercice du service public local pour le mandat qui s'ouvre ?

Les collectivités territoriales sont, comme l'Etat, confrontées à des enjeux de transition : transition numérique, transition écologique ou encore démocratique. La crise sanitaire, qui a fortement marqué ce début de mandat, a mis en lumière les fortes attentes de nos concitoyens et les collectivités sont en première ligne.

Le temps où l'Etat initiait des démarches d'en haut, sans concertation, est révolu. Les collectivités ne nous ont pas attendus pour porter d'ambitieuses démarches de transformation de leur action, que ce soit en matière de relation à l'utilisateur, de numérique ou de transition écologique. Ce sont autant de communs qu'il nous faut pouvoir partager. Mon Ministère a un rôle de capteur et de catalyseur des bonnes pratiques. C'est tout le sens de l'enveloppe de 90 Millions d'euros du plan de relance dédiés à la transformation numérique des collectivités territoriales que je porte. Il s'agit d'accompagner les collectivités qui en ont le plus besoin en capitalisant



## AMELIE DE MONTCHALIN, MINISTRE DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (JANVIER 2021)

sur les démarches innovantes menées au sein de l'Etat comme dans le secteur public local.

Pouvez-vous nous apporter des précisions quant aux modalités de mise en œuvre des ordonnances prévues par la loi du 6 août 2019 de transformation publique (calendrier, contenu des ordonnances et des textes réglementaires d'application...) ?

Plusieurs ordonnances sont prévues par la loi de transformation de la fonction publique.

Une première ordonnance, celle portant diverses mesures en matière de santé et de famille dans la fonction publique, a été publiée le 26 novembre 2020. Elle a pour objectif d'aider

l'ensemble des agents à mieux concilier vie familiale et professionnelle en clarifiant les droits à congés liés aux charges parentales et allonge notamment de 30 jours le congé de paternité et d'accueil de l'enfant pour les agents publics, lorsque l'enfant est hospitalisé après la naissance, à l'instar des salariés du secteur privé.

La prochaine ordonnance sera celle relative à la négociation collective dans la fonction publique qui vise à favoriser la conclusion d'accords dans les trois versants de la fonction publique et à tous les échelons. J'ai souhaité lors de mon arrivée au Ministère échanger sur ce sujet avec les organisations syndicales et les représentants des employeurs des trois versants. Suite à notre échange lors d'un CCFP en juillet 2020, je me suis engagée à un dialogue social constructif sur ce projet d'ordonnance qui a ainsi fait l'objet de quatre groupes de travail depuis septembre 2020. Ils ont permis de trouver un équilibre entre les acteurs de la négociation:

les organisations syndicales et les employeurs publics. Il a été soumis au Conseil commun de la fonction publique en décembre 2020 et au conseil national de l'évaluation des normes. Je souhaite que l'ensemble des acteurs se saisissent de cette future opportunité d'accords négociés aux échelons pertinents et sur des thématiques élargies. Elle permettra de vivifier le dialogue social stratégique.

La réforme du recrutement et de la formation dans la haute fonction publique fera également l'objet d'une ordonnance dont le délai échoit en juin 2021. Les travaux de réflexions sont en cours de finalisation et d'autres sont en cours s'agissant des différents aspects de l'habilitation qui couvre tant le recrutement diversifié,

la formation initiale que la formation continue de cadres de la catégorie A des trois versants de la fonction publique.

«Les collectivités territoriales sont, comme l'Etat, confrontées à des enjeux de transition : transition numérique, transition écologique ou encore démocratique. La crise sanitaire, qui a fortement marqué ce début de mandat, a mis en lumière les fortes attentes de nos concitoyens et les collectivités sont en première ligne.»

La loi de transformation de la fonction publique prévoit également l'adoption d'une ordonnance en matière de protection sociale complémentaire des agents publics, qui devrait aboutir d'ici le 6 mars 2021. La crise a mis en lumière des différences entre les salariés et les agents publics, notamment en termes de protection sociale complémentaire que ce soit dans le cadre de la prévoyance ou de la complémentaire santé. Je souhaite vraiment m'engager sur ce sujet : nous avons engagé un dialogue avec les partenaires sociaux pour poser les jalons d'une amélioration que je veux nette et réelle dans la protection des agents dans les années à venir. Enfin, la loi de transformation de la fonction publique prévoit la codification du droit de la fonction publique d'ici le 8 décembre 2021, qui permettra de rendre plus lisible le droit applicable à l'ensemble des agents publics.

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

L'année 2020 a été marquée par une crise sanitaire sans précédent et la plupart des mesures sanitaires prises dès le printemps se poursuivent, l'épidémie de COVID-19 étant, à ce jour, toujours active.

La loi n°2020-290 du 23 mars 2020 a instauré un nouveau dispositif d'état d'urgence sanitaire instauré à côté de l'état d'urgence de droit commun prévu par la loi du 3 avril 1955. Après l'article L3131-11 du code de la santé publique, ont été insérés les articles L3131-12 à L3131-20 relatif à l'état d'urgence sanitaire.

L'état d'urgence sanitaire peut concerner une partie ou tout le territoire métropolitain et ultra-marin «*en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population*».

Un premier état d'urgence avait été instauré sur l'ensemble du territoire national le 24 mars 2020, prolongé jusqu'au 10 juillet 2020 par la loi n°2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

Face à l'aggravation de la propagation de l'épidémie de Covid-19, un nouvel état d'urgence sanitaire a été déclaré à compter du 17 octobre 2020 (*décret n°2020-1257 du 14 octobre 2020*). La loi n°2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire avait prévu le prolongement de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021 inclus.

L'état d'urgence a, depuis, été prolongé jusqu'au 1<sup>er</sup> juin.

Dans le cadre de cet état d'urgence, le Premier ministre peut prendre par décret des mesures générales comme une limitation de la liberté d'aller et venir. Le ministre chargé de la santé peut, par arrêté, fixer d'autres mesures générales et des mesures individuelles. Les préfets peuvent être habilités à prendre localement des mesures d'application.

Le Premier Ministre peut également ordonner la fermeture provisoire d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion.

Les employeurs publics locaux et les agents ont eu un

rôle important à jouer dans la gestion de cette crise inédite.

Comme le souligne le rapport d'information du Sénat publié le 10 juillet, la crise sanitaire a contraint les collectivités territoriales à s'organiser rapidement et à mettre en place notamment le travail à distance, les réunions des assemblées délibérantes en visioconférence, une continuité des services essentiels...

Les impacts en matière de gestion de ressources humaines ont été nombreux et les collectivités ont dû gérer des problématiques jusque-là totalement inédites :

- ◆ Comment assurer la sécurité des agents publics ?
- ◆ Comment mettre en place le travail à distance ?
- ◆ Quels statut et position pour les agents publics confinés ?
- ◆ Que recouvre la notion de services essentiels ?
- ◆ Comment organiser les réunions des instances ?
- ◆ Quelles conditions pour être reconnue personne vulnérable ?
- ◆ Comment organiser les services essentiels dès lors que les agents sont absents ?
- ◆ Comment nommer un agent titulaire dès lors qu'il n'a pas pu suivre sa formation initiale ?...

### La mise en œuvre des plans de continuité de l'activité

Les plans de continuité d'activité (PCA), élaborés en principe par chaque administration conformément à la directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale du 11 juin 2015, visent à s'assurer, en cas de crise, du maintien des missions jugées fondamentales à la continuité du service public par la désignation d'agents jugés indispensables tout en assurant la protection des agents amenés à poursuivre leur travail. Les plans de continuité d'activité visant à maintenir les activités indispensables, déterminent les agents impérativement mobilisés, soit en présentiel, soit en télétravail actif avec un matériel adapté fourni par le service, ou personnel.

Le PCA a ainsi pour but de définir les modalités de fonctionnement des services de la collectivité en mode dégradé, en :

- ◆ assurant un service public « *minimum* », recentré sur les missions « *essentielles* »
- ◆ limitant la propagation d'une maladie au sein de

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

l'établissement ou de la collectivité

- ◆ protégeant les agents en activité contre ce risque.

Certaines collectivités avaient adopté un PCA dès la crise sanitaire H1N1 de 2009. Ces plans ont été adaptés et mis en œuvre à compter de l'annonce du premier confinement.

Toutefois, nombre de collectivités ne disposaient pas d'un tel document et ont dû l'élaborer dans le cadre de la gestion de la pandémie liée au coronavirus en 2020, une présence sur site étant requise pour un minimum d'agents, notamment pour ceux des services dits «essentiels» :

- ◆ les services assurant les gardes d'enfants des personnels mobilisés dans la gestion de la crise sanitaire
- ◆ la police municipale
- ◆ les services eau, assainissement et électricité
- ◆ les services assurant la gestion de la propreté urbaine
- ◆ les services techniques (ramassage des ordures ménagères, réponse à une urgence technique sur un bâtiment, par exemple)
- ◆ les services assurant l'état civil pour les actes liés aux naissances et décès...

### L'obligation de veiller à la santé et à la sécurité des agents

Aux termes de l'article 2-1 du décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale, les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité.

Aussi, il incombait aux employeurs publics locaux de :

- o Procéder à l'évaluation des risques encourus sur les lieux de travail qui ne pouvaient être évités en fonction de la nature du travail à effectuer
- o Déterminer, en fonction de cette évaluation les mesures de prévention les plus pertinentes
- o Respecter et faire respecter les gestes barrière recommandés par les autorités sanitaires.

En effet, dans le cadre de la mise en œuvre des plans de continuité de l'activité, plusieurs services dits essentiels ont été amenés à travailler en présentiel dans les locaux des collectivités et établissements.

A cet égard, les collectivités ont élaboré leur propre protocole sanitaire s'appuyant sur ceux applicables dans les entreprises mais aussi sur les recommandations formulées par les Ministères de l'action et des comptes publics, de la transformation et de la fonction publiques et de la cohésion des territoires. Ce protocole a été mis en œuvre dans un premier temps pour les agents présents sur site pendant la période de confinement puis adapté à la reprise d'activité.

Les mesures liées aux bâtiments et matériels recouvraient notamment :

- o Les bâtiments et locaux
- o La définition des points d'entrée
- o Les conditions d'ouverture au public
- o L'aménagement des postes d'accueil
- o La gestion des zones d'attente
- o Les règles de circulation et la mise en place d'une signalétique adaptée
- o Les protocoles de nettoyage
- o Les locaux ayant accueilli un cas avéré ou suspecté de COVID
- o L'aménagement des espaces communs ou de réunion
- o Les bureaux partagés...

Concernant la mise à disposition d'équipements de protection individuels, les collectivités ont été invitées à appliquer les orientations des protocoles nationaux élaborés par le ministère du travail pour les employeurs et les salariés du secteur privé

- Fourniture du masque de protection par l'employeur et indication des modalités d'usage
- Vérification par l'employeur du respect de l'obligation de port du masque de protection dans les espaces clos et partagés (bureaux, salles de réunions, salles de repos, open-spaces, véhicules professionnels...) et les espaces de circulation, à la seule exception des bureaux occupés par une seule personne
- Mesures complémentaires autour de l'hygiène des mains (sensibilisation, mise à disposition de gels, de gants...) et du nettoyage et de la désinfection régulière des espaces.

Les collectivités territoriales ont dû adapter le document unique d'évaluation des risques professionnels pour tenir compte des risques apparus avec la Covid-19 et de prendre les mesures de prévention en fonction des



## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

risques ainsi identifiés.

La question de la mise en œuvre d'un protocole sanitaire et de la mise à disposition d'équipements de protection individuels revêtaient une importance particulière puisque le maire ou le président doit veiller à la santé et à la sécurité des agents.

A défaut, sa responsabilité peut être engagée.

Certains agents auraient pu également mettre en œuvre leur droit de retrait.

L'article 5-1- du décret du 10 juin 1985 prévoit que : « *Si un agent a un motif raisonnable de penser que sa situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé ou s'il constate une défectuosité dans les systèmes de protection, il en avise immédiatement son supérieur hiérarchique* ».

Aucune sanction ne peut être prise, aucune retenue de rémunération ne peut être effectuée à l'encontre d'agents qui se sont retirés d'une situation de travail dont ils avaient un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un danger grave et imminent pour leur vie ou pour leur santé.

Aussi, l'autorité territoriale ne peut demander à l'agent de reprendre son activité dans une situation de travail présentant un danger grave et imminent.

Deux conditions doivent être réunies pour la mise en œuvre du droit de retrait :

- ♦ l'agent doit avoir un motif raisonnable de penser que la situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie et sa santé
- ♦ il ne faut pas que, du fait de l'exercice du droit de retrait, une autre personne (collègue ou usager) se trouve exposée à un risque grave et imminent.

La notion de danger grave et imminent est entendue, par référence à la jurisprudence sociale, comme étant une menace directe pour la vie ou la santé du fonctionnaire ou de l'agent, c'est-à-dire une situation de fait pouvant provoquer un dommage à l'intégrité physique ou à la santé de la personne.

- ✓ Le danger en cause doit donc être grave. Selon la circulaire de la direction générale du travail du 25 mars 1993, un danger grave est « *un danger*

*susceptible de produire un accident ou une maladie entraînant la mort ou paraissant devoir entraîner une incapacité permanente ou temporaire prolongée* ».

La gravité a des conséquences définitives ou en tout cas longues à effacer et importantes, au-delà d'un simple inconfort.

Le côté apparent n'a pas d'importance. En revanche, la notion de danger grave conduit à écarter le « *simple danger* » inhérent à l'exercice d'activités dangereuses par nature. Un agent ne peut pas se retirer au seul motif que son travail est dangereux. Le danger grave doit donc être distingué du risque habituel du poste de travail ou des conditions normales d'exercice, même si l'activité peut être pénible ou dangereuse.

- ✓ Le caractère imminent du danger se caractérise par le fait que le danger est susceptible de se réaliser brutalement dans un délai rapproché. L'imminence du danger suppose qu'il ne se soit pas encore réalisé mais qu'il soit susceptible de se concrétiser dans un bref délai. Il convient de souligner que cette notion n'exclut pas celle de « *risque à effet différé* ».

La DGAFP dans sa note de mars 2020 sur le droit de retrait a rappelé qu'« *en période d'épidémie, les personnels qui sont exposés au risque de contamination du virus du fait de la nature de leur activité habituelle (personnels de santé, personnels chargés du ramassage et du traitement des déchets par exemple), parce qu'ils sont systématiquement exposés à des agents biologiques infectieux du fait même de l'exercice normal de leur profession, ou parce que leur maintien en poste s'impose pour éviter toute mise en danger d'autrui, ne peuvent légitimement exercer leur droit de retrait, au seul motif d'une exposition au virus à l'origine de l'épidémie* ».

Pour les autres agents territoriaux, ils ne peuvent pas invoquer le droit de retrait, du seul fait du risque de contamination au COVID dès lors que leur employeur a pris les mesures de précautions nécessaires, les applique et les fait appliquer.

Sans que cela ne soit obligatoire dans la fonction publique, il est possible de désigner un référent Covid-19 chargé notamment de s'assurer du respect des mesures sanitaires, d'évaluer les besoins en équipements de

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

protection collective et individuelle, d'être alerté en cas de suspicion de personne infectée.

De même, les instances de représentation du personnel (CT, CHSCT) doivent être consultées dans des conditions adaptées à l'urgence sanitaire (Cf infra, dialogue social).

### La gestion des temps de travail

La mise en œuvre du plan de continuité de l'activité puis du plan de reprise a conduit chaque collectivité et établissement à se poser la question de la gestion des temps de travail : la surcharge de travail, liée pour partie à un taux d'absentéisme important des agents dits fragiles, des agents devant garder leurs enfants, de ceux infectés par la maladie, a pu entraîner une augmentation de la durée des astreintes, du volume des heures supplémentaires notamment mais également une redéfinition des garanties minimales.

### L'évolution des horaires et des garanties minimales

En vertu des dispositions de l'article 3 du décret n°2000-815 du 25 août 2000, l'organisation du travail doit respecter les garanties minimales suivantes :

- ◆ la durée hebdomadaire du travail effectif (heures supplémentaires comprises) ne peut excéder 48 heures au cours d'une même semaine et 44 heures en moyenne sur une période quelconque de douze semaines consécutives
- ◆ le repos hebdomadaire (comprenant en principe le dimanche) ne peut être inférieur à 35 heures
- ◆ la durée quotidienne du travail ne peut excéder 10 heures
- ◆ le repos quotidien doit être de 11 heures au minimum
- ◆ l'amplitude de la journée de travail est de 12 heures au maximum.

Aucun temps de travail quotidien ne peut atteindre 6 heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause d'une durée minimale de 20 minutes.

La note DGAFF « Covid-19 : dérogation temps de travail

dans la fonction publique » (mars 2020) rappelle que : « Dans la fonction publique de l'Etat, le b) du II de l'article 3 du décret 2000-815 ouvre la possibilité de déroger aux garanties minimales en matière de temps de travail, « lorsque des circonstances exceptionnelles le justifie et pour une période limitée, par décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent. »

Ces circonstances exceptionnelles ne sont pas définies ni par les textes ni par la jurisprudence mais les plans de continuité prévoient des mesures dans ces cas, notamment en cas de crise sanitaire. Une décision du chef de service dans la FPE, du ministre de la santé dans la FPH ou de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement pour la FPT est nécessaire pour autoriser les dérogations. Dans la fonction publique territoriale, le décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 renvoie, pour la fonction publique territoriale, aux dispositions du décret du 25 août 2000. »



Compte-tenu des circonstances, les collectivités et établissements ont pu être amenés à déroger aux garanties minimales par délibération. Chaque délibération relative à la dérogation au temps de travail a pu avoir un effet rétroactif et être maintenue à la reprise de l'activité.

### La question des heures supplémentaires

Comme évoqué précédemment, les collectivités et établissements ont été amenés à réorganiser les services pendant les périodes de confinement et à la reprise d'activité en tenant compte des recommandations ministérielles, de la mise en œuvre et de l'évaluation du plan de continuité de l'activité, de l'absentéisme, des conditions d'accès aux locaux...

Pendant l'état d'urgence sanitaire, il peut être dérogé au nombre maximal d'heures supplémentaires autorisées chaque semaine. Toutefois, une décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement était nécessaire pour autoriser les dérogations. L'employeur

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

territorial doit porter une attention toute particulière aux obligations de traçabilité qui incombent aux employeurs en vue du suivi et du contrôle des heures supplémentaires en vertu des dispositions du décret n°2019-133 du 25 février 2019.

Conformément à l'article 7 de la loi n°2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la Sécurité sociale pour 2019 et à l'article 2 de la loi n°2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales, les heures supplémentaires accomplies depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 sont exonérées de cotisations salariales d'assurance vieillesse et, dans la limite de 5 000 € nets par an, d'impôt sur le revenu.

La loi n°2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 prévoit un relèvement de la limite de la défiscalisation des heures supplémentaires. Si la limite de 5000 € est atteinte en raison des heures supplémentaires réalisées entre le 16 mars 2020 et le dernier jour de l'état d'urgence sanitaire, la limite d'exonération annuelle passe à 7500 €. La limite de 5000 € restera en vigueur pour les heures travaillées en dehors de la période de l'état d'urgence sanitaire (*CGI art. 81 quater modifié ; article 4 de la loi n°2020-473 du 25 avril 2020*).

### L'organisation du travail et la mise en œuvre du télétravail

#### L'affectation des agents

Dans le cadre du PCA, pour les services publics locaux essentiels, les postes ont pu être aménagés et les agents réaffectés en fonction de leurs missions.

Par exemple, pour l'accueil des enfants des personnels soignants des agents de la collectivité ont pu être mobilisés pour assister les enseignants dans les écoles maternelles ou dans toutes les écoles pour le nettoyage des locaux, l'accueil périscolaire ou la restauration si ces deux services avaient été mis en œuvre. Cette affectation est une décision relevant de l'autorité territoriale.

Dans le cadre du PRA, ont été listés les services et leur date de reprise progressive pour tenir compte des besoins et des ressources disponibles, en fonction également de la situation des agents (cas des personnes vulnérables notamment).

Selon la jurisprudence, le changement d'affectation doit intervenir en principe dans un emploi correspondant au grade du fonctionnaire. Le juge administratif vérifie l'adéquation des fonctions exercées avec le grade dévolu (*CAA Paris, 9 mai 2005, n°01PA02126*).

Rigoureusement, les nouvelles tâches confiées aux agents devaient correspondre aux missions prévues dans leur cadre d'emplois.

Toutefois, l'autorité territoriale dispose du pouvoir « *de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité* » afin d'assurer le fonctionnement des services publics (*CE, Jamart, 1936*). Ainsi, associé aux pouvoirs hiérarchique et disciplinaire, l'autorité territoriale peut réglementer les modalités d'organisation et de fonctionnement du service dont elle a la charge, tant au regard des agents que des usagers.

Aussi, dans sa FAQ du 15 avril 2020, la DGAFP avait indiqué qu'il n'existait pas d'obstacle juridique au redéploiement d'agents sur les missions de continuité des services essentiels, même si ces activités n'étaient pas prévues par leur statut particulier.

### Le télétravail

Le télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un agent hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication.

Comme l'indiquait la FAQ de la DGAFP du 31 mars à l'attention des employeurs et des agents publics, le télétravail était une règle impérative pendant le premier confinement (17 mars-11 mai). En cas d'impossibilité, une autorisation spéciale d'activité (ASA) était délivrée par l'employeur.

La reprise des mesures générales de confinement a été proclamée à compter du 30 octobre 2020 (décret n°2020-1310 du 29 octobre 2020) et le télétravail redevient la règle.



## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Précédemment et, depuis une circulaire de la Ministre de la transformation et de fonction publiques en date du 7 octobre, les collectivités territoriales avaient été invitées à développer le recours au télétravail, dans le respect du cadre réglementaire fixé par le décret n°2016-151 du 11 février 2016.

Le télétravail était dès lors très vivement recommandé à raison de deux à trois jours par semaine dans les zones soumises à couvre-feu, pour les agents dont les missions peuvent être exercées totalement ou principalement à distance, avec la conciliation de l'impératif des nécessités de service.

Une circulaire du 6 février 2021 incite au renforcement du télétravail dans la Fonction Publique de l'Etat. Elle est rendue applicable à la FPT par une note de la DGCL du 8 février 2021.

Une note publiée par la DGAFP en mars 2020 apportait des précisions quant à la situation de télétravail pendant l'état d'urgence sanitaire. *« Le télétravail doit faire l'objet d'une demande écrite de l'agent et d'une autorisation. La demande et l'autorisation peuvent être transmises par courriel.*

*Dans le cadre des circonstances exceptionnelles de l'état d'urgence sanitaire, un suivi a posteriori des agents placés en télétravail suffit.*

*Il est utile de rappeler aux agents en situation de télétravail les règles relatives au respect des horaires de travail et de repos, les bonnes pratiques en matière de déconnexion ainsi que des conseils ergonomiques relatifs au poste de travail.*

*Il peut également être utilement rappelé aux agents que les règles du droit public relatives à la responsabilité de l'administration du fait des agents ne sont pas modifiées lorsqu'ils sont en télétravail et que l'accident survenu sur le lieu où est exercé le télétravail pendant l'exercice de l'activité professionnelle est présumé être un accident de service, comme s'il était intervenu dans les locaux de l'administration. Il convient de préciser que les exigences en termes d'attendu et de suivi du travail doivent prendre en compte le fait que de nombreux agents doivent télétravailler dans des situations qui peuvent être difficiles, notamment dans un logement qu'ils partagent souvent avec d'autres membres de leur foyer ».*

Si le décret n°2020-524 du 5 mai 2020 modifiant le 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 constitue un texte d'application de la loi n°2019-828 du 6 août 2019, il apporte des réponses à la mise en œuvre de ce mode d'organisation du travail lié à l'état d'urgence sanitaire.

Le décret n°2016-151 du 11 février 2016 modifié par celui du 5 mai 2020 prévoit que la quotité des fonctions pouvant être exercées sous la forme du télétravail ne peut être supérieure à trois jours par semaine et que le temps de présence sur le lieu d'affectation ne peut être inférieur à deux jours par semaine, les seuils pouvant s'apprécier sur une base mensuelle.

Les conditions de dérogation à cette quotité sont modifiées par les dispositions du décret n°2020-524 du 5 mai 2020.

Ainsi, il peut être dérogé à la règle de la quotité de temps de télétravail dans deux cas notamment lorsqu'une autorisation temporaire de télétravail a été demandée et accordée en raison d'une situation exceptionnelle perturbant l'accès au service ou le travail sur site.

Les agents exerçant leurs fonctions en télétravail bénéficient des mêmes droits et obligations que les agents exerçant leurs fonctions sur site, notamment en matière de réglementation du temps du travail, d'hygiène et de sécurité et de droit à la formation.

Lorsqu'un agent demande l'autorisation temporaire de télétravail, l'administration peut autoriser l'utilisation de l'équipement informatique personnel de l'agent.

Les agents en télétravail génèrent des jours de RTT suivant le temps de travail applicable à la collectivité.

### La poursuite du travail en présentiel à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020

La circulaire du Premier ministre du 1<sup>er</sup> septembre relative à la prise en compte dans la fonction publique de l'Etat de l'évolution de l'épidémie de covid-19, fixait de nouvelles règles concernant les conditions de travail en matière de protection de la santé et de la sécurité des agents publics de l'Etat et de ses établissements publics, afin de garantir la continuité du service public et d'accompagner cette reprise de l'activité au niveau

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

national.

Le cadre général applicable en matière d'obligation de protection de la santé et de la sécurité au travail, actualisé dans le cadre du protocole national élaboré par le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion professionnelle du 29 octobre 2020, devait être mis en œuvre pour assurer le bon fonctionnement des services publics.

Aussi, les employeurs devaient rendre obligatoire le port du masque de protection (a minima, masque « *grand public* ») dans les conditions définies par ce protocole sanitaire, dans les espaces clos et partagés et les espaces de circulation, à la seule exception des bureaux occupés par une seule personne.

Les agents devaient être informés de cette obligation et les employeurs vérifier leur respect, leur fournir des masques de protection et en préciser les modalités d'usage afin que cette protection soit effective.

Dans le prolongement de l'article 2 du décret n°2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé, une dérogation à l'obligation de port du masque de protection est prévue pour les personnes en situation de handicap munies d'un certificat médical le justifiant et qui mettent en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus.

Concernant l'organisation du fonctionnement des services afin qu'ils soient en capacité de remplir pleinement leurs missions et dans le sens des mesures d'hygiène rappelées dans le décret du 29 octobre 2020, les conditions de travail doivent être aménagées pour les agents amenés à travailler en présentiel, afin de réduire les interactions sociales et la présence dans les transports :

◇ L'employeur organise un lissage des horaires de départ et d'arrivée

◇ Dans les services ouverts au public, les conditions d'accueil du public doivent être renforcées, avec, dans toute la mesure du possible :

o un système de prise de rendez-vous

o l'indication du nombre maximum de personnes dans chaque espace,

o la séparation des flux d'entrée et de sortie.

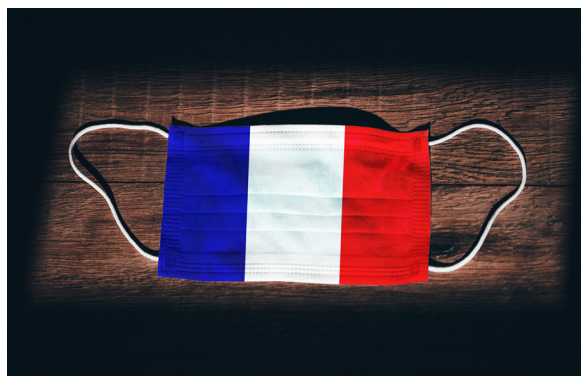
◇ Les réunions en audio et/ou en visio-conférences doivent constituer la règle et les réunions en présentiel l'exception. Cette recommandation devient impérative dès lors que la réunion rassemble plus de 6 personnes

◇ Il est recommandé d'aérer les pièces régulièrement

◇ Les moments conviviaux dans les locaux administratifs sont interdits

◇ Les déplacements professionnels doivent être limités au strict minimum nécessaire au bon fonctionnement des services.

Pour les agents dont les fonctions ne peuvent être qu'accessoirement exercées à distance, l'organisation du service doit permettre de réduire au maximum le temps de présence pour l'exécution des tâches qui ne peuvent pas être réalisées en télétravail. Les règles sanitaires renforcées dans le cadre du travail sur site doivent être strictement appliquées, en particulier en ce qui concerne la désinfection des postes de travail et le respect des « gestes barrières », l'organisation de la restauration collective et l'aménagement des horaires de travail (note DGCL du 8 février 2021).



Le décret n°2020-1310 du 29 octobre 2020 précise quels types de masques de protection doivent être portés, respectant certaines performances ou répondant à des normes de sécurité : masques chirurgicaux ; masques de forme chirurgicale importés mis à disposition sur le marché national, à l'exclusion des masques en tissu ; masques de classes d'efficacité FFP2 ou FFP3 ; masques réservés à des usages non sanitaires présentant certaines caractéristiques (masques en tissu de catégorie 1) (annexe I du décret n°2020-1310 du 29

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

octobre 2020)

### Les situations administratives des agents en situation de handicap, malades, cas contact, vulnérables, parents d'enfants dont les écoles étaient fermées Les agents en situation de handicap

Le comité national du FIPHFP du 17 avril 2020 a adopté une délibération accordant le bénéfice d'une aide exceptionnelle ayant pour objectif, dans le cadre de la pandémie, de permettre aux apprentis de continuer leur scolarité à distance.

Le FIPHFP prenait en charge dans la limite d'un plafond de 500€ les frais d'équipements informatiques de l'apprenti.

La seconde aide accordée dans le cadre de cette délibération visait, dans le cadre de la pandémie et à titre exceptionnel à favoriser le travail à distance pour les travailleurs handicapés.

Le FIPHFP finançait l'achat d'un équipement informatique et la connexion à distance dans la limite d'un plafond de 1 000€.

Les employeurs sous convention pouvaient déclarer ces aides dans le cadre de leur bilan avec le FIPHFP.

La date d'achat du matériel devait être comprise dans la période du premier confinement (17 mars – 11 mai).

Concernant la reprise d'activité pour les agents en situation de handicap, la FAQ du Ministère de l'action et des comptes publics « *sortie du confinement dans la fonction publique* », en date du 11 mai 2020, précisait que l'employeur public devait s'assurer que les consignes sanitaires étaient accessibles à tous et que les règles instaurées de distanciation physique permettaient aux agents publics en situation de handicap d'accéder à l'emploi ou d'exercer leur métier en télétravail ou sur leurs lieux de travail habituels.

### Les agents vulnérables

Certains agents sont exclus d'un travail en présentiel et ne peuvent pas relever du PCA ni du PRA. Il s'agit des agents souffrant des 11 pathologies définies par le Haut Conseil de la sécurité publique :

- ◆ insuffisance rénale chronique dialysée
- ◆ insuffisance cardiaque

- ◆ cirrhose au stade B au moins
- ◆ antécédents cardiovasculaires : hypertension artérielle, accident cardiovasculaire ou de coronaropathie, chirurgie cardiaque
- ◆ diabète pour les insulino-dépendants ou les personnes présentant des complications secondaires
- ◆ insuffisance respiratoire chronique sous oxygénothérapie, asthme, mucoviscidose ou toute pathologie chronique respiratoire susceptible de décompenser lors d'une infection virale
- ◆ immunodépression médicamenteuse (chimiothérapie anticancéreuse, VIH, greffe d'organe ou de cellules, hémopathie maligne, cancer métastasé
- ◆ obésité morbide.

La notion de personnes vulnérables a été étendue aux agents de plus de 65 ans (*décret n°2020-521 du 5 mai 2020 définissant les critères permettant d'identifier les salariés vulnérables présentant un risque de développer une forme grave d'infection au virus SARS-CoV-2 et pouvant être placés en activité partielle au titre de l'article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020*).

Pour ces agents, le télétravail est préconisé. Si celui-ci n'était pas réalisable pendant la première période d'état d'urgence sanitaire, ces agents, contractuels ou fonctionnaires, pouvaient bénéficier d'un arrêt de travail soit en se rendant sur le portail de la CNAMTS afin de déposer une déclaration si elles sont en affection longue durée, soit en s'adressant à leur médecin traitant ou à leur médecin de ville.

Ce dispositif a été maintenu même à compter du déconfinement. Toutefois, un renouvellement de la déclaration était indispensable.

L'agent devait transmettre à son employeur le VOLET 3 de l'arrêt de travail.

La FAQ du Ministère de l'Action et des Comptes publics en date du 6 mai précisait qu' : « *A partir du 11 mai, il était recommandé d'appliquer les principes suivants : les personnes fragiles (...) restent en télétravail ou à défaut en ASA, y compris au-delà du 1<sup>er</sup> juin ; (...) Pour les agents publics proches d'une personne vulnérable (...), les employeurs publics proposent aux agents concernés un télétravail. Lorsque le recours au télétravail n'est*



## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

*pas possible, un arrêt de travail délivré par un médecin traitant ou un médecin de ville doit être transmis aux employeurs publics par les agents publics concernés. Les agents bénéficiant d'un arrêt de travail sont placés en ASA par l'employeur. »*

La fiche du Ministère de l'Action et des Comptes publics en date du 12 mai « *Procédure de déclaration d'arrêt de travail...* » réitérait le point : En l'absence de possibilité de télétravail, l'employeur public place en ASA les agents vulnérables sur la base d'un certificat d'arrêt de travail selon l'une des deux modalités prescrites. Cette note précise également : « (...) *l'arrêt de travail permettant de placer l'agent en ASA se distingue d'un arrêt maladie. Le certificat d'arrêt de travail est un simple justificatif, et l'agent perçoit pleinement sa rémunération.* »

La position administrative de ces agents n'était pas celle du congé de maladie ordinaire avec la dégressivité qui s'y attache mais le placement en ASA dont le régime ne correspond pas au droit commun de l'arrêt de travail, l'agent placé en ASA ayant droit au maintien de son plein traitement. Ce dispositif, contraire aux pratiques habituelles, revêtait un caractère d'urgence pour protéger des agents « *fragiles* ».

Le décret n°2020-1098 du 29 août 2020 a modifié les règles du placement en isolement des personnes vulnérables, entraînant une diminution des agents concernés par le dispositif.

*En effet, au regard de l'article 2 de ce texte*, étaient regardés comme vulnérables au sens du I de l'article 20 de la loi n°2020-473 du 25 avril 2020 les patients répondant à l'un des critères suivants et pour lesquels un médecin estimait qu'ils présentaient un risque de développer une forme grave d'infection au virus SARS-CoV-2 les plaçant dans l'impossibilité de continuer à travailler :

1° Etre atteint de cancer évolutif sous traitement (hors hormonothérapie)

2° Etre atteint d'une immunodépression congénitale ou acquise

- ✓ médicamenteuse : chimiothérapie anticancéreuse, traitement immunosuppresseur, biothérapie et/ou corticothérapie à dose immunosuppressive
- ✓ infection à VIH non contrôlée
- ✓ consécutive à une greffe d'organe solide ou de cellules souches hématopoïétiques

- ✓ liée à une hémopathie maligne en cours de traitement

3° Etre âgé de 65 ans ou plus et avoir un diabète associé à une obésité ou des complications micro ou macrovasculaires

4° Etre dialysé ou présenter une insuffisance rénale chronique sévère.

Par une ordonnance du 15 octobre 2020, le juge des référés du Conseil d'Etat a prononcé la suspension des articles du décret du 29 août 2020 relatifs aux critères de vulnérabilité, estimant que le choix des pathologies qui avaient été conservées comme éligibles par le décret n°2020-1098 du 29 août 2020, par rapport à celui du 5 mai, n'était pas cohérent ni suffisamment justifié par le Gouvernement.

*CE, ord., 15 octobre 2020, n°444425, 444916, 444919, 445029, 445030.*

Dès lors, en l'absence d'une nouvelle décision du Premier ministre, les critères retenus par le précédent décret du 5 mai 2020 s'appliquaient de nouveau.

Le décret n°2020-1365 du 10 novembre 2020 pris pour l'application de l'article 20 de la loi n°2020-473 du 25 avril 2020, fixe une nouvelle liste de critères permettant de définir les personnes vulnérables présentant un risque de développer une forme grave d'infection au virus SARS-CoV-2, fondée sur les avis du Haut Conseil de la santé publique des 6 et 29 octobre 2020.

Les agents publics sont placés en autorisation spéciale d'absence (ASA) sur prescription médicale, s'ils sont dans l'une des situations suivantes :

- ◆ Être âgé de 65 ans et plus
- ◆ Avoir des antécédents (ATCD) cardiovasculaires : hypertension artérielle compliquée (avec complications cardiaques, rénales et vasculo-cérébrales), ATCD d'accident vasculaire cérébral ou de coronaropathie, de chirurgie cardiaque, insuffisance cardiaque stade NYHA III ou IV
- ◆ Avoir un diabète non équilibré ou présentant des complications
- ◆ Présenter une pathologie chronique respiratoire susceptible de décompenser lors d'une infection virale : broncho pneumopathie obstructive, asthme sévère, fibrose pulmonaire, syndrome d'apnées du sommeil, mucoviscidose notamment

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

- ◆ Présenter une insuffisance rénale chronique dialysée
- ◆ Être atteint de cancer évolutif sous traitement (hors hormonothérapie)
- ◆ Présenter une obésité (indice de masse corporelle (IMC) > 30 kg/m<sup>2</sup>)
- ◆ Être atteint de cirrhose au stade B du score de Child Pugh au moins
- ◆ Présenter un syndrome drépanocytaire majeur ou ayant un antécédent de splénectomie
- ◆ Être au troisième trimestre de la grossesse
  - ✓ Être atteint d'une immunodépression congénitale ou acquise :
    - ✓ médicamenteuse : chimiothérapie anticancéreuse, traitement immunosuppresseur, biothérapie et/ou corticothérapie à dose immunosuppressive
    - ✓ infection à VIH non contrôlée ou avec des CD4 < 200/mm<sup>3</sup>
    - ✓ consécutive à une greffe d'organe solide ou de cellules souches hématopoïétiques
    - ✓ liée à une hémopathie maligne en cours de traitement
- ◆ Être atteint d'une maladie du motoneurone, d'une myasthénie grave, de sclérose en plaques, de la maladie de Parkinson, de paralysie cérébrale, de quadriplégie ou hémiplégié, d'une tumeur maligne primitive cérébrale, d'une maladie cérébelleuse progressive ou d'une maladie rare.

Au-delà de remplir l'une de ces situations, pour être considéré comme vulnérable, l'agent ne doit pas avoir la possibilité d'exercer totalement ses fonctions en télétravail.

Par ailleurs, l'agent ne doit pas pouvoir bénéficier des mesures de protection renforcées suivantes :

- ◆ Isolement du poste de travail, notamment par la mise à disposition d'un bureau individuel ou son aménagement, pour limiter au maximum le risque d'exposition, en particulier par l'adaptation des horaires ou la mise en place de protections matérielles
- ◆ Respect, sur le lieu de travail et en tout lieu fréquenté par la personne à l'occasion de son activité professionnelle, de gestes barrières renforcés (hygiène des mains renforcée, port systématique d'un masque de type chirurgical lorsque la distanciation physique ne peut pas être respectée ou en milieu clos, avec changement de ce masque au moins toutes les 4 heures et avant ce délai s'il est mouillé ou humide)
- ◆ Absence ou limitation du partage du poste de travail

- ◆ Nettoyage et désinfection du poste de travail et des surfaces touchées par la personne au moins en début et en fin de poste, en particulier lorsque ce poste est partagé
- ◆ Adaptation des horaires d'arrivée et de départ et des éventuels autres déplacements professionnels, compte tenu des moyens de transport utilisés par la personne, afin d'y éviter les heures d'affluence
- ◆ Mise à disposition par l'employeur de masques de type chirurgical en nombre suffisant pour couvrir les trajets entre le domicile et le lieu de travail lorsque la personne recourt à des moyens de transport collectifs. Les agents qui remplissent toutes ces conditions sont placés en ASA, sous réserve d'avoir remis à leur employeur un certificat d'isolement établi par leur médecin.

En cas de désaccord entre l'employeur et l'agent sur les mesures de protection mises en œuvre, l'employeur doit saisir le médecin de prévention qui rendra un avis sur la compatibilité des aménagements de poste avec la vulnérabilité de l'agent. Dans l'attente de cet avis, l'agent est placé en ASA (note DGCL du 12 novembre 2020).

### Les parents d'enfants de moins de 16 ans

Du 16 mars au 11 mai 2020, l'ensemble des établissements scolaires ont été fermés. Certains d'entre eux ont accueilli de nouveau les enfants en effectif réduit et sous certaines conditions du 12 mai jusqu'aux vacances scolaires d'été. En zone rouge, certains établissements et notamment les collèges et les lycées sont demeurés fermés jusqu'à début juin 2020.

Pendant la période de premier confinement, l'employeur pouvait autoriser l'agent devant garder son enfant (âgé de moins de 16 ans) à domicile à télétravailler si une délibération avait institué ce dispositif dans la collectivité ou à travailler à distance à défaut d'instauration préalable. Le décret n°2020-524 du 5 mai 2020 a modifié le décret n°2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique permettant ainsi le télétravail ponctuel dans le cadre de circonstances exceptionnelles.

Si l'agent ne pouvait pas travailler à distance, l'autorité territoriale devait le placer dans «une position régulière»,

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

c'est-à-dire en autorisation d'absence.

Ces ASA étaient mises en œuvre même si la collectivité n'avait pas délibéré après passage en comité technique pour les autorisations d'absence pour garde d'enfant malade, le dispositif était exceptionnel.

Le communiqué de presse du Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics du 16 mars dernier indiquait : « (...) *En cas d'impossibilité de télétravail et d'absence de solution de garde pour les enfants de moins de 16 ans, l'agent peut demander à bénéficier d'une autorisation spéciale d'absence, sans délai de carence, et valable le temps que durera la fermeture de la structure d'accueil de son enfant.* »

Cette autorisation était accordée à raison d'un responsable légal par fratrie sous réserve de la transmission à l'employeur d'une attestation sur l'honneur de l'absence de solution de garde.

Pour les agents contractuels ou les fonctionnaires ne relevant pas de la CNRACL, placés en ASA car assurant la garde de leurs enfants de moins de 16 ans du fait de la fermeture des établissements scolaires, l'employeur était invité à faire une télé-déclaration pour l'arrêt de travail auprès de la CPAM, puis à transmettre les données de paie pour le calcul des indemnités journalières pour ensuite récupérer les indemnités journalières soit directement par subrogation, soit indirectement par compensation sur la rémunération suivante de l'agent qui les a perçues.

Les ASA des fonctionnaires relevant de la CNRACL étaient à la charge de la collectivité. La prise en charge par la CPAM ne concernait que le cas des fonctionnaires ne relevant pas de la CNRACL et les contractuels.

Ces règles avaient vocation à s'appliquer pendant la période du premier confinement.

Entre le 11 mai et le 1<sup>er</sup> juin, il a été prévu que le régime de l'ASA persiste : les agents publics ne pouvant télétravailler continuaient d'être placés en ASA, sur la base d'une attestation sur l'honneur précisant qu'ils sont le seul des deux parents à assurer la garde de leur enfant à domicile. En vertu du principe de libre administration, chaque collectivité se prononçait sur le maintien ou non de l'ASA pour chaque agent, en fonction des nécessités

de reprise des services.

A partir du 1<sup>er</sup> juin, l'Etat a resserré l'accès à l'ASA pour garde d'enfant.

Lorsque les agents ont fait le choix volontaire, en dépit de l'ouverture des établissements scolaires pouvant accueillir leurs enfants, de ne pas les confier à ces établissements, ils ne pouvaient plus bénéficier du régime de l'ASA, les agents ont alors été invités à prendre des congés, le cas échéant.

A compter du 1<sup>er</sup> juin, la note en date du 12 mai du Ministère de l'action et des comptes publics avait en effet précisé que les ASA pour garde d'enfants ne pourraient être accordées qu'aux seuls agents pour lesquels l'établissement scolaire, ou le cas échéant la mairie, aurait remis une attestation de non prise en charge de l'enfant.

### Les agents exposés au COVID-19

Les agents reconnus malades de la COVID-19 doivent être isolés et sont placés en congé de maladie ordinaire.

Concernant ces arrêts de maladie, le délai de carence n'avait pas vocation à s'appliquer pendant toute la première période de l'état d'urgence sanitaire et ce, quel qu'était le motif de l'arrêt.

En effet, selon les dispositions de l'article 8 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020, les prestations en espèces d'assurance maladie et le maintien du traitement ou de la rémunération des périodes de congé pour raison de santé étaient versées ou garanties dès le premier jour d'arrêt ou de congé pour tous les arrêts de travail ou congés débutant à compter de la date de publication de la loi et jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire (10 juillet 2020).

L'application du jour de carence avait été rétablie dès le 11 juillet 2020.

La loi de finances pour 2021 prévoit par dérogation au I de l'article 115 de la loi de finances pour 2018, la suspension du jour de carence pour les agents publics testés positifs à la covid-19, jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire (**article 217 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021**). Le



## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE



décret n°2021-15 du 8 janvier 2021, entré en vigueur le 10 janvier 2021 et dont les dispositions ont vocation à s'appliquer jusqu'au 31 mars 2021, prévoit que l'agent public qui a effectué un test positif de détection du SARS-CoV-2 par RT-PCR ou par détection antigénique est placé en congé de maladie ordinaire sans application du jour de carence, sous réserve d'avoir transmis à son employeur l'arrêt de travail dérogatoire établi par l'assurance maladie après déclaration en ligne via le téléservice mis en place à cet effet par la Caisse nationale de l'assurance maladie.

Lorsque l'agent public est testé positif (test PCR ou antigénique), il enregistre la date d'obtention du résultat du test sur la plateforme « [declare.ameli.fr](https://declare.ameli.fr) » (note DGCL du 12 janvier 2021).

Lorsqu'un agent est identifié comme cas contact d'une personne testée positive, il doit être placé à titre préventif à l'isolement, qu'il présente ou non des symptômes de la maladie, et ce, jusqu'aux résultats de leur test de dépistage.

L'agent concerné doit remettre à son employeur le document transmis par l'Assurance maladie (note DGCL du 12 janvier 2021).

Durant cette période d'isolement, les agents exercent leurs missions en télétravail. Lorsque le télétravail n'est pas possible :

- ◆ les fonctionnaires bénéficient d'une autorisation spéciale d'absence (ASA).

Pendant cette période, les fonctionnaires ont droit au maintien de leur plein traitement, de l'indemnité de résidence et du SFT. Les employeurs territoriaux sont

invités à maintenir leur régime indemnitaire.

- ◆ les agents contractuels de droit public et les fonctionnaires à temps non complet affiliés au régime général bénéficient d'un arrêt de travail dérogatoire assorti d'indemnités journalières de sécurité sociale.

Les employeurs publics ne doivent pas appliquer le jour de carence aux cas contact.

### La rémunération

Pour les agents présents sur site, ceux en télétravail ou travaillant à distance, la rémunération est maintenue qu'il s'agisse du traitement indiciaire, de la NBI, du supplément familial de traitement, de l'indemnité de résidence et du régime indemnitaire.

La période donnant lieu à rémunération et au versement des cotisations est prise en compte dans la constitution et la liquidation des droits à pension.

Les agents placés en ASA bénéficient de l'intégralité de leur rémunération ainsi que du maintien de leurs droits à avancement et de leurs droits à pension.

Le gouvernement avait indiqué, dès le début de la période d'état d'urgence sanitaire, que la rémunération des agents publics devait être maintenue même concernant le versement du régime indemnitaire, alors même que la collectivité ou l'établissement aurait délibéré en faveur d'une modulation du versement du RI en fonction de l'absence des agents. La régularisation du maintien du régime indemnitaire a pu se faire a posteriori par délibération.

### Le versement d'une prime exceptionnelle

L'État et les autres administrations publiques, en particulier les collectivités territoriales et les établissements publics hospitaliers, pouvaient décider le versement spécifique d'une prime exceptionnelle à ceux de leurs 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. Les bénéficiaires, les conditions d'attribution et de versement de la prime exceptionnelle ainsi que son montant étaient déterminés dans des conditions fixées par le décret n°2020-570 du 14 mai

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

2020, en fonction des contraintes supportées par les agents à raison du contexte d'état d'urgence sanitaire aux termes de l'article 11 de la loi n°2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Le Président de la République avait souhaité, pour l'ensemble des personnels soignants mais aussi pour l'ensemble des autres agents les plus mobilisés, le versement d'une prime exceptionnelle pour pouvoir accompagner financièrement cette reconnaissance.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2020, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 avril 2020, rappelait dans l'exposé des motifs de son article 5 que, dans les circonstances exceptionnelles de l'urgence sanitaire, *« l'État et les autres administrations publiques, en particulier les collectivités territoriales et les établissements publics hospitaliers, peuvent décider le versement spécifique d'une prime exceptionnelle à ceux de leurs 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. »*

L'article 11 de la loi n°2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 exonère cette prime exceptionnelle d'impôt sur le revenu, de cotisations et contributions sociales afin, d'une part, d'organiser le plus largement possible son versement par les administrations publiques, et, d'autre part, de témoigner pleinement, aux personnes particulièrement mobilisées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, de la reconnaissance de la Nation.

Corrélativement, le montant de la prime exceptionnelle exonéré d'impôt sur le revenu n'a pas été soumis au prélèvement à la source par les employeurs qui la versent et n'a pas été prise en compte pour la détermination du revenu fiscal de référence.

En application du principe de libre administration, les assemblées délibérantes pouvaient décider, après délibération, de verser cette prime, dans toutes les collectivités, y compris celles n'ayant pas mis en place le RIFSEEP.

La motivation de la délibération des assemblées délibérantes prévoyant le versement spécifique d'une prime exceptionnelle à ceux de leurs agents

particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de COVID-19 devait être fondée sur le surcroît de travail significatif durant cette période.

Cette prime exceptionnelle, complètement détachée du RIFSEEP, était modulable, sans minimum et dans le respect du plafond maximal ; le niveau des primes pouvait être différent, par exemple selon les services, la collectivité devant également déterminer le périmètre des agents éligibles.

Les dispositions du décret n°2020-570 du 14 mai 2020, applicables aux fonctionnaires et agents contractuels de droit public de la fonction publique territoriale, aux fonctionnaires de la fonction publique hospitalière mis à disposition d'une administration dépendant de l'Etat ou d'une collectivité territoriale, aux agents contractuels de droit privé des établissements publics, à l'exclusion des agents des établissements et services sociaux et médico-sociaux, prévoyait que :

- ◆ La prime exceptionnelle pouvait être versée par les collectivités et établissements publics locaux à ceux de leurs agents particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire. Ont été considérés comme particulièrement mobilisés les personnels pour lesquels l'exercice des fonctions a, en raison des sujétions exceptionnelles auxquelles ils ont été soumis pour assurer la continuité du fonctionnement des services, conduit à un surcroît significatif de travail, en présentiel ou en télétravail ou assimilé.
- ◆ Le montant plafond de la prime exceptionnelle était fixé à 1 000 euros
- ◆ La prime exceptionnelle était cumulable avec tout autre élément de rémunération lié à la manière de servir, à l'engagement professionnel, aux résultats ou à la performance ou versé en compensation des heures supplémentaires, des astreintes et interventions dans le cadre de ces astreintes.

Les bénéficiaires de la prime, le montant alloué et les modalités de versements étaient déterminés par l'autorité territoriale.

Pour les agents exerçant leurs fonctions dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS), le décret n°2020-711 du 12 juin

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

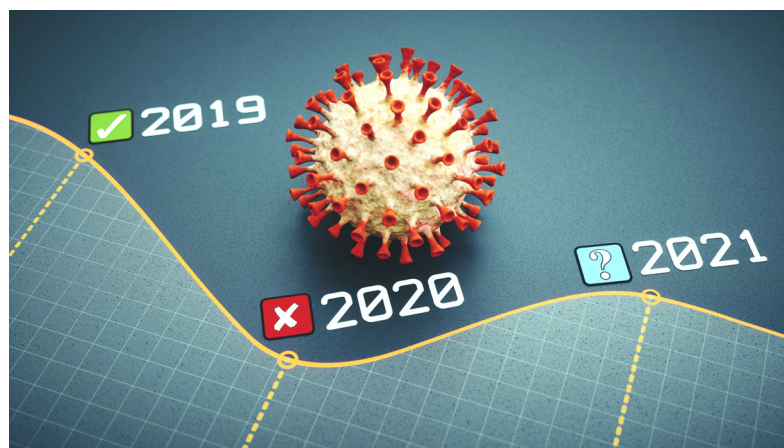
2020 prévoit les bénéficiaires, le montant et les conditions d'attribution de la prime exceptionnelle pour les agents affectés dans les ESMS.

En effet, ces agents étaient exclus du champ d'application de la prime exceptionnelle susceptible d'être versée à tous les agents territoriaux particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence, un texte spécifique devant être publié (*article 1<sup>er</sup> du décret n°2020-570 du 14 mai 2020*).

Cette prime exceptionnelle est versée aux personnels ayant exercé leurs fonctions entre le 1<sup>er</sup> mars et le 30 avril 2020 dans certains établissements et services mentionnés à l'article L 312-1 du code de l'action sociale et des familles et notamment :

- ♦ Les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale
- ♦ Les établissements et les services, y compris les foyers d'accueil médicalisé, qui accueillent des personnes handicapées, quel que soit leur degré de handicap ou leur âge, ou des personnes atteintes de pathologies chroniques, qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ou bien qui leur assurent un accompagnement médico-social en milieu ouvert
- ♦ Les établissements ou services qui assurent l'accueil et l'accompagnement de personnes confrontées à des difficultés spécifiques en vue de favoriser l'adaptation à la vie active et l'aide à l'insertion sociale et professionnelle ou d'assurer des prestations de soins et de suivi médical, dont les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie, les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogue, les structures dénommées «*lits halte soins santé*», les structures dénommées «*lits d'accueil médicalisés*» et les appartements de coordination thérapeutique.

Les modalités d'attribution de la prime exceptionnelle devaient être définies par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public concerné dans la limite des plafonds fixés aux articles 2 et 3 du décret



n°2020-711 du 12 juin 2020.

Ainsi, le montant de la prime pouvait être de 1500 et 1000 euros. Cette différence de montant était fonction du département d'exercice de l'agent : 40 départements, où l'épidémie de COVID-19 a été la plus virulente, relevaient de la première catégorie (1500 euros) et le reste de la seconde (1000 euros) (liste en annexes du décret).

Les bénéficiaires de la prime, le montant alloué et les modalités de versement étaient déterminés par l'autorité territoriale.

La prime exceptionnelle n'était pas reconductible.

La prime exceptionnelle était cumulable avec tout autre élément de rémunération lié à la manière de servir, à l'engagement professionnel, aux résultats ou à la performance ou versé en compensation des heures supplémentaires, des astreintes et interventions dans le cadre de ces astreintes.

Cette prime exceptionnelle était exonérée de toutes les cotisations et contributions sociales ainsi que d'impôt sur le revenu en application de la loi du 25 avril 2020.

L'article 4 de la loi n°2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 prévoit qu'à titre exceptionnel pour 2020, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie finance une aide aux départements pour le financement de la prime exceptionnelle mentionnée à l'article 11 de la loi n°2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 pour les personnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile relevant des 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> du



## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, dans la limite de 80 millions d'euros.

Cette aide est répartie entre les départements en fonction des dernières données disponibles portant sur le volume total d'activité réalisée par les services d'aide et d'accompagnement à domicile. Elle est versée aux départements dans la limite de la moitié du montant de prime exceptionnelle financé par chacun d'entre eux.

### Complément indemnitaire pour les agents des EHPAD

Aux termes des dispositions de l'article 48 de la loi n°2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, un complément de traitement indiciaire sera versé, rétroactivement à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020, à l'ensemble des fonctionnaires des établissements de santé et des EHPAD.

Ce complément de traitement indiciaire constitue un dispositif *sui generis*, consistant en l'attribution d'une indemnité exprimée sous la forme de points d'indice.

Une indemnité équivalente est versée, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020, aux agents contractuels de droit public.

Ce complément de traitement indiciaire donnera lieu à un supplément de pension pour les fonctionnaires admis à la retraite à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020.

De plus, les agents titulaires et stagiaires relevant du cadre d'emplois des auxiliaires de soins territoriaux exerçant les fonctions d'aide-soignant ou des fonctions d'aide médico-psychologique, ainsi que les agents contractuels de la fonction publique territoriale exerçant des fonctions similaires au sein des EHPAD ou de tout autre service et structure spécialisés dans la prise en charge des personnes âgées sont visés par le décret n°2020-1189 du 29 septembre 2020 portant création d'une prime « *Grand âge* » pour certains personnels de la fonction publique territoriale. L'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public peut instituer cette prime « *Grand âge* » qui reconnaît l'engagement des agents territoriaux exerçant auprès des personnes âgées et les compétences particulières nécessaires à leur prise en charge.

### Les cotisations sociales

Par souci de solidarité envers les collectivités et compte tenu de l'impact de la crise sanitaire sur les activités de formation du CNFPT, le conseil d'administration du CNFPT, réuni le 14 octobre, a pris la décision de ne pas percevoir les cotisations des collectivités territoriales pour les mois de novembre et de décembre 2020. Le taux de cotisation obligatoire a ainsi été temporairement abaissé pour ces 2 mois. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, ce taux est revenu à son niveau de 0,9% de la masse salariale de la collectivité.

### Les avantages sociaux

Le décret n°2020-404 du 7 avril 2020 prévoit la prise en charge des frais de repas engagés par certains agents publics pendant les périodes d'état d'urgence sanitaire.

Les dispositions du décret sont applicables à compter du 16 mars 2020.

Les personnels concernés sont les personnels à la charge des budgets des collectivités et établissements publics mentionnés à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984, soit l'ensemble des agents territoriaux, assurant la continuité du fonctionnement des services dont la présence physique sur leur lieu de travail est impérative pendant toute ou partie de la durée de l'état d'urgence sanitaire et nommément désignés à cet effet.

Ces agents peuvent prétendre, sur autorisation du chef de service, de l'autorité territoriale ou de l'autorité investie du pouvoir de nomination et sous réserve de pouvoir justifier du paiement auprès de l'ordonnateur, à la prise en charge ou au remboursement des frais de repas pris, sur place ou à emporter, au cours de leur temps de service en cas d'impossibilité de recours à la restauration administrative.

Les frais sont pris en charge sur la base du barème forfaitaire fixé par l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 11 octobre 2019 modifiant l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

	France métropolitaine			Outre-mer	
	Taux de base	Grandes villes et communes de la métropole du Grand Paris	Commune de Paris	Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, Polynésie française
Hébergement	70 €	90 €	110 €	70 €	90 € ou 10 740 F CFP
Repas	17,50 €	17,50 €	17,50 €	17,50 €	21 € ou 2 506 F CFP

déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.

Cette prise en charge des frais de repas est soumise à l'autorisation de l'autorité territoriale en cas d'impossibilité de recours à la restauration administrative et sous réserve de pouvoir justifier du paiement. Les modalités de ce contrôle sont donc laissées à l'appréciation de l'autorité territoriale et non du comptable.

Afin de favoriser les alternatives en matière de transports, un forfait mobilité durable prévoyant un accompagnement financier pour les agents a été promu dans la FPE et la FPT à partir du 11 mai.

Le décret n°2020-1547 du 9 décembre 2020 définit les conditions et les modalités d'application du « *forfait mobilités durables* » aux agents de la fonction publique territoriale.

Les modalités d'octroi du « *forfait mobilités durables* » sont définies par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale.

Le nombre minimal de jours d'utilisation d'un moyen de transport éligible au versement du forfait mobilités durables est fixé à 100 jours. Le nombre minimal de jours est modulé selon la quotité de temps de travail de l'agent.

Le montant annuel du « *forfait mobilités durables* » est fixé à 200 €.

Le bénéfice du « *forfait mobilités durables* » est subordonné au dépôt d'une déclaration sur l'honneur établie par l'agent auprès de son employeur au plus tard le 31 décembre de l'année au titre duquel le forfait est versé. Cette déclaration certifie l'utilisation de l'un

ou des moyens de transport prévu pour bénéficier du forfait. L'utilisation effective du covoiturage du cycle ou du cycle à pédalage assisté personnel peuvent faire l'objet d'un contrôle de la part de l'employeur qui peut demander à l'agent tout justificatif utile à cet effet.

Le « *forfait mobilités durables* » est versé l'année suivant celle du dépôt de la déclaration par l'employeur auprès duquel la déclaration a été déposée.

Lorsqu'il a plusieurs employeurs publics, l'agent dépose auprès de chacun d'eux la déclaration. Dans ce cas, le montant du forfait versé par chaque employeur est déterminé en prenant en compte le total cumulé des heures travaillées. La prise en charge du forfait par chacun des employeurs est calculée au prorata du temps travaillé auprès de chaque employeur.

Le montant du forfait et le nombre minimal de 100 jours peuvent être modulés à proportion de la durée de présence de l'agent dans l'année au titre de laquelle le forfait est versé dans les cas suivants :

- 1° L'agent a été recruté au cours de l'année
- 2° L'agent est radié des cadres au cours de l'année
- 3° L'agent a été placé dans une position autre que la position d'activité pendant une partie de l'année.

Le versement du « *forfait mobilités durables* » est exclusif du versement mensuel de remboursement des frais de transports publics ou d'abonnement à un service public de location de vélos.

Le « *forfait mobilités durables* » n'est pas applicable :

- ♦ Aux agents bénéficiant d'un logement de fonction sur leur lieu de travail
- ♦ Aux agents bénéficiant d'un véhicule de fonction
- ♦ Aux agents bénéficiant d'un transport collectif gratuit entre leur domicile et leur lieu de travail
- ♦ Aux agents transportés gratuitement par leur employeur.

Le versement de chèques-vacances aux personnels du secteur sanitaire et médico-social

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La loi n°2020-938 du 30 juillet 2020 prévoit que tout salarié pouvait, jusqu'au 31 octobre 2020, renoncer à sa rémunération au titre d'une ou plusieurs journées de travail ou, en accord avec son employeur, renoncer sans contrepartie à des jours de repos acquis et non pris afin de financer l'effort de solidarité nationale en reconnaissance de l'action des personnels mobilisés dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de COVID-19.

L'employeur retenait la fraction de la rémunération nette du salarié correspondant aux journées de travail concernées ou convertissait les jours de repos en unités monétaires selon des modalités fixées par décret.

Les sommes étaient recueillies par l'Agence nationale pour les chèques-vacances chargée de les redistribuer sous la forme de chèques-vacances aux établissements et services sanitaires, médico-sociaux et d'aide et d'accompagnement à domicile, en tenant compte de leurs effectifs, avant le 31 décembre 2020.

Ces établissements et services étaient chargés de la répartition des chèques-vacances entre leurs personnels, y compris les vacataires et les stagiaires, sous réserve :

- ◆ qu'ils aient travaillé entre le 12 mars 2020 et le 10 mai 2020
- ◆ et que leur rémunération n'excède pas le triple du SMIC.

Le bénéfice des chèques-vacances est exonéré de l'impôt sur le revenu.

### La gestion des congés et des RTT

#### Jours de congés et de RTT imposés

Le Gouvernement a précisé dès mars 2020 que l'autorité territoriale pouvait repousser la limite de consommation des congés non pris du fait de l'état d'urgence sanitaire.

L'ordonnance n°2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'Etat et la FPT au titre de la période d'urgence sanitaire est venue organiser, pendant la période du premier confinement national, 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.

En son article 7, cette ordonnance prévoyait que «*Les dispositions [pouvaient] être appliquées aux agents publics relevant de la loi du 26 janvier 1984 par décision de l'autorité territoriale, dans les conditions définies par celle-ci.* »

Pour les collectivités et établissements souhaitant user des dispositions de l'ordonnance du 15 avril 2020, l'autorité territoriale en prenait la décision, celle-ci étant mise en application par les chefs de service. Aucun avis du comité technique n'était prévu par l'ordonnance n°2020-430 du 15 avril 2020.

Ces dispositions concernaient tous les agents de la fonction publique territoriale si leur autorité territoriale avait décidé de les appliquer. Le nombre de jours de congés imposés pouvait alors être modulé. Toutefois, il ne pouvait être supérieur au plafond prévu pour les agents de l'État.

Pour les agents en autorisation spéciale d'absence, jusqu'à 10 jours de congés pouvaient leur être imposés :

- ◆ 5 jours de RTT entre le 16 mars 2020 et le 16 avril 2020 de manière rétroactive
- ◆ et 5 autres jours de RTT ou de congés annuels entre le 17 avril 2020 et le 31 mai 2020.

Pour ceux qui ne disposaient pas de jours de RTT ou pas d'un nombre suffisant, ces jours pouvaient être décomptés sur les congés annuels, dans la limite de 6 jours.

Pour les agents en télétravail, si les nécessités de service le justifiaient, le chef de service pouvait imposer la prise de cinq jours de réduction du temps de travail ou, à défaut, de congés annuels entre le 17 avril 2020 et le 31 mai 2020.

Le chef de service précisait les dates des jours de RTT ou de congés annuels en respectant un délai de prévenance d'au moins 1 jour franc.

Les jours de RTT pris pouvaient l'être parmi les jours épargnés sur le compte épargne temps.

Dès avant la publication de l'ordonnance n°2020-430



## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

du 15 avril 2020, l'employeur disposait de la possibilité de ne pas annuler des congés posés et validés et de modifier des congés posés.

L'employeur pouvait également imposer ou modifier unilatéralement les dates des jours de réduction du temps de travail.

Deux requêtes avaient été déposées par la Fédération CFDT des Finances, la Fédération Interco CFDT, l'Union des fédérations de fonctionnaires et assimilés et du syndicat CFDT affaires étrangères, la Confédération générale du travail, la Fédération des services publics - CGT et l'Union fédérale des syndicats de l'Etat - CGT et la Fédération des personnels des services publics et des services de santé Force ouvrière contre l'ordonnance n°2020-430 du 15 avril 2020, la première requête en référé, la seconde au fond.

**CE ASS, 16 décembre 2020, n°440258** : Le Conseil d'Etat a considéré que les organisations requérantes n'étaient pas fondées à demander l'annulation de l'ordonnance du 15 avril 2020.

Sur la loi d'habilitation et la portée de l'ordonnance attaquée, si l'habilitation donnée au Gouvernement par la loi du 23 mars 2020 ne portait que sur les jours de réduction du temps de travail, les jours de repos prévus par les conventions de forfait et les jours de repos affectés sur le compte épargne temps, et non sur les jours de congés annuels, le Conseil d'Etat a estimé que la circonstance que les dispositions de l'ordonnance excédaient l'étendue de l'habilitation consentie par le législateur était sans incidence sur la compétence du Gouvernement pour les adopter.

*« Toutefois, s'il appartient au seul législateur d'instituer les différents droits à congés des fonctionnaires civils et militaires de l'État, comme des collectivités territoriales, les dispositions de l'ordonnance attaquée relatives aux congés annuels, qui n'ont pas de caractère rétroactif, ne dérogent à aucune disposition législative et ne fixent pas une règle relative au statut des magistrats ou aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires ou touchant aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, au sens de l'article 34 de la Constitution. »*

Par ailleurs, aux termes du II de l'article 11 de la loi du

23 mars 2020 : *« Les projets d'ordonnance pris sur le fondement du présent article sont dispensés de toute consultation obligatoire prévue par une disposition législative ou réglementaire »*. Il en résultait que l'ordonnance attaquée n'avait pas à être soumise pour avis au conseil commun de la fonction publique en application de l'article 9 ter de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, non plus, en tout état de cause, qu'au conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat et au conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

En ce qui concerne la question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil d'Etat a considéré que l'ordonnance ne modifiait pas le nombre de jours de réduction du temps de travail auxquels avaient droit les agents concernés, qui, au cours de la période considérée, ont été rémunérés en l'absence de service fait. L'ordonnance visait à tenir compte des besoins du service au cours de la période d'état d'urgence sanitaire et à diminuer le nombre de jours susceptibles d'être pris à la reprise. Elle n'assurait pas une conciliation manifestement déséquilibrée entre l'intérêt du service et le droit au repos et aux loisirs garanti par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Le moyen tiré de ce que l'ordonnance attaquée portait atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution a été écarté.

L'imposition de dix jours de congés aux agents en autorisation spéciale d'absence au cours de la période d'état d'urgence sanitaire, alors qu'ils étaient déchargés de leurs obligations de service les jours restants tout en continuant à percevoir leur rémunération, ne caractérise pas un traitement défavorable par rapport aux agents en télétravail et à ceux présents sur leur lieu de travail. Par suite, et à supposer même qu'un nombre beaucoup plus élevé de femmes que d'hommes aient demandé des autorisations spéciales d'absence pour pouvoir s'occuper de leurs enfants, le Conseil d'Etat estime que les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'il résulterait de l'ordonnance attaquée une discrimination indirecte en raison du sexe dans le droit au respect de la vie familiale.

L'ordonnance attaquée ne modifie pas le nombre de jours de réduction du temps de travail et de congés annuels auxquels ont droit les agents concernés. Pour

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

le juge administratif, la seule circonstance qu'il leur est imposé de prendre des congés à des dates qu'ils n'ont pas choisies ne caractérise pas une atteinte à un bien. Par ailleurs, le décompte rétroactif de cinq jours de réduction du temps de travail en lieu et place de jours au cours desquels les agents bénéficiaient d'autorisations spéciales d'absence ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit au respect des biens. La circonstance que les déplacements hors du domicile aient été interdits au cours de la période en cause, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, ne conduit pas à considérer que les jours de congés annuels pris au cours de cette période n'étaient pas des jours consacrés au repos, à la détente et aux loisirs.

Le juge administratif a également considéré que contrairement à ce que soutiennent les requérants, l'ordonnance attaquée ne remettait aucunement en cause le droit à un congé annuel avec traitement. Si les organisations requérantes invoquent la violation du principe d'égalité, les différences faites par l'ordonnance attaquée entre les agents en télétravail et ceux présents sur leur lieu de travail sont en rapport direct avec l'objectif poursuivi, consistant à adapter le calendrier des congés des agents aux conditions dans lesquelles ils ont exercé leurs fonctions au cours de la période d'état d'urgence sanitaire, et ne sont pas manifestement disproportionnées au regard des différences de situation susceptibles de les justifier.

Cinq jours de réduction du temps de travail sont imposés au titre de la période allant du 16 mars au 16 avril 2020 aux agents en ASA. Le Conseil d'Etat souligne que cette mesure rétroactive ne concerne que les agents en autorisation spéciale d'absence, qui ont été déchargés de leurs obligations de service au cours de la période considérée tout en continuant à percevoir leur rémunération. Elle permet d'assurer un même traitement des agents sur toute la période d'état d'urgence sanitaire, alors que des incertitudes pesaient sur la date de reprise d'activité dans des conditions normales.

### Dépassement du plafond de 60 jours du compte épargne-temps (CET)

Aux termes de l'article 7-1 du décret n°2004-878 du

26 août 2004, le nombre total de jours inscrits sur un CET ne peut, par principe, excéder 60 jours. Toutefois, l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2020-723 du 12 juin 2020 prévoit qu'à titre dérogatoire, le nombre de jours inscrits, au titre de l'année 2020, sur un CET peut conduire à un dépassement de ce plafond, dans la limite de 10 jours.

Les jours ainsi épargnés en excédent du plafond global pourront être maintenus sur le compte épargne temps ou être utilisés les années suivantes selon les différentes modalités de droit commun : utilisation sous la forme de jours de congés, prise en compte des jours au sein du régime de retraite additionnelle, monétisation.

### La gestion des emplois

#### L'organisation des entretiens de recrutement

Les collectivités et établissements ayant engagé des procédures de recrutement au moment du premier confinement ont reporté celles-ci lorsque cela était possible ou utilisé de nouveaux modes d'entretien. Aussi, les entretiens en visioconférence ou en audioconférence se sont développés face à l'impossibilité de rencontrer les candidats en personne.

Cette organisation en téléconférence a permis d'évaluer rapidement et efficacement les candidats, tout en respectant la distanciation sociale, notamment pour les collectivités et établissements qui avaient programmé des recrutements à moyenne échéance et qui ont ainsi pu continuer de sélectionner les profils, sans aucun retard sur le planning initial.

Le recours à la visioconférence n'était possible que s'il permettait d'assurer tout au long de l'entretien :

- ◆ L'identité de la personne qui est convoquée à l'entretien
- ◆ La présence dans la salle où se déroule l'entretien du candidat et des seules personnes compétentes pour assurer le bon déroulement
- ◆ L'assistance technique pour la mise en œuvre de la visioconférence.

Le recours à la visioconférence devait satisfaire à des caractéristiques techniques garantissant :

- ◆ La transmission de la voix et de l'image du ou des

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

candidats et du jury ou de l'instance de sélection en temps simultané, réel et continu

♦ La sécurité et la confidentialité des données transmises.

### Les titularisations et formations

Le décret n°2020-1082 du 21 août 2020 fixant à titre temporaire des règles dérogatoires de formation et de titularisation de certains fonctionnaires territoriaux en raison de la crise sanitaire née de l'épidémie de COVID-19 prévoit que lorsque la titularisation d'un fonctionnaire stagiaire doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2020, elle n'est pas subordonnée à l'obligation de suivi de la formation d'intégration si cette dernière n'a pu se dérouler, en tout ou partie, pendant la période comprise entre le 17 mars 2020 et le 31 décembre 2020. Dans ce cas, la formation d'intégration est réalisée avant le 30 juin 2021.

Ce même décret du 21 août 2020 évoque également les stagiaires relevant des cadres d'emplois de la police municipale ayant commencé leur formation initiale d'application avant le 17 mars 2020 et pour lesquels la titularisation intervenait au plus tard le 31 décembre 2020. Ces agents bénéficient, sur décision du Centre national de la fonction publique territoriale, selon leur situation au regard de cette obligation, des mesures suivantes :

1/ la comptabilisation, au titre des stages prévus dans le cadre de la période obligatoire de formation, des services accomplis par les stagiaires auprès de la collectivité territoriale qui les emploie, sous réserve que cette collectivité effectue une évaluation du stage ; cette évaluation, prise en compte dans l'élaboration du rapport final d'évaluation du stage, est communiquée au CNFPT, au préfet et au procureur de la République

2/ une dispense d'une durée maximale de quinze jours au titre des enseignements théoriques de la formation.

Les stagiaires qui bénéficient de l'une de ces dérogations restent soumis à une évaluation globale par le CNFPT. Les enseignements théoriques non suivis peuvent, le cas échéant, être dispensés dans le cadre de la formation continue obligatoire. Dans ce cas, ils interviennent au cours de la première période de cinq ans de formation continue.

### La CDIisation

Aux termes de l'article 3-4 de loi n°84-53 du 26 janvier 1984, tout contrat conclu ou renouvelé pour pourvoir un emploi permanent avec un agent qui justifie d'une durée de services publics de six ans au moins sur des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique est conclu pour une durée indéterminée.

Les services accomplis de manière discontinue sont pris en compte, sous réserve que la durée des interruptions entre deux CDD n'excède pas quatre mois.

L'article 19-II de la loi n°2020-734 du 17 juin 2020 a aménagé les conditions d'accès à ce contrat à durée indéterminée (CDI). Ce texte prévoit que la période de l'état d'urgence sanitaire n'est pas prise en compte dans le calcul de la durée d'interruption entre deux CDD.

### Les mobilités

Les procédures de mobilité ont pu être opérées sans modification des procédures du fait de la crise sanitaire.

En effet, si l'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 a prévu certains reports de délais dans le cadre de procédures administratives, certains reports de délais ont fait l'objet d'une exclusion par cette ordonnance. Il s'agissait en matière de fonction publique des :

- ♦ Délais concernant les procédures d'inscription aux voies d'accès à la fonction publique, cette notion recouvrant les voies d'accès aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois des agents publics
- ♦ Procédures de mutations, détachements, mises à dispositions ou autres affectations des agents publics pour lesquelles les délais doivent être maintenus compte tenu de l'importance des mouvements d'agents publics qui interviennent dans les mois précédant la rentrée scolaire.

### La mise à disposition d'agents

Dans le cadre de la crise sanitaire, des agents des collectivités ont pu être mis à disposition des Centres hospitaliers et EHPAD qui le nécessitaient afin d'apporter du soutien au personnel soignant.



## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La mise à disposition était possible auprès notamment des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, de l'Etat et de ses établissements publics, des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, des GIP et des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes.

Une convention entre la collectivité et l'organisme d'accueil était obligatoire. Elle définissait a minima la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, la durée de la mise à disposition et les modalités de remboursement de la rémunération par l'organisme d'accueil.

Aux termes de l'article 61-1-II de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, « *La mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut être dérogé à cette règle lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché (...)* ». Ces dérogations étaient ainsi limitées et, dans un certain nombre de cas, en contravention avec cette disposition, des conventions de mise à disposition prévoyaient la gratuité.

Afin d'ouvrir la faculté de gratuité de ces conventions de mise à disposition pendant l'état d'urgence, en intégrant cette possibilité pour les conventionnements inter-versants de la fonction publique, l'article 20 de la loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, dispose que la seconde phrase du II de l'article 61-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 est complétée par les mots : « , ou auprès de l'un des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, lorsque la mise à disposition est prononcée pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire déclaré sur le fondement de l'article L 3131-12 du code de la santé publique et en lien avec la gestion de la crise sanitaire ».

### La gestion de l'inaptitude, de la maladie ou de l'accident de service

#### La maladie professionnelle et les accidents de service

L'article 21 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, issu de l'ordonnance n°2017-53 du 19 janvier 2017, prévoit qu'est présumée imputable au service toute maladie désignée par les tableaux de maladies professionnelles mentionnés aux articles L 461-1 et suivants du Code de la Sécurité sociale et contractée dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice par le fonctionnaire de ses fonctions dans les conditions mentionnées à ce tableau.

Les tableaux de maladies professionnelles se présentent sous la forme de trois colonnes :

- ◆ la première liste les maladies ou des symptômes pouvant faire l'objet d'une indemnisation
- ◆ la deuxième établit, de façon limitative ou indicative, les facteurs de risques professionnels susceptibles d'induire ces maladies
- ◆ la troisième colonne mentionne le délai de prise en charge qui correspond à la durée maximale qui peut s'écouler entre l'arrêt de l'exposition et la première constatation médicale de la maladie, ainsi que dans certains cas la durée d'exposition minimale.

Les affections respiratoires aiguës causées par une infection au virus SARS-CoV-2 peuvent être reconnues maladies professionnelles sur la base du tableau n°100 institué par le décret n°2020-1131 du 14 septembre 2020, annexé au livre IV du Code de la Sécurité sociale, dans les conditions mentionnées par ce tableau. Celui-ci fixe la liste limitative des travaux susceptibles de provoquer ces affections.

En vertu des dispositions de l'article 8 de l'ordonnance n°2020-1447 du 25 novembre 2020, pour le fonctionnaire dont la maladie liée à une infection au SARS-CoV2 est reconnue imputable au service, le congé pour invalidité temporaire imputable au service, l'allocation temporaire d'invalidité et la rente viagère d'invalidité prennent effet, nonobstant toute disposition contraire, à compter de la date de la première constatation médicale de cette maladie.

Pendant l'état d'urgence sanitaire, ont été modifiés

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

les délais de déclaration des accidents et maladies professionnelles pour les agents relevant du régime général.

Dans une note du 5 février 2021, la DGCL apporte des précisions sur les modalités d'instruction des demandes de reconnaissance en maladie professionnelle des pathologies liées à une infection au SARS-CoV2, et notamment sur la saisine de la commission de réforme. Pour

permettre une appréciation homogène, quel que soit le statut professionnel de la victime, du lien de causalité entre l'activité professionnelle et la contamination, les commissions de réforme territorialement compétentes pour examiner les demandes de reconnaissance du SARS-CoV2 comme maladie professionnelle, sont invitées à appliquer la doctrine du CRRMP unique. Le CRRMP, Comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles, a été créé pour permettre aux agents dont la maladie ne figure pas dans un tableau de maladie professionnelle ou ne remplit pas tous les critères d'un tableau de maladie professionnelle de tenter de faire reconnaître le caractère professionnel de leur pathologie. Le comité unique, composé de deux médecins, créé par le décret n°2020-1131 du 14 septembre 2020, a vocation à se substituer aux comités régionaux prévus aux articles D. 461-26 et suivants du Code de la Sécurité sociale. Il s'agit ici d'assurer une homogénéité dans le traitement des dossiers.

Lorsque la commission de réforme estime nécessaire un éclairage du CRRMP unique ou un avis sapiteur, une procédure spécifique de consultation de la CRRMP, reposant sur le concours des CDG coordonnateurs et de la FNCDG est prévue. Cette procédure est mise en œuvre du fait de la volonté du secrétariat du CRRMP unique de bénéficier d'un interlocuteur unique.



### La période de préparation au reclassement

Lorsque l'état de santé d'un fonctionnaire, sans lui interdire d'exercer toute activité, ne lui permet pas de remplir les fonctions correspondant aux emplois de son grade, le fonctionnaire se voit proposer une période de préparation au reclassement.

La période de préparation au reclassement a pour objet de préparer

et, le cas échéant, de qualifier son bénéficiaire pour l'occupation de nouveaux emplois compatibles avec son état de santé, s'il y a lieu en dehors de sa collectivité ou son établissement public d'origine. La PPR vise à accompagner la transition professionnelle du fonctionnaire vers le reclassement.

La période de préparation au reclassement débute à compter de la réception de l'avis du comité médical si l'agent est en fonction ou à compter de sa reprise de fonction si l'agent est en congé de maladie lors de la réception de l'avis du comité médical. La période de préparation au reclassement prend fin à la date de reclassement de l'agent et au plus tard un an après la date à laquelle elle a débuté.

*« Du fait de l'épidémie, certains agents en situation d'inaptitude à l'exercice de leurs fonctions qui bénéficiaient, conformément aux dispositions des articles 81 à 86 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, d'une période de préparation au reclassement ont été contraints de s'absenter au cours de cette période et n'ont pas pu bénéficier pleinement du dispositif, indispensable en vue de leur reclassement.*

*Il s'avère que la durée maximale d'un an de la PPR est prévue par la loi et ne peut pas être prorogée. Cependant, les employeurs peuvent mettre fin à la PPR en cours et*

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

*enchaîner immédiatement sur une nouvelle PPR car aucune disposition ne limite le nombre de PPR : la prorogation demandée se traduira donc juridiquement par une interruption de la PPR en cours, suivie de l'ouverture immédiate d'une nouvelle période de préparation au reclassement.*

*Pour mettre fin à la première période et s'entendre sur les modalités de mise en œuvre de la nouvelle période, il est nécessaire d'organiser un échange entre l'agent concerné et l'ensemble des acteurs associés à la mise en œuvre de la première période. Dans le cas où la PPR est encadrée par une convention, cette décision collective pourra se concrétiser par la signature d'un avenant.*

*La mise en place de la nouvelle période de préparation au reclassement s'effectue dans les mêmes conditions et modalités que la première période. Elle doit ainsi être soumise à l'avis du comité médical au même titre que lors de la première demande. Comme pour la PPR initiale, il n'est pas utile d'attendre l'avis du comité médical, il suffit que la procédure tendant à reconnaître l'inaptitude ait été engagée.*

*La durée de la nouvelle PPR est uniquement limitée à un an. » (FAQ du Ministère de la transformation et de la fonction publiques, mise à jour au 16 décembre 2020).*

### Le dialogue social

Chaque employeur doit maintenir un dialogue social constant afin de garantir notamment la bonne appropriation par les agents des mesures de protection. Ainsi, les mesures découlant du protocole sanitaire prévu par la circulaire du 1<sup>er</sup> septembre 2020 doivent faire l'objet d'une consultation du CHSCT puisque celui-ci est consulté sur les règlements et consignes envisagés par l'autorité territoriale en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail.

La note intitulée « *EPIDEMIE COVID-19/Réunion à distance des instances de dialogue social* » diffusée par la DGAFP le 7 avril 2020, soulignait en introduction que pendant toute la durée de l'état d'urgence sanitaire augmentée d'un mois, le Gouvernement souhaitait que les instances de dialogue social dans la fonction publique puissent continuer, au quotidien et dans des délais raisonnables, à exercer leurs attributions, notamment à être informées et à examiner les projets de textes, et que les employeurs

publics maintiennent un dialogue social de qualité avec les représentants du personnel.

Une information de toute instance de dialogue social ne peut se substituer à une consultation de cette instance (CE, 1<sup>er</sup> juin 2018, n°391518). La collectivité ou l'établissement doit prouver qu'il a mis en œuvre toute diligence permettant la consultation d'une instance, notamment à distance.

A l'instar des assemblées délibérantes dans le cadre de la loi d'urgence du 23 mars 2020, qui autorisait toute forme de délibération collégiale à distance, et dans l'impossibilité de réunir en présentiel les instances paritaires et médicales (CAP, CCP, comité technique, CHSCT, commission de réforme, comité médical), l'ordonnance n°2020-347 du 27 mars 2020 prévoyait que ces instances puissent procéder à des délibérations dans les conditions prévues par l'ordonnance du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial. Ainsi, sous réserve de la préservation, le cas échéant, du secret du vote, le président d'une telle instance pouvait décider qu'une délibération sera organisée au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle.

Le président de l'instance pouvait également décider qu'une délibération serait organisée par tout procédé assurant l'échange d'écrits transmis par voie électronique permettant un dialogue en ligne ou par messagerie. Les observations émises par chacun des membres devaient être immédiatement communiquées à l'ensemble des autres membres participants ou leur être accessibles, de façon qu'ils puissent y répondre pendant le délai prévu pour la délibération, afin d'assurer le caractère collégial de celle-ci.

La validité des délibérations organisées selon ces modalités de conférence téléphonique, audiovisuelle ou de dialogue écrit était subordonnée à la mise en œuvre d'un dispositif permettant l'identification des participants et au respect de la confidentialité des débats vis-à-vis des tiers.

Les modalités d'enregistrement et de conservation des débats ou des échanges ainsi que les modalités selon lesquelles des tiers pouvaient être entendus par le collège étaient fixées par une délibération adoptée



## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

par voie d'un dialogue par écrit ou d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle dès lors que cette délibération faisait l'objet d'un compte rendu écrit.

Le système de téléconférence devait retransmettre au président les signes d'un membre demandant la parole. Il devait aussi s'assurer de la diffusion simultanée, à chacune des personnes participant ou assistant à la réunion, des propos tenus par l'une d'entre elles.

En cas d'incident technique, la réunion et la procédure de vote peuvent être reprises ou poursuivies dans les mêmes conditions.

Pour rappel, les règles de discrétion professionnelle et de secret professionnel s'appliquent aux membres des instances, y compris lorsqu'elles sont réunies à distance.

**Note DGAFP du 7 avril 2020**

Dans sa FAQ du 12 novembre 2020, la DGAFP a précisé que l'ordonnance n°2014-1329 du 6 novembre 2014 s'appliquait aux instances de dialogue social de la fonction publique territoriale, dans le cas d'une crise sanitaire.

La mise en œuvre des dispositions relatives à l'organisation à distance des délibérations relève de l'initiative de la personne chargée d'en convoquer les réunions.

Cette faculté s'exerce nonobstant la circonstance que les dispositions législatives ou réglementaires propres à ces organismes ou instances, y compris leurs règles internes, ne prévoient pas de possibilités de délibération à distance ou les excluent.

Sans préjudice des règles particulières de quorum applicables, une délibération organisée selon les modalités de dialogue par écrit n'est valable que si la moitié au moins des membres du collège y ont effectivement participé.

En début de séance et pour s'assurer que le quorum est atteint, notamment dans le cadre d'une conférence téléphonique, le président procède à l'appel des représentants du personnel ayant voix délibérative. En cas d'absence de quorum constatée, une nouvelle convocation est envoyée dans le délai imparti par les textes régissant le fonctionnement des instances pour procéder à une nouvelle conférence.

### **Mise en œuvre de la procédure d'échanges par écrit**

Le président informe les membres de l'instance, par voie électronique, de la tenue de la réunion, de la date et de l'heure de son début ainsi que de la date et de l'heure à laquelle interviendra au plus tôt sa clôture.

La séance est ouverte par un message du président à l'ensemble des membres de l'instance, qui rappelle la date et l'heure limite pour la présentation des contributions.

À tout moment, le président peut décider de prolonger la durée de la réunion. Il en informe les membres y participant.

Les débats sont clos par un message du président, qui ne peut intervenir avant l'heure limite fixée pour la clôture de la réunion. Le président adresse immédiatement un message indiquant l'ouverture des opérations de vote, qui précise la durée pendant laquelle les membres de l'instance participants peuvent voter. Au terme du délai fixé pour l'expression des votes, le président en adresse les résultats à l'ensemble des membres de l'instance.

Conformément à l'article R133-7 du code des relations entre le public et l'administration également pris en application de l'ordonnance du 6 novembre 2014, chaque membre peut demander que son opinion, telle qu'il l'aura exprimée par voie électronique, soit jointe au procès-verbal de la réunion organisée par cette procédure écrite.

Le procès-verbal de la réunion rend compte de l'ensemble des votes exprimés et précise le sens de l'avis qui en résulte. Il comporte, en annexe, le projet soumis à l'instance ainsi que les opinions demandées par ses membres. Il est communiqué par voie électronique à l'ensemble des membres de l'instance.

Pour faire face de nouveau à l'aggravation de la situation sanitaire liée à la propagation de la covid-19, le 1<sup>er</sup> de l'article 10 de la loi n°2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire autorise le Gouvernement à prendre toute mesure relevant du domaine de la loi en vue de prolonger ou rétablir l'application des dispositions prises par voie d'ordonnance en application du I de l'article 11 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 en vue d'adapter le droit applicable au fonctionnement des établissements publics, des groupements d'intérêt public et des

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

instances collégiales administratives y compris les organes dirigeants des autorités administratives ou publiques indépendantes, notamment les règles relatives à la tenue des réunions dématérialisées ou le recours à la visioconférence.

Ainsi, l'ordonnance n°2020-1507 du 2 décembre 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire rétablit certaines dispositions de l'ordonnance n°2020-347 du 27 mars 2020 adaptant le droit applicable au fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives pendant l'état d'urgence sanitaire.

L'ordonnance n°2020-1507 du 2 décembre comprend deux mesures qui permettront de simplifier le fonctionnement des établissements publics et des instances collégiales administratives, pendant l'état d'urgence sanitaire, dans l'ambition de limiter les déplacements. Notamment, à l'instar de l'ordonnance n°2020-347 du 27 mars 2020, son article premier étend le champ des personnes pouvant bénéficier des dispositions de l'ordonnance n°2014-1329 du 6 novembre 2014 qui fixe les modalités d'organisation des délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial, par l'utilisation des technologies de communication par voie électronique. Jusqu'à l'expiration de la période de l'état d'urgence sanitaire (1<sup>er</sup> juin 2021), augmentée d'une durée d'un mois, ces dispositions pourront s'appliquer, à nouveau, aux instances de délibération des établissements publics, quel que soit leur statut, y compris les établissements sui generis tels que la Caisse des dépôts et consignations, des groupements d'intérêt public, de toutes les

autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, de la Banque de France, des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, des commissions et de toute instance collégiale administrative ayant vocation à adopter des avis ou des décisions.

Si l'article 57 du décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale prévoyait déjà que lorsque les circonstances le justifient et à titre exceptionnel, les réunions du CHSCT peuvent être organisées par visioconférence, le fonctionnement régulier de toutes les instances paritaires et médicales par délibérations à distance est assurée par les dispositions de cette ordonnance.



De plus, il est à noter que le nouvel article 27 bis du décret n°2020-1533 du 8 décembre 2020 relatif aux commissions administratives paritaires et aux conseils de discipline de la fonction publique territoriale prévoit qu'en cas d'urgence ou en cas de circonstances particulières et, dans ce dernier cas, sauf opposition de la majorité des membres représentants du personnel, le président de la commission peut décider qu'une réunion sera organisée par conférence audiovisuelle, ou à défaut téléphonique, sous réserve qu'il soit techniquement en mesure de veiller, tout au long de la séance, au respect des règles posées en début de celle-ci et qu'en cas d'impossibilité de tenir ces réunions selon ces modalités, à l'exception des commissions qui se réunissent en matière disciplinaire, le président peut décider qu'une réunion sera organisée par tout procédé assurant l'échange d'écrits transmis par voie électronique. Cette disposition concernant le fonctionnement des CAP est entrée en vigueur au lendemain de la publication du décret n°2020-1533 du 8 décembre 2020.

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

### La gestion de la fin d'emploi

#### Le versement de l'ARE

Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de l'épidémie de coronavirus, l'ordonnance n°2020-324 du 25 mars 2020 a prolongé la durée d'indemnisation chômage de tous les demandeurs d'emploi qui épuisaient leur droit à allocation entre le 12 mars 2020 et le 31 mai 2020 (article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°2020-324 du 25 mars 2020 et article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 16 avril 2020).

Ainsi, l'ancien employeur devait poursuivre le versement de l'allocation chômage.

Aux termes de l'article 2 de l'arrêté ministériel du 22 juillet 2020, la durée de la prolongation était fixée à :

- ♦ 92 jours calendaires, desquels sont déduits les jours non indemnisables au titre des mois de mars, avril et mai 2020, pour les demandeurs d'emploi dont la date d'épuisement des droits à indemnisation, après actualisation, intervenait entre le 1<sup>er</sup> mars 2020 et le 31 mars 2020
- ♦ 61 jours calendaires, desquels sont déduits les jours non indemnisables au titre des mois d'avril et mai 2020, pour les demandeurs d'emploi dont la date d'épuisement des droits à indemnisation, après actualisation, intervenait entre le 1<sup>er</sup> avril 2020 et le 30 avril 2020
- ♦ 31 jours calendaires, desquels sont déduits les jours non indemnisables au titre du mois de mai 2020, pour les demandeurs d'emploi dont la date d'épuisement des droits à indemnisation, après actualisation, intervenait entre le 1<sup>er</sup> mai 2020 et le 31 mai 2020.

Cette prolongation des droits ne pouvait excéder 184 jours indemnisés supplémentaires.

L'ordonnance 2020-1442 du 25 novembre 2020 rétablissant les mesures d'urgence en matière de revenu de remplacement, modifiant l'ordonnance 2020-324 du 25 mars 2020, prévoit une nouvelle prolongation des droits, en raison du second confinement, au profit des chômeurs arrivant en fin de droit à compter du 30 octobre 2020. Ainsi, les demandeurs d'emploi qui

épuisent leur droit à l'allocation chômage à compter du 30 octobre 2020 bénéficient, à titre exceptionnel, d'une prolongation de la durée pendant laquelle l'allocation leur est versée.

La durée de cette prolongation devait être déterminée par arrêté ministériel.

Elle ne pouvait dépasser le dernier jour du mois civil au cours duquel intervient la fin de l'état d'urgence sanitaire, soit le 28 février 2021, la fin de l'état d'urgence sanitaire étant fixée au 16 février 2021.

L'arrêté ministériel du 9 décembre 2020 fixe cette prolongation jusqu'au 31 décembre 2020. La prolongation des droits est égale au nombre de jours compris entre la date d'épuisement des droits et le 31 décembre 2020. Sont déduits de cette prolongation les jours non indemnisables au titre de cette période (jours correspondant à des reprises d'emplois, une prise en charge au titre de la maladie...).

L'arrêté ministériel du 30 janvier 2021 modifie l'arrêté ministériel du 9 décembre 2020, et prolonge encore les droits jusqu'au 30 juin 2021, pour les chômeurs qui épuisent leurs droits entre le 30 octobre 2020 et le 15 février 2021 (inclus).

Par ailleurs, la réforme de l'assurance chômage devant entrer en vigueur au dernier trimestre 2020 s'appliquera à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Cette réforme prévue par le décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage modifiait notamment le calcul de l'Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi.

#### A noter

Concernant la mise en œuvre de cette réforme reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2021, le Conseil d'Etat a annulé les dispositions relatives au calcul du Salaire Journalier de Référence, et les dispositions considérées comme indissociables, relatives aux éléments à prendre en compte pour déterminer le salaire de référence, et celles relatives à la durée d'indemnisation, les considérant comme portant atteinte au principe d'égalité (*CE, 25 novembre 2020, n°434920*).

#### La prolongation des périodes d'essai en matière de contrat et le non-renouvellement des contrats

L'agent contractuel n'a aucun droit au renouvellement de son engagement. La collectivité ou l'établissement



## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

définit s'il souhaite poursuivre le contrat de l'agent. Le Gouvernement a incité les employeurs territoriaux à maintenir l'engagement des contractuels dont le contrat arrivait à échéance pendant la période d'état d'urgence sanitaire.

Concernant les périodes d'essai débutées avant la période de confinement, le Gouvernement a indiqué qu'il appartenait à chaque employeur de définir si une prorogation de cette période devait être envisagée afin d'évaluer l'agent à l'issue du PCA.

### **La mise en œuvre d'une rupture conventionnelle**

Les délais applicables aux procédures en matière de rupture conventionnelle dans la fonction publique, notamment le délai de rétractation, avaient été suspendus.

L'ordonnance n°2020-427 du 15 avril 2020 avait prévu une suspension du délai de rétractation, lequel reprenait à compter du premier jour du deuxième mois qui suivait la fin de la période d'état d'urgence sanitaire et la suspension de la prise d'effet de la convention de rupture conventionnelle.

### **L'organisation des concours dans le cadre de la crise sanitaire COVID-19**

L'ordonnance n°2020-351 du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19 prévoit des dérogations aux règles normales d'organisation des examens et concours de la fonction publique pour la période du 12 mars au 31 décembre 2020 inclus.

L'article 5 de cette ordonnance prévoit que les voies d'accès aux cadres d'emplois, grades et emplois des agents publics de la fonction publique territoriale peuvent être adaptées, notamment s'agissant du nombre et du contenu des épreuves.

Nonobstant toute disposition législative ou réglementaire contraire, peuvent être prévues des dérogations à l'obligation de la présence physique des candidats ou de tout ou partie des membres du jury ou de l'instance de sélection, lors de toute étape de la procédure de sélection.

L'article 6 de l'ordonnance n°2020-351 du 27 mars 2020 avait prévu également que le décompte de la période de quatre ans d'inscription sur liste d'aptitude soit suspendu pendant la période courant du 12 mars

2020 jusqu'au 23 juillet 2020 inclus.

Le décret n°2020-437 du 16 avril 2020 est venu préciser les mesures relatives à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire.

Les dispositions du décret s'appliquent aux voies d'accès aux corps, cadres d'emplois, grades et emplois des agents publics en cours ou ouvertes pendant la période comprise entre le 12 mars et le 31 décembre 2020.

Les dispositions sont applicables notamment aux concours mentionnés à l'article 36 de la loi du 26 janvier 1984 (concours externe, interne, 3<sup>ème</sup> voie) et aux examens professionnels mentionnés au 1 de l'article 39 et au 2 de l'article 79 de la loi du 26 janvier 1984 (Examen professionnel d'avancement de grade ou de promotion interne).

Le décret du 16 avril 2020 prévoit :

- ✓ Le recours à la visioconférence pour l'organisation des voies d'accès

Les dispositions du décret n°2017-1748 du 22 décembre 2017 fixant les conditions de recours à la visioconférence pour l'organisation des voies d'accès à la fonction publique de l'Etat peuvent être appliquées



par les organisateurs d'opérations de recrutement de la FPT (CNFPT, CDG, collectivités territoriales).

Cette possibilité est ouverte nonobstant toute disposition statutaire contraire, notamment lorsque ces dispositions requièrent la présence physique effective des candidats ou des membres de jurys ou d'instances de sélection et sous réserve de respecter le RGPD.

## LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Le recours à la visioconférence n'est possible que s'il permet d'assurer tout au long de l'épreuve, audition ou entretien :

- ♦ L'identité de la personne qui est convoquée à l'épreuve, l'audition ou l'entretien
- ♦ La présence dans la salle où se déroule l'épreuve, l'audition ou l'entretien du candidat et des seules personnes compétentes pour en assurer le bon déroulement
- ♦ L'assistance technique pour la mise en œuvre de la visioconférence.

La décision de prolonger, d'interrompre, de reprendre ou de reporter l'épreuve, l'audition ou l'entretien est prise par le président du jury ou de l'instance de sélection ou son représentant ou, le cas échéant, par le groupe d'examineurs concerné.

Dans cette hypothèse, un procès-verbal est dressé et fait état, à sa demande, de la perception exprimée par le candidat des conditions de déroulement de l'opération.

- ✓ Le recours à la visioconférence et aux moyens de communication électronique pour l'organisation des délibérations des jurys et instances de sélection

Le PV de la séance indique le nom des membres du jury ou de l'instance de sélection, convoqués, présents physiquement et à distance, ainsi que celui de toute autre personne ayant assisté à tout ou partie de la délibération. Dans le cas d'une participation à distance, le procès-verbal indique ceux les moyens auxquels il a été recouru.

- ✓ L'adaptation des épreuves et des conditions générales requises pour concourir

Les adaptations peuvent notamment prévoir la suppression d'épreuves orales ou leur remplacement par des épreuves écrites (*article 13 du décret du 16 avril modifié par l'article 3 du décret n°2020-762 du 22 juin 2020*).

Lorsque la date limite pour les inscriptions ou le dépôt de pièces ou de dossiers est fixée à compter du 12 mars 2020, cette date limite peut être repoussée par arrêté de l'autorité organisatrice publiés dans les mêmes conditions que celles applicables à l'arrêté d'ouverture.

L'envoi de documents nécessaires à l'inscription des

candidats peut être accompli par voie électronique.

Lorsque l'organisation des opérations, incluant notamment la publication des listes de lauréats, n'est pas achevée au 12 mars 2020, le nouveau calendrier d'organisation peut faire l'objet, le cas échéant, d'un arrêté ou d'une décision de l'autorité organisatrice reportant les épreuves concernées, publiés dans les mêmes conditions que celles applicables à l'ouverture.

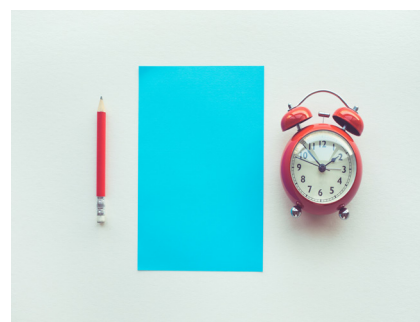
Lorsqu'une épreuve a été interrompue ou n'a pu donner lieu, à compter du 12 mars 2020, à l'examen de la totalité des candidats par le jury ou l'instance de sélection, cette épreuve peut être annulée et reportée pour l'ensemble des candidats à une date fixée par arrêté modificatif.

Lorsque la première épreuve d'une opération est reportée et que la composition des jurys et instances de sélection a été fixée durant la période comprise entre le 12 mars et le 31 décembre 2020, l'autorité organisatrice peut, dans les mêmes formes, procéder au remplacement de ceux des membres du jury ou de l'instance de sélection dont l'empêchement est constaté.

Le décret n°2020-1134 du 15 septembre 2020 portant adaptation d'épreuves de certains concours ou examens professionnels de la fonction publique territoriale s'applique aux concours et examens professionnels d'accès aux cadres d'emplois suivants :

- 1° Adjoints administratifs territoriaux
- 2° Attachés territoriaux
- 3° Chefs de service de police municipale
- 4° Directeurs de police municipale.

Face au contexte sanitaire, l'ordonnance n°2021-139 du 10 février 2021 permet de prolonger jusqu'au 31 octobre 2021 les adaptations permises en 2020 en matière d'organisation des examens et concours de la fonction publique et de prolongation d'inscription sur liste d'aptitude.



## LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES CONTRACTUELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Plus d'un million d'agents contractuels civils travaillent aujourd'hui dans la fonction publique (État, collectivités territoriales, secteur hospitalier), où ils occupent une place significative mais mal cernée. L'augmentation tendancielle de leur nombre, trois fois plus rapide que celle des agents titulaires entre 2010 et 2017, répond à la fois aux besoins de flexibilité des administrations et à des difficultés constatées dans le recours aux agents titulaires. Dans les faits, la gestion des contractuels dans la fonction publique se rapproche progressivement de celle des titulaires, au prix d'une rigidification de leurs conditions de recrutement, de rémunération ou de carrière.

Le rapport dressé par la Cour des Comptes sur les exercices de 2010 à 2019 rend compte des résultats de cette enquête. Il cherche d'abord à comprendre les raisons de la croissance du nombre des agents contractuels et à identifier les emplois qu'ils occupent. Il examine ensuite les pratiques de recrutement et de gestion des agents contractuels par les divers employeurs publics. Il considère enfin, dans un dernier chapitre, la portée des réformes en cours. À la suite de ces constats, la Cour formule cinq recommandations qui s'inscrivent dans le cadre législatif existant, notamment le statut général de la fonction publique.

### La forte augmentation du nombre d'agents contractuels

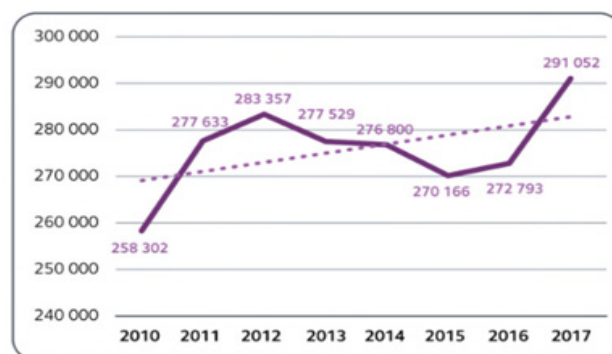
Le rapport souligne qu'entre 2010 et 2017, le nombre d'agents contractuels dans la FPT est passé de 258 302 à 291 052, soit une hausse globale de 12,7%, contre 5,5% pour le total des effectifs, et un taux de croissance annuel de 1,72%.

L'emploi contractuel dans la FPT présente une double caractéristique. D'une part, il est concentré sur quatre des dix filières d'emplois de la FPT où il représente 302 053 agents contractuels sur un total de 376 253 40, soit 80,3 % ; d'autre part, il concerne pour l'essentiel le bloc communal, qui emploie 328 750 agents contractuels, soit 87,7% du total des agents contractuels territoriaux. Cette situation renvoie aussi, pour partie, à la place prépondérante du bloc communal dans le total des emplois publics territoriaux.

L'examen au niveau national des comptes des différentes collectivités laisse apparaître que la part des rémunérations concernant ces agents contractuels de toute nature dépasse souvent 30% du total des rémunérations et peut atteindre 50% dans les services annexes, souvent en charge de missions plus techniques. Pour les budgets principaux, elle est de l'ordre de 22 % pour les départements, 19% pour les communautés de communes, 18% pour les communes et seulement 14% pour les régions.

Le rapport dresse le constat que la FPT se caractérise également par la part prépondérante des contrats à durée déterminée (CDD), en particulier ceux de très courte durée (47% du total), les collectivités territoriales recourant largement aux agents contractuels pour leurs besoins occasionnels, plus élevés que dans les deux autres versants de la fonction publique, notamment la FPE.

Graphique n° 6 : les agents contractuels dans la fonction publique territoriale entre 2010 et 2017 (en ETP)

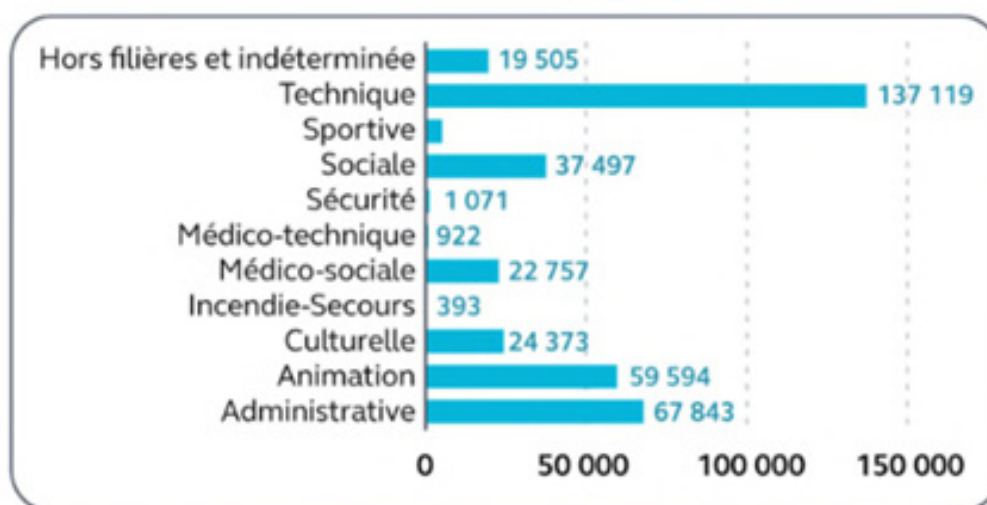


Source : Cour des comptes d'après données DGAFP. En pointillés, la courbe de tendance



## LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES CONTRACTUELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

**Graphique n° 7 : les agents contractuels par filière de la FPT en 2017 (en effectifs physiques)**



Source : Cour des comptes d'après données DGAFP

Le rapport met en exergue le fait que les femmes représentent au total 67,5% des agents contractuels des 3 Fonctions Publiques. Ce chiffre est légèrement supérieur à la part des femmes dans l'ensemble de la fonction publique (64,5%). Leur présence apparaît particulièrement importante dans les effectifs contractuels de la FPH, avec près de 80% du total. C'est surtout dans la FPT que l'on constate une différence sensible entre les taux de féminisation chez les contractuels (67,1%) et les fonctionnaires (58,9%). Les femmes restent majoritaires au sein des agents contractuels quelle que soit la catégorie hiérarchique, avec toutefois une présence particulièrement forte en catégorie C.

### Un recrutement de contractuels inhérent à l'organisation et au fonctionnement des services publics

La FPT se distingue des autres Fonctions Publiques par le recours plus importants aux contractuels sur les emplois de direction. En effet, à l'exception de la FPT (où 15,7% des emplois de direction sont occupés par des agents contractuels), le recours à des agents contractuels dans les emplois de direction est rare.

En 2017, le recours à des CDD de moins d'un an représentait 37,2% de l'ensemble des agents contractuels, soit de l'ordre 314 000 ETP. Le recours aux CDD courts concerne avant tout la FPT (où ils représentent 47% des contrats) et la FPH (44% des contrats), beaucoup moins la FPE (26% des contrats). Ainsi, certaines communes connaissent un accroissement de leur activité principalement en été, lié à une offre spécifique de services publics spécifiques. S'y ajoutent, comme autres motifs, l'organisation de manifestations culturelles et l'entretien des espaces verts.

La Cour des Comptes observe un nombre plus élevé de services publics directement destinés aux usagers dans la FPT (accueil de la petite enfance, restauration scolaire, espaces verts, par exemple) et la FPH (urgences dans les hôpitaux, accueil des personnes âgées dépendantes dans les établissements médico-sociaux). Outre une nécessité accrue de continuité, ces services doivent répondre à des normes de taux d'encadrement de personnels pour fonctionner (une crèche municipale, par exemple, ne peut pas ouvrir en-deçà d'un seuil d'auxiliaires de puériculture par enfant accueilli). En conséquence, les collectivités (principalement les communes) et plus encore les établissements médicaux,

## LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES CONTRACTUELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

médico-sociaux et sociaux sont tenus de procéder aux remplacements de leurs agents.

Au regard du fait que le taux d'agents absents au moins un jour pour maladie est sensiblement plus élevé dans la FPT et la FPH (4,7% en 2017) que dans la FPE (2,9%) et compte tenu du coût budgétaire de ces remplacements, le rapport estime que des actions visant à diminuer l'absentéisme des agents titulaires seraient appropriées.

Le recrutement d'agents contractuels faute de cadres d'emplois est une situation rare dans la FPT, dans la mesure où il existe 54 cadres d'emplois répartis dans 8 filières, permettant d'alimenter un « vivier » d'agents titulaires suffisant. Selon une exploitation nationale des bilans sociaux des collectivités territoriales au 31 décembre 2017 effectuée par la direction générale des collectivités locales (DGCL), le recrutement pour absence de cadre d'emplois existant ne représente que 3% des agents contractuels occupant un emploi permanent rémunéré au 31 décembre 2017. Le recrutement pour des raisons tenant à la nature des fonctions ou aux besoins du service en représente 6%. Le rapport de la Cour des Comptes note une augmentation du nombre des agents contractuels comme au sein des trois versants de la fonction publique une tendance marquante de la période récente. Elle reflète cependant des situations variées et il convient en particulier de dissocier nettement les agents contractuels recrutés pour une courte durée, notamment destinés aux remplacements ou aux besoins saisonniers, qui forment une partie significative des effectifs concernés, et les agents contractuels à durée indéterminée, dont l'effectif tend à se développer.

Même si la lutte contre l'absentéisme et un assouplissement des modalités d'affectation des agents titulaires sont souhaitables pour diminuer les besoins de remplacement, le recours à des agents contractuels apparaît dans certains cas comme une solution adéquate pour traiter les besoins de courte durée et s'adjoindre des compétences rares ne justifiant pas la création de corps ou de cadres d'emplois d'agents titulaires. Dans d'autres cas, l'utilisation d'agents contractuels traduit des dysfonctionnements en partie évitables dans la gestion des agents titulaires. Pour y remédier et fluidifier

davantage l'entrée dans les services publics, la Cour recommande de favoriser le recrutement sur titre pour l'ensemble des agents publics.

♦ *Adapter les conditions de recrutement des agents publics, en élargissant à la plupart des filières la possibilité de recruter sur titre les détenteurs d'un diplôme d'État, d'une certification professionnelle homologuée ou d'une reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.*

Alors que le recrutement d'agents contractuels est justifié par les besoins d'ajustements et de flexibilité des administrations, leur gestion tend à une rigidification progressive. La Cour des Comptes estime que leur recrutement est de plus en plus codifié, ce qui conduit à allonger la durée et à complexifier leurs conditions de recrutement, tant dans la fonction publique d'État que dans la fonction publique territoriale.

Selon, les données présentées dans le rapport, à emploi et à âge comparables, les agents contractuels, en particulier peu qualifiés, sont rémunérés dans des conditions globalement moins favorables que les personnels titulaires. Pour les métiers en tension, correspondant souvent à des emplois très qualifiés, la situation s'inverse, du fait de la concurrence entre employeurs publics et privés, voire entre employeurs publics. À la différence des agents titulaires, les agents contractuels ne bénéficient juridiquement d'aucun



## LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES CONTRACTUELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

système de carrière ou de promotion. Dans les faits, les situations sont extrêmement hétérogènes, allant du simple respect de la règle à un « *quasi-statut* » s'inspirant des dispositions applicables aux fonctionnaires.

La titularisation est souvent proposée en fin de contrat, mais elle apparaît de plus en plus souvent concurrencée par la transformation des contrats à durée déterminée (CDD) en contrats à durée indéterminée (CDI). La multiplication des CDI de droit public, plus attractifs pour les agents parce qu'ils n'impliquent pas certaines sujétions comme la mobilité, expose l'employeur public au risque de placer sa gestion des ressources humaines sous contrainte.

Alors même que, selon la Cour des Comptes, l'intérêt de recourir aux agents contractuels réside dans leur complémentarité avec les agents titulaires, complémentarité reposant initialement sur des règles de gestion différentes et souvent plus souples, l'enquête de la Cour montre une convergence croissante des pratiques de gestion avec celles en vigueur pour les fonctionnaires, ce qui peut à terme aller à l'encontre de la flexibilité recherchée. Ainsi, certains aspects du recrutement des agents contractuels se rapprochent du recrutement des fonctionnaires titulaires, notamment pour respecter le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics.

Malgré des différences qui restent importantes, rémunération et déroulement de carrière sont souvent adaptés des règles utilisées pour les fonctionnaires, ce qui tend à faire perdre de la souplesse et peut nuire à la bonne exécution du service public. Ainsi, le rapport souligne que beaucoup d'agents contractuels passent des concours à l'issue de leur contrat et sont titularisés, même si, dans certains cas, c'est désormais le CDI, plutôt

que la titularisation, qui apparaît comme une suite logique au CDD.

La Cour formule la recommandation suivante :

- ♦ *À l'image de ce qui a été fait pour les métiers du numérique, mettre en place des référentiels de rémunération pour les agents contractuels, en commençant par les métiers en tension de la fonction publique d'État et de la fonction publique hospitalière, et les actualiser régulièrement, en associant leur respect à un allègement des contrôles a priori sur les rémunérations.*



La définition d'une meilleure organisation entre l'existence des contractuels et celle des titulaires pour la pérennité du système de fonction publique « à la française »

La Cour des Comptes définit une projection sur plusieurs années de la part des contractuels. Ainsi, dans la FPT, la proportion d'agents contractuels est aujourd'hui sensiblement plus élevée que la moyenne observée dans la fonction publique, avec 16,6% des ETP. Cependant les effectifs de fonctionnaires ont progressé sensiblement plus vite que ceux des agents contractuels pendant les dix dernières années. Un scénario tendanciel verrait donc plutôt baisser la proportion des agents contractuels, qui passerait à 16 % en 2027. Même dans un scénario d'accélération (doublement des agents contractuels en dix ans), la part des agents contractuels ne serait que de l'ordre de 31% en 2027, contre 66% pour les fonctionnaires titulaires, une part voisine de celle évaluée pour la FPE. Les agents titulaires resteraient largement majoritaires.

Un mouvement destiné à faciliter le recrutement d'agents contractuels par l'administration a été récemment



## LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES CONTRACTUELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

relancé, avec en particulier la loi de transformation de la fonction publique, qui normalise le recrutement en CDI pour certaines catégories d'emplois permanents. Il est attendu une meilleure adaptation aux besoins des employeurs publics et des usagers. Toutefois, une des contreparties de ce mouvement d'ouverture pourrait être un formalisme plus important dans les modalités de recrutement. Il est difficile d'évaluer la portée pratique de cette réforme, en particulier s'agissant du nombre futur d'agents contractuels.

Malgré les facilités ouvertes par la loi, les employeurs publics ne semblent pas aujourd'hui souhaiter généraliser l'emploi d'agents contractuels. Le rapport envisage donc que, sauf nouvelle réforme, l'emploi public restera dominé pendant encore longtemps par les fonctionnaires titulaires qui devront cohabiter avec une minorité importante d'agents non-titulaires. Dans ce contexte, plusieurs sujets importants seront à traiter dans les prochaines années, comme l'organisation des carrières et de la rémunération des agents contractuels, la prise en compte des charges de retraites dans les paramètres de recrutement, la normalisation du régime d'assurance chômage, la rationalisation des instances de dialogue social.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- ◆ Dans le cadre des possibilités offertes par l'art. 14 de la loi du 6 août 2019, pour les métiers qui s'y prêtent, proposer à la négociation collective des cadres de gestion s'apparentant par leur contenu à des conventions collectives pour la carrière et la rémunération des agents contractuels
- ◆ Envisager, après étude d'impact approfondie, l'affiliation obligatoire des employeurs publics au régime d'assurance chômage pour leurs agents contractuels
- ◆ Améliorer les conditions du dialogue social concernant les agents contractuels en envisageant la fusion des commissions consultatives paritaires et des commissions administratives paritaires. En effet, la Cour relève que le statut général de la fonction publique pourrait mieux associer les agents contractuels à l'organisation et au fonctionnement

**des services publics, dans un contexte où leur nombre croît. Ainsi, les commissions consultatives paritaires, qui sont le pendant, pour ces agents, des commissions administratives paritaires pour les agents titulaires, jouent un rôle incertain selon le rapport.**

En outre, la Cour relève que, dans la plupart des pays européens, les deux systèmes sont plus spécialisés par type d'administration qu'en France. Les fonctionnaires stricto sensu, gérés dans le cadre de corps, sont généralement réservés aux administrations les plus « régaliennes », tandis que les agents contractuels, souvent les plus nombreux, sont majoritairement présents dans des services publics plus opérationnels tels que l'éducation ou la santé. Une telle organisation a prévalu jusqu'à l'adoption du statut général de 1946.

Selon la Cour, cela constituerait une rupture avec ce qu'est devenu le système de fonction publique « à la française ».

La Cour des Comptes conclut son rapport en précisant que faute de clarification, le modèle actuel, qui n'est pas remis en cause par la réforme de 2019, comporte un risque d'alignement croissant de la gestion des agents contractuels sur celle des agents titulaires. Pour tenter de conserver à la fois les avantages d'une fonction publique de carrière, qui reste un des fondements du système d'administration français, et ceux d'une fonction publique contractuelle, dont l'utilité s'est imposée pour assurer l'adaptabilité et la continuité du service public, La Cour estime qu'il convient de maintenir un équilibre, dont la soutenabilité reste à démontrer, entre la préservation du statut pour les fonctionnaires et celle de la flexibilité des conditions de recrutement et d'emploi des agents contractuels.





# Congrès 2022

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

PALAIS DU  
PHARO  
7,8,9 sept 2022



## METTRE EN PLACE LE TÉLÉTRAVAIL

Le télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle les fonctions qui auraient pu être exercées par un agent dans les locaux où il est affecté sont réalisées hors de ces locaux en utilisant les technologies de l'information et de la communication. De plus, le télétravail a constitué un véritable atout, afin de faire face à la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 dans une logique de continuité du service public.

Pour la fonction publique, le cadre législatif résulte de l'article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant dispositions relatives à la fonction publique. Les modalités d'organisation du télétravail ont quant à elles été précisées par le décret n°2016-151 du 11 février 2016.

Les lignes directrices de gestion peuvent venir préciser les conditions d'exercice du télétravail propres à la collectivité, dans le respect du cadre réglementaire. Le décret n°2020-524 du 5 mai 2020 vient assouplir le cadre du télétravail initialement prévu par le décret n°2016-151 du 11 février 2016. Dans le respect du cadre réglementaire, la collectivité est libre de fixer les modalités de mise en œuvre du télétravail selon les objectifs poursuivis.

Le développement du télétravail répond à trois types d'enjeux. Le premier est relatif aux RH notamment aux problématiques de santé au travail. Le télétravail peut ainsi permettre de limiter les déplacements en termes de fatigue ou encore assurer le maintien dans l'emploi d'une personne en situation de reclassement ou de handicap. Il contribue ensuite à faire évoluer les modes de management et les pratiques de travail pour adapter le fonctionnement de la collectivité aux évolutions sociétales. Enfin, il améliore l'efficacité organisationnelle.

Le télétravail constitue une opportunité, pour les agents comme pour l'administration d'améliorer la qualité

de vie au travail et l'efficacité des organisations. À la condition que sa mise en œuvre soit accompagnée et suivie.

Ainsi, le télétravail bénéficie de plusieurs avantages :

- ✓ La réduction des temps et des coûts de trajet des agents
- ✓ La modernisation des méthodes de travail à travers l'utilisation du numérique
- ✓ La 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)
- ✓ La contribution au dialogue social
- ✓ Le renforcement de l'attractivité de la collectivité
- ✓ L'amélioration des conditions de travail par un meilleur équilibre entre la vie privée et la vie professionnelle
- ✓ L'amélioration de la productivité des agents.

De plus, à l'occasion de la réalisation des lignes directrices de gestion, obligation issue de la loi de transformation de la fonction publique, les employeurs territoriaux peuvent investir ce sujet et définir une stratégie RH en la matière. En effet, la mise en place du télétravail au sein d'une collectivité ou d'un établissement public suppose plusieurs étapes.

### Etape 1 : La concertation avec les acteurs de la collectivité

La décision de mettre en place le télétravail au sein de la collectivité requiert une bonne compréhension des enjeux, risques et opportunités de la démarche. En effet, il s'agit d'un changement organisationnel qui doit s'intégrer aux projets de la collectivité ainsi qu'aux contraintes liées à l'activité.

Les pré-requis à la mise en œuvre d'un dispositif de télétravail sont tout d'abord la mise en place d'un groupe projet associant l'ensemble des acteurs de la collectivité. Il est nécessaire de mener une véritable réflexion sur les critères d'éligibilité envisagés et de les définir clairement.



## METTRE EN PLACE LE TÉLÉTRAVAIL

L'organisation en mode projet induit un pilotage stratégique et opérationnel qui associe généralement la direction, les représentants du personnel, la direction des ressources humaines, les services généraux, la médecine du travail, la direction des systèmes d'information et l'encadrement. Cette phase permet ainsi de favoriser le dialogue social au sein de la collectivité.



- ✓ Le calendrier de mise en œuvre et les modalités pratiques
- ✓ Le cadre de déploiement du télétravail
- ✓ Un plan de communication.

Il est également nécessaire pour la collectivité de mesurer les coûts induits par la mise en place du télétravail.

### Etape 2 : La définition du dispositif et des objectifs

Le télétravail présente différents enjeux. Afin de cadrer ce dispositif, la collectivité doit s'interroger sur les objectifs prioritaires qu'elles souhaitent poursuivre, ceux-ci peuvent être de nature différente :

- ✓ Améliorer la qualité de vie au travail
- ✓ Offrir un espace avec moins de sollicitations directes favorisant la capacité de concentration
- ✓ Répondre à un manque de place au sein des locaux
- ✓ Prendre en compte le respect de l'environnement via une diminution de la pollution liée aux trajets domicile/travail
- ✓ Diminuer les accidents de trajet, les embouteillages, contribuer à la décongestion des transports en commun...

Ne pas oublier que l'agent en télétravail est également soumis à des risques professionnels, identiques au travail en présentiel mais certains peuvent également se voir accentuer, notamment les troubles musculo-squelettiques ou les risques psychosociaux.

Le cadrage du projet doit définir plusieurs éléments notamment :

Afin de mieux cadrer les contours du dispositif, le groupe projet doit mettre en place un outil de recensement des missions et tâches éligibles au télétravail et ainsi réaliser un état des lieux. Le groupe projet doit également déterminer le nombre de jours maximum par agent en fonction du volume de tâches recensées « *télé-travaillables* » et en fonction du temps de travail de l'agent.

Il sera nécessaire de préciser :

- ✓ Le nombre de jours pouvant être télétravaillés par semaine (dans la limite de trois jours maximum avec un minimum de deux jours de présence sur le lieu d'affectation de l'agent)
- ✓ Jours fixes et/ou volume de jours flottants de télétravail par semaine, mois ou année dont l'agent pourra demander l'utilisation à son supérieur hiérarchique
- ✓ Possibilité ou non de report de jours de télétravail non utilisés
- ✓ Fixation d'un effectif minimum en présentiel au sein d'un service
- ✓ Fixation d'une période d'adaptation (dans la limite de trois mois)
- ✓ Définition des coûts assumés par la collectivité (matériels, logiciels, abonnements, communications,

## METTRE EN PLACE LE TÉLÉTRAVAIL

maintenance)

✓ Mise en place ou non d'un outil de suivi du temps de travail, les plages horaires durant lesquelles l'agent est à la disposition de son employeur et peut être contacté peuvent être précisées, par référence à son cycle de travail ou aux amplitudes horaires de travail habituelles.

Le groupe projet doit également déterminer les lieux de travail autorisés. En effet, le télétravail peut être organisé au domicile de l'agent, dans un autre lieu privé ou dans tout lieu à usage professionnel. Un agent peut bénéficier au titre d'une même autorisation de ces différentes possibilités.

### Etape 3 : La délibération autorisant le télétravail

Une fois le dispositif de télétravail cadré, une délibération doit être prise, après avis du comité technique (CT) et communiquée au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

La délibération doit définir :

- ✓ Les activités éligibles au télétravail
- ✓ La liste et la localisation des locaux professionnels éventuellement mis à disposition par l'administration
- ✓ Les règles à respecter en matière de sécurité des systèmes d'information et de protection des données
- ✓ Les règles à respecter en matière de temps de travail, de sécurité et de protection de la santé
- ✓ Les modalités d'accès des institutions compétentes sur le lieu d'exercice du télétravail afin de s'assurer de la bonne application des règles applicables en matière d'hygiène et de sécurité
- ✓ Les modalités de contrôle et de comptabilisation du temps de travail
- ✓ Les modalités de prise en charge, par l'employeur,

des coûts découlant directement de l'exercice du télétravail, notamment ceux des matériels, logiciels, abonnements, communications et outils ainsi que de la maintenance de ceux-ci

✓ Les modalités de formation aux équipements et outils nécessaires à l'exercice du télétravail.

La délibération fixe les conditions dans laquelle l'attestation de conformité des installations aux spécifications techniques est établie. Par ailleurs, une charte du télétravail peut être réalisée. Ce document reprend les principales dispositions applicables en matière de télétravail dans la collectivité.



### Etape 4 : La mise en œuvre du télétravail au sein de la collectivité

L'agent souhaitant exercer ses fonctions en télétravail adresse une demande écrite à l'autorité territoriale qui précise :

- ✓ La quotité souhaitée
- ✓ Les jours de la

semaine

- ✓ Le lieu d'exercice des fonctions.

De plus, une attestation de conformité des installations aux spécifications techniques doit être jointe à la demande lorsque le télétravail est organisé au domicile de l'agent ou dans un autre lieu privé. Il appartient à l'employeur de statuer sur l'opportunité du télétravail pour l'agent, en prenant en compte les éléments prévus lors du cadrage du dispositif. La durée d'autorisation est au maximum d'un an avec une possibilité d'adaptation de trois mois. La délibération peut toutefois prévoir une durée inférieure.

Lorsque l'autorisation est accordée, un arrêté est obligatoirement pris, qui énumère :

- ✓ Les fonctions de l'agent exercées en télétravail

## METTRE EN PLACE LE TÉLÉTRAVAIL

- ✓ Le lieu ou les lieux d'exercice en télétravail
- ✓ Les modalités de mise en œuvre du télétravail et, s'il y a lieu, sa durée, ainsi que les plages horaires durant lesquelles l'agent exerçant ses activités en télétravail est à la disposition de son employeur
- ✓ La date de prise d'effet de l'exercice des fonctions en télétravail
- ✓ Le cas échéant, la période d'adaptation et sa durée.

L'administration doit fournir à l'agent, lors de la notification de cette décision individuelle, un document d'information sur sa situation professionnelle exposant clairement les dispositifs de contrôle et de comptabilisation du temps de travail prévus, ainsi que les matériels mis à sa disposition pour l'exercice des fonctions à distance.

En outre, l'administration doit lui communiquer un document récapitulant les règles générales contenues dans la délibération, ainsi qu'un document l'informant de ses droits et obligations en matière de temps de travail, d'hygiène et de sécurité. Il peut être nécessaire d'adapter le fonctionnement des services au regard de la mise en œuvre du télétravail.

Ainsi, les mesures d'adaptation proposées peuvent porter sur le fonctionnement collectif du service et sur l'organisation du travail des collaborateurs (Cadrer, harmoniser et référencer les procédures de travail, partager les bases de données, planifier l'activité, rendre visible les plannings).

### Etape 5 : La mise en place d'indicateurs d'évaluation du dispositif

Le dispositif de télétravail doit faire l'objet d'une évaluation continue afin :

- ✓ D'identifier les ajustements nécessaires pour étendre ou/et pérenniser l'extension du dispositif ou envisager son abandon
- ✓ Réaliser l'évaluation en s'appuyant sur des indicateurs et des retours des services



- ✓ Présenter un bilan annuel au Comité Technique et CHSCT compétents.

### Focus sur le télétravail depuis octobre 2020 :

Il ressort des observations d'une quinzaine de Centres de Gestion (du 05 au 11 novembre 2020) que le télétravail est généralement mis en œuvre par les collectivités et établissements sur les activités/fonctions qui le permettent, dans des proportions qui peuvent varier selon la taille des collectivités et de leurs effectifs, la nature de leurs missions, leurs moyens informatiques-techniques-budgétaires, la nature des filières/services, les orientations choisies par la collectivité pour assurer le bon fonctionnement et la continuité des services publics -leur ouverture impliquant un accueil du public-, la perception de l'efficacité du télétravail ou l'antériorité de sa mise en œuvre, la cohésion d'équipe, l'attention à la situation des agents...

La nature des missions ne permet pas le recours au télétravail pour les communes de « *très petite taille* » (moins de 2 000 habitants), sachant que les trois métiers/ fonctions principalement exercés (maintenance technique et scolaire, secrétariat de mairie) ne sont pas télétravaillables.





## L'OBSERVATION DE L'EMPLOI TERRITORIAL EN 2020

Comme les années précédentes, trois études publiées en 2020 font état d'une gestion rigoureuse des ressources humaines par les employeurs publics locaux.

9<sup>EME</sup> EDITION DU PANORAMA DE L'EMPLOI TERRITORIAL - SEPTEMBRE 2020

### PANORAMA DE L'EMPLOI TERRITORIAL 9<sup>e</sup> ÉDITION



La 9<sup>ème</sup> édition du panorama de l'emploi public territorial a été publiée conjointement par la FNCDG et l'ANDCDG en septembre dernier.

Cette édition met en exergue certains défis majeurs auxquels les employeurs territoriaux sont confrontés. Ainsi, la problématique du maintien dans l'emploi, tant en termes de prévention que de reclassement, dans un contexte d'allongement des carrières et de vieillissement de la population d'agents, devient extrêmement sensible. C'est une véritable politique de gestion des âges qui doit être menée, notamment en prévenant de mieux en mieux les situations de pénibilité par le biais de l'action des services de médecine de prévention. Ces actions se réalisent en faveur de l'agent mais également de la collectivité, la pénibilité entraînant un coût financier lié à l'absentéisme, aux arrêts maladie, aux remplacements, aux reclassements...

Cette question est d'autant plus importante dans une FPT comptant plus de 75% d'agents catégorie C et sachant que 12% des départs en retraite de fonctionnaires territoriaux ont pour motif l'invalidité de l'agent. Rappelons que le Gouvernement prévoyait de mettre fin à la retraite pour invalidité des fonctionnaires affiliés CNRACL. Si cette intention se concrétisait dans le cadre de la réforme devant se poursuivre, la retraite pour incapacité permanente, du fait de son caractère restrictif, ne compenserait pas la perte de la retraite pour invalidité.

A l'observation des grandes tendances en matière de recrutement, la structuration même de l'emploi territorial évolue sous l'influence des contraintes budgétaires, des besoins de la population ou encore de la gestion des parcours professionnels. Ces orientations sont prises dans un contexte où l'organisation de la collectivité doit anticiper l'augmentation des départs, dès lors que 45% des agents titulaires présents en 2017 seront potentiellement en âge de partir à la retraite en 2030.

La légère hausse de l'emploi public en 2017 est portée par une augmentation du nombre de contractuels sur emploi permanent.

Si cette hausse est principalement imputable au passage de contrats aidés en contractuels de droit public, les années à venir pourraient confirmer cette augmentation, compte-tenu de l'élargissement des cas de recours au contrat.

Promues par le législateur ayant souhaité donner de nouvelles marges de manœuvre aux employeurs, ces facilités de recrutement n'exonèrent pas des contraintes budgétaires mais peuvent notamment contribuer à répondre aux besoins sur certains métiers en tension et, dans certains cas, à l'émergence de nouveaux métiers dont le recrutement est complexe, ce qui invite par ailleurs à la mutualisation.

Différents repères sont offerts aux collectivités dans le 9<sup>ème</sup> panorama de l'emploi territorial :

- ◆ La diminution du nombre d'employeurs dans la fonction publique territoriale
- ◆ Une stabilisation des effectifs mais une évolution variable selon les territoires
- ◆ Une augmentation des offres d'emploi publiées et des tensions perçues dans les recrutements
- ◆ Les grandes tendances en matière de recrutement
- ◆ L'augmentation de la part des agents Contractuels recrutés sur emploi permanent
- ◆ Une comparaison biennale des concours organisés par les Centres de gestion
- ◆ Un âge moyen de départ à la retraite en croissance constante
- ◆ L'augmentation des départs en retraite pour invalidité
- ◆ Les particularités de la médecine de prévention dans la FPT
- ◆ La mise en place du télétravail.

## L'OBSERVATION DE L'EMPLOI TERRITORIAL EN 2020

### 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 des Centres de gestion traitées par l'ANDCDG.*

### 1. Les employeurs et les effectifs de la fonction publique territoriale

La diminution du nombre d'employeurs territoriaux s'est poursuivie en 2017. Cette tendance pluriannuelle s'explique par l'évolution du contexte législatif incitant au regroupement des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), à la dissolution de syndicats, et à la création de communes nouvelles.

Les effectifs territoriaux sont en légère hausse, essentiellement en raison de la croissance des effectifs dans les régions (+2,3%) et surtout dans les EPCI (+5,9%). Cet accroissement résulte en partie des fusions des intercommunalités et des régions créant ainsi des structures de taille plus importante, avec de nouveaux besoins liés au développement de compétences et à la nécessité de management intermédiaire.

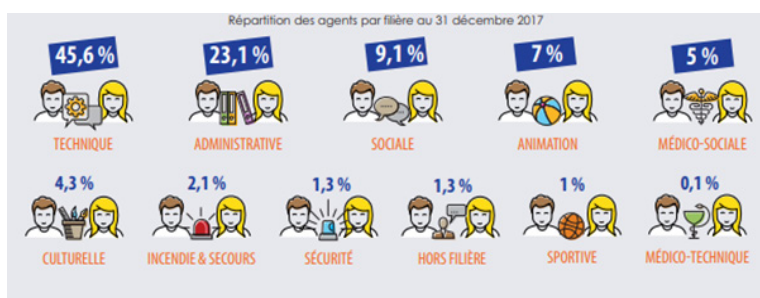
A contrario, depuis 2015, le nombre d'agents dans les communes et dans les établissements communaux diminue progressivement (-0,9%). En effet, certaines compétences, au préalable gérées à l'échelle communale, sont dorénavant déléguées au niveau des structures intercommunales.

L'emploi progresse en 2017 de 0,9%, après deux années consécutives de baisse, renouant ainsi avec un nombre total d'agents similaire à celui établi en 2014.

Cette hausse est également la conséquence du recrutement en contractuels, en 2017, de bénéficiaires de contrats aidés présents fin 2016.

Le taux d'administration est globalement plus élevé dans les zones d'emploi les plus peuplées.

Au 31 décembre 2017, près de 69% des agents territoriaux travaillent dans les filières technique et administrative. Cependant, ces deux filières connaissent une baisse continue de leurs effectifs depuis 2014. La part de la filière animation est en constante augmentation : elle était de 4,3% en 2013 et a progressé



annuellement pour atteindre 7% en 2017.

Au 31 décembre 2017, les femmes représentent 61,3% des agents des collectivités. Ce taux est plus élevé dans les établissements communaux (89%) et les départements (68%), que dans les établissements intercommunaux (53%) et les établissements départementaux (28%), en particulier les SDIS.

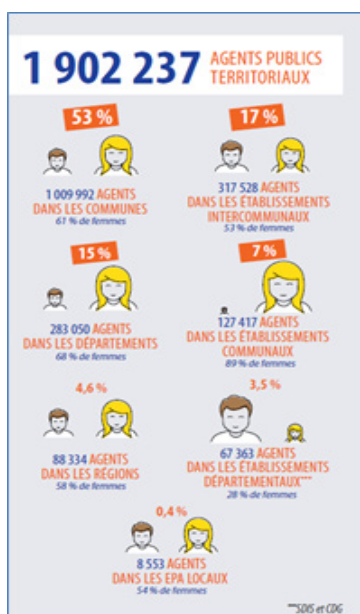
Les femmes sont sous-représentées au sein de la catégorie A+ au regard de leur poids dans les effectifs.

Globalement, la part de femmes contractuelles est en baisse entre 2016 et 2017, tandis que la part de femmes fonctionnaires est en constante hausse du fait de la loi Sauvadet et des concours réservés.

### 2. Les bourses de l'emploi des Centres de Gestion et les tendances de recrutement

L'ordonnance n°2017-543 du 13 avril 2017 crée une plateforme de publication des offres d'emploi commune aux trois fonctions publiques : Place de l'Emploi Public (PEP).

89 499 offres d'emploi ont été publiées par les Centres de gestion durant l'année 2018, soit une hausse de 20% par rapport à 2017. 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 une visibilité accrue des Centres auprès des établissements



## L'OBSERVATION DE L'EMPLOI TERRITORIAL EN 2020

territoriaux comme référents de l'emploi territorial, ainsi que par diverses actions locales pour favoriser l'emploi (par exemple mise en place d'un dispositif de formation des secrétaires de mairie).

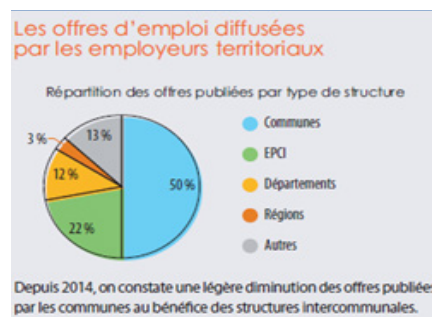
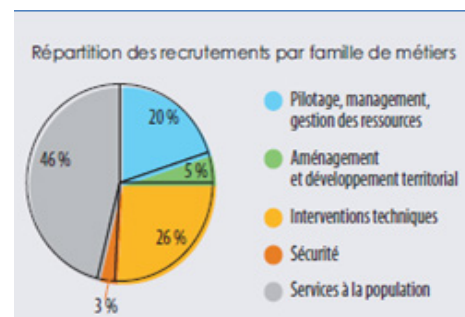
Depuis 2015, entre 56 000 et 89 000 offres d'emplois publiées chaque année  
PRÈS DE 7 OFFRES D'EMPLOI SUR 10 CONCERNENT LES FILIÈRES ADMINISTRATIVE ET TECHNIQUE

Proportionnellement à leur poids dans l'effectif, les offres d'emploi de catégories A et B sont surreprésentées. La requalification de certains métiers en termes d'autonomie et de responsabilité peut expliquer cette tendance.

Depuis 2014, on constate une légère diminution des offres publiées par les communes au bénéfice des structures intercommunales.

Les familles de métiers « *interventions techniques* » et « *animation et services à la population* » restent les domaines qui recrutent le plus d'agents.

Cependant, les plus fortes progressions sur la période 2014-2018 concernent la sécurité (+47,7%) et les politiques publiques d'aménagement et de développement territorial (+41,1%).



Les métiers en tension se définissent comme ceux qui font face à des difficultés de recrutement, soit par un 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, et sur le retour d'expériences des différents services de bourse de l'emploi des Centres de gestion.

Le classement 2018 montre une tension accrue sur le recrutement dans la filière administrative, avec des tensions sur les métiers suivants : assistants de gestion administrative, assistants de gestion financière et budgétaire, chargés de la commande publique (ce dernier ne figurant pas habituellement dans les 10 premiers métiers en tension). En parallèle, le niveau d'expertise augmente sur ces métiers, rendant le recrutement plus difficile.



Top 10 des métiers qui recrutent le plus en 2018

Métier	Nombres d'offres
Chargé de propreté des locaux	7 250
Animateur enfance-jeunesse	6 233
Agent d'accompagnement à l'éducation de l'enfant	5 278
Assistent de gestion administrative	5 128
Enseignant artistique*	4 875
Animateur éducatif accompagnement périscolaire	3 067
Agent de restauration	2 863
Agent de services polyvalent en milieu rural	2 246
Aide à domicile	1 575
Travailleur social	1 559



## L'OBSERVATION DE L'EMPLOI TERRITORIAL EN 2020

Top 10 des métiers en tension en 2018

n° 1	Agent d'accompagnement à l'éducation de l'enfant
n° 2	Enseignant artistique
n° 3	Travailleur social
n° 4	Pollier municipal
n° 5	Secrétaire de mairie
n° 6	Assistant de gestion financière, budgétaire ou comptable
n° 7	Assistant de gestion administrative
n° 8	Assistant de gestion ressources humaines
n° 9	Chargé de la commande publique
n° 10	Assistant éducatif petite enfance

3

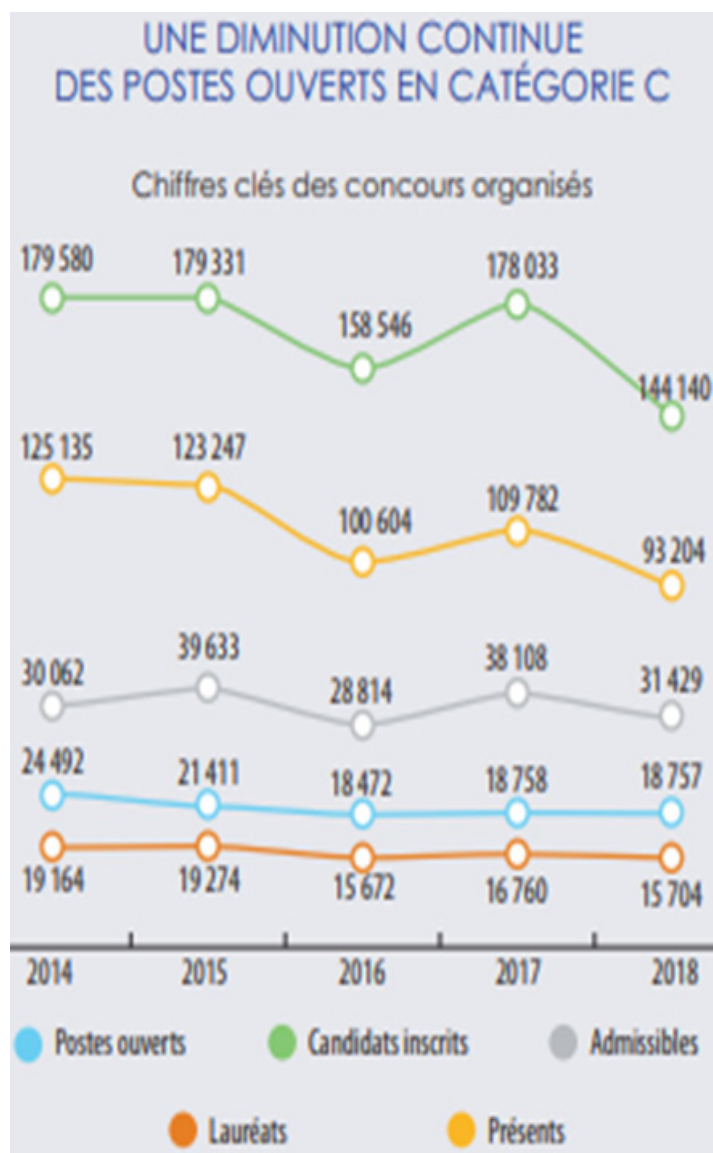
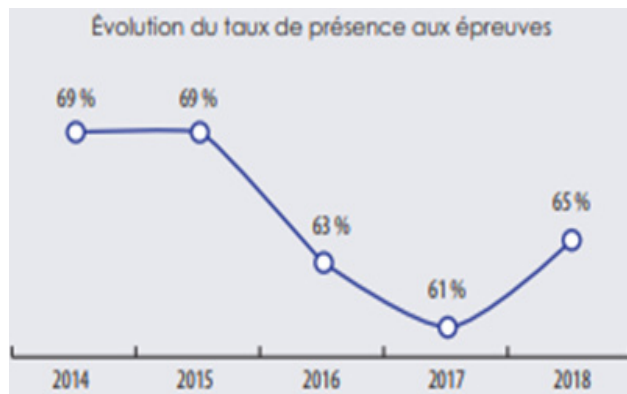
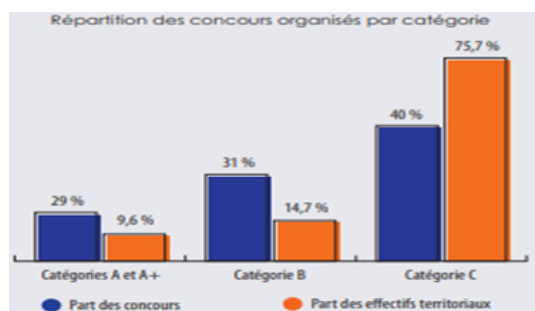
Concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale

35 concours ont été organisés en 2018. 40% de ces concours étaient des concours de catégorie C, 31% de catégorie B, et 29% de catégories A et A+.



Après une baisse significative du taux de présence (nombre de présents/nombre d'inscrits) entre 2015 et 2017, un léger rebond s'observe en 2018 (64% des inscrits étaient présents aux concours).

Le taux de réussite (nombre de lauréats / nombres de candidats présents à la première épreuve) est en diminution. Il passe de 19% en 2017 à 17% en 2018 (catégorie A - 12%, catégorie B - 24%, catégorie C - 14%).



## L'OBSERVATION DE L'EMPLOI TERRITORIAL EN 2020

Top 5 des concours  
qui comptent le plus grand nombre de lauréats  
en 2016

	Lauréats	Taux de présence	Taux de pourvoi
Attaché territorial	2946	57 %	99 %
Technicien	2075	70 %	91 %
Adjoint technique de 1 <sup>re</sup> classe	1586	77 %	73 %
Technicien principal de 2 <sup>e</sup> classe	1254	60 %	79 %
Adjoint administratif principal de 2 <sup>e</sup> classe	1160	67 %	98 %

en 2018

	Lauréats	Taux de présence	Taux de pourvoi
Attaché territorial	2 564	58 %	99 %
Technicien	1 828	71 %	88 %
Assistant d'enseignement artistique principal de 2 <sup>e</sup> classe	1 675	94 %	75 %
Adjoint technique de 2 <sup>e</sup> classe	1 137	77 %	39 %
Technicien principal de 2 <sup>e</sup> classe	1 133	56 %	82 %

## 4. Les données retraite

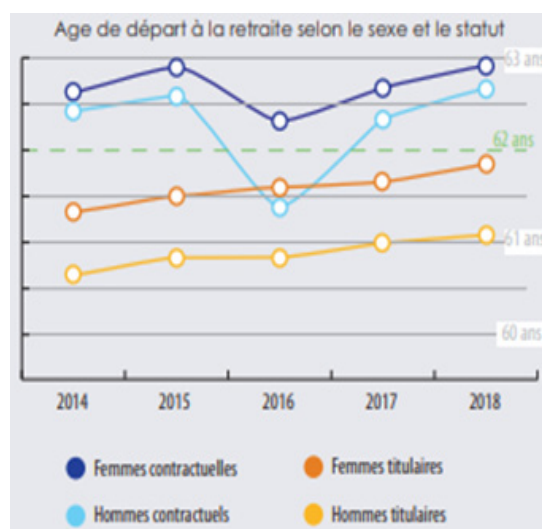
Quelques chiffres :

- 49 735 départs à la retraite en 2018, dont 10% pour invalidité
- L'âge moyen des départs à la retraite des fonctionnaires en 2018 s'élève à 61 ans et 6 mois
- 55,2% des départs à la retraite concernent des agents de la filière technique
  - 55% des départs à la retraite touchent des agents exerçant en commune
- Plus de 5 200 départs à la retraite pour invalidité, avec un âge moyen de 56 ans et 9 mois
- 2,6% des effectifs de la fonction publique territoriale sont partis à la retraite en 2018.

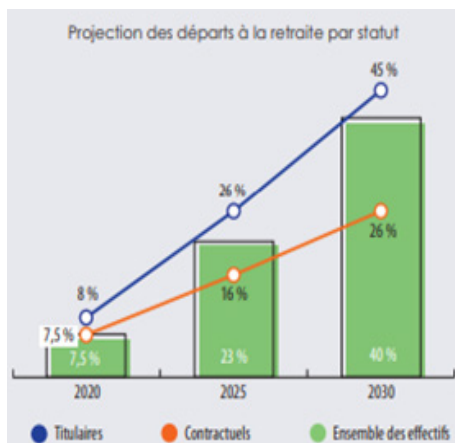
49 735 agents publics territoriaux sont partis à la retraite en 2018, soit 2,6% des agents en activité. Ainsi, depuis 2014, le nombre de départs à la retraite a augmenté de plus de 29%. L'âge moyen de départ à la retraite pour les contractuels tend à se stabiliser, alors qu'il poursuit sa progression pour les titulaires.

Les femmes partent plus tardivement à la retraite, en particulier les titulaires (9 mois de différence avec l'âge de départ à la retraite des hommes titulaires).

La filière technique reste la plus touchée par les départs en retraite, en corrélation avec la répartition des effectifs. On observe également une hausse constante depuis 2014 du nombre de départs dans la filière médico-sociale. A l'inverse, le nombre de départs dans la filière administrative tend à se réduire légèrement depuis 2014 (-1,6 point).



## L'OBSERVATION DE L'EMPLOI TERRITORIAL EN 2020

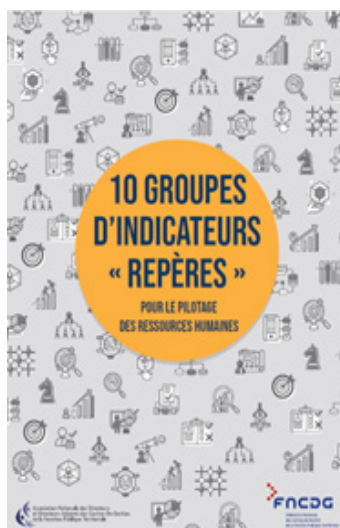


contre 56 ans et 9 mois en 2017.

91% des départs pour invalidité concernent des agents de catégorie C.

### ETUDE « 10 GROUPES D'INDICATEURS REPERES POUR LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES » - JUIN 2020

La Fédération et l'ANDCDG ont publié en juin 2020 une nouvelle étude afin de valoriser les données sociales des collectivités et d'accompagner ces dernières dans l'élaboration de leurs politiques RH et de leurs lignes directrices de gestion.



Les Centres de Gestion accompagnent le recueil des données alimentant le bilan social et se positionnent depuis quelques années comme des acteurs de premier plan quant à l'observation de l'emploi public territorial. Cette fonction est renforcée depuis 2021 avec l'appui à la présentation du rapport social unique.

Entre 2014 et 2017, le nombre moyen de départs à la retraite pour invalidité est de 3 910. L'augmentation sur l'année 2018 est de plus de 33% par rapport à 2017. L'âge moyen de départ en retraite pour invalidité en 2018 est de 56 ans et 11 mois (pour les femmes comme pour les hommes),

Cette publication, issue d'un travail collaboratif entre les différents observatoires régionaux de l'emploi des CDG, répertorie 38 indicateurs « RH » regroupés autour de 10 groupes thématiques : Effectifs, Âge, Temps de travail, Mouvements, Budget et Rémunération, Formation, Absences, Conditions de travail, Action sociale et Égalité professionnelle. Ces indicateurs sont issus de plusieurs enquêtes : l'analyse des bilans sociaux, l'enquête Handitorial, les données liées aux risques psychosociaux, l'enquête GPEEC.

Le document présente une définition de chaque indicateur, un mode de calcul, les objectifs ainsi que des données « Repères » permettant aux collectivités de se comparer à des collectivités similaires. Les données présentées dans cette publication sont issues de la collecte des Bilans Sociaux 2017 par les Centres de Gestion.

Les données sont déclinées selon les 15 strates suivantes :

- ✓ Régions
- ✓ Départements
- ✓ Intercommunalités de moins de 20 agents
- ✓ Intercommunalités de 20 à 49 agents
- ✓ Intercommunalités de 50 à 99 agents
- ✓ Intercommunalités de 100 à 349 agents
- ✓ Intercommunalités de plus de 350 agents
- ✓ Communes de moins de 20 agents
- ✓ Communes de 20 à 49 agents
- ✓ Communes de moins de 50 à 99 agents
- ✓ Communes de moins de 100 à 349 agents
- ✓ Communes de plus de 350 agents
- ✓ CCAS
- ✓ CIAS
- ✓ Autres établissements publics (SIVU, SIVOM, Syndicats mixtes, SDIS, Centres de Gestion, Caisses des écoles, Autres établissements, OPHLM, PETR, Autres établissements publics communaux, autres établissements intercommunaux).

Le document est basé sur l'analyse de 29 627 Bilans sociaux représentant 1 199 708 agents territoriaux sur emploi permanent.

Exemples d'indicateurs présentés dans l'étude :

- ♦ EFFECTIF PHYSIQUE PERMANENT RÉMUNÉRÉ AU 31 DÉCEMBRE
- ♦ EFFECTIF ANNUEL EN ÉQUIVALENT TEMPS PLEIN RÉMUNÉRÉ



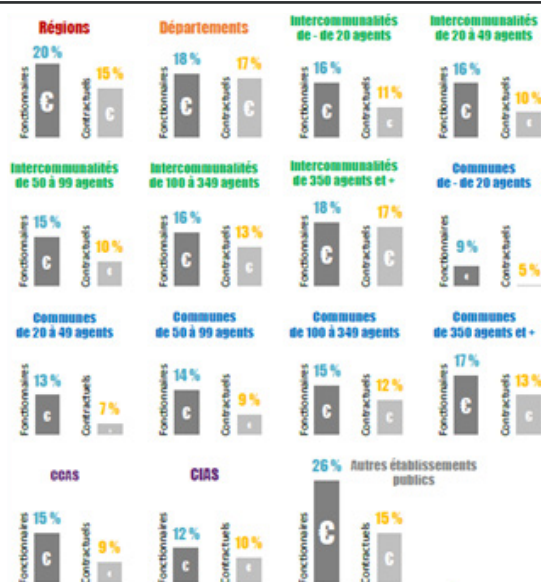
## L'OBSERVATION DE L'EMPLOI TERRITORIAL EN 2020

- ◆ PART DE L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR ET INTERMÉDIAIRE
- ◆ ÂGE MOYEN DES AGENTS PERMANENTS
- ◆ PART DES BÉNÉFICIAIRES DE L'OBLIGATION D'EMPLOI DE TRAVAILLEURS HANDICAPÉS
- ◆ 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
- ◆ MÉTIERS LES PLUS CONCERNÉS PAR LES DÉPARTS À LA RETRAITE
- ◆ 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
- ◆ MONTANT MOYEN CONSACRÉ À LA FORMATION PAR AGENT
- ◆ TAUX D'ABSENTEISME MÉDICAL DES AGENTS PERMANENTS
- ◆ TRANCHE D'ÂGE AYANT LE PLUS FORT TAUX D'ABSENTEISME MÉDICAL
- ◆ PART DES AGENTS CONCERNÉS PAR LE RECLASSEMENT
- ◆ PART DES AGENTS EN TÉLÉTRAVAIL
- ◆ PART DES AGENTS BÉNÉFICIAIRES D'UNE PARTICIPATION SANTÉ
- ◆ PART DES AGENTS BÉNÉFICIAIRES D'UNE PARTICIPATION PRÉVOYANCE
- ◆ TAUX DE FÉMINISATION DES EMPLOIS PERMANENTS
- ◆ ...

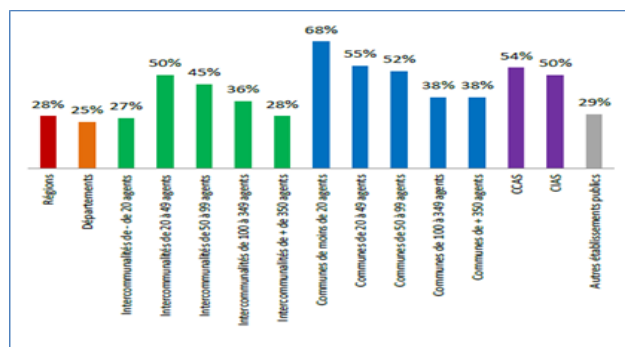
Chacun de ces indicateurs peut être décliné par genre, statut, catégorie...

### PART DU RÉGIME INDEMNITAIRE SUR LES RÉMUNÉRATIONS BRUTES

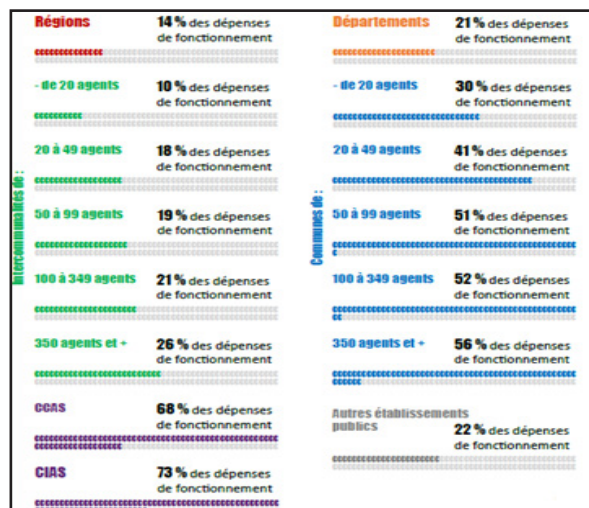
### PART DES FEMMES PARMIS LES AGENTS SUR EMPLOI



### FONCTIONNEL EN 2017

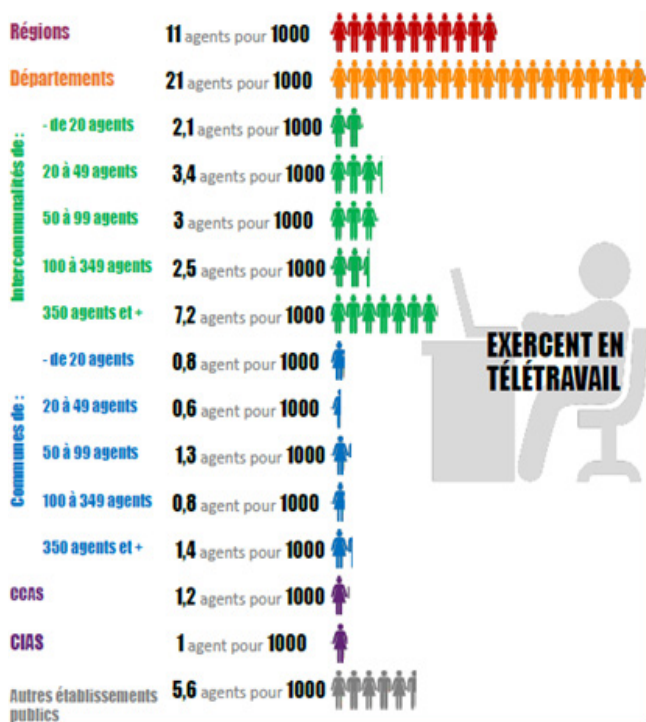


### PART DES CHARGES DE PERSONNEL SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT



## L'OBSERVATION DE L'EMPLOI TERRITORIAL EN 2020

### PART DES AGENTS EXERCANT LEURS FONCTIONS EN TELETRAVAIL



### **ETUDE « L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LA FPT AU 31 DÉCEMBRE 2017 » JUN 2020**

La FNCDG, l'ANDCDG et le CIG Petite couronne ont publié en juin 2020 une étude sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la FPT au 31 décembre 2017.

Cette étude apparaissait indispensable alors que de nombreuses dispositions normatives étaient intervenues récemment en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (lignes directrices de gestion, plan d'actions en faveur de l'égalité, dispositif de signalement des actes de violence, de harcèlement, d'agissements sexistes, nominations équilibrées...). Le succès de ces mesures dépendra non seulement de leur mise en œuvre concrète, au-delà des sanctions pécuniaires prévues en cas de manquements à certaines obligations, mais également de la volonté de chaque employeur d'assurer la promotion de cette égalité.

Dans la FPT, 61% des femmes occupent un emploi permanent, en étant quatre fois plus nombreuses que les hommes à temps non complet, et en représentant sept contractuels sur dix sur emploi permanent. De même, alors qu'elles sont majoritaires dans les effectifs, 40% d'entre elles sont DGS, elles ne représentent qu'un tiers des bénéficiaires de la promotion interne au choix et les femmes enregistrent une rémunération en retrait de 19% par rapport aux hommes... Cette dernière caractéristique, notamment, est d'ailleurs partagée avec la FPE ainsi que l'a souligné une étude de l'Insee publiée fin juillet 2020.

La première partie de l'étude est consacrée à la place des femmes dans la fonction publique territoriale. Les principaux enseignements en sont les suivants :

- ♦ Un taux de féminisation de l'effectif permanent important
- ♦ Face au statut, les femmes en situation de plus grande précarité
- ♦ Une répartition homogène par catégorie entre les femmes et les hommes
- ♦ Des disparités dans la répartition par genre selon la filière
- ♦ Les femmes sous-représentées sur emploi fonctionnel

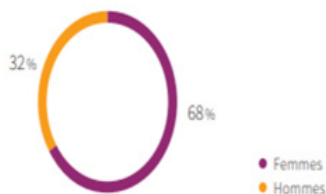
La deuxième partie présente les marqueurs importants d'inégalités entre les genres :

- ♦ Le temps de travail, un facteur d'inégalité pour les femmes
- ♦ Une structuration de l'absentéisme différente en fonction du genre
- ♦ Des hommes davantage touchés par les accidents de service
- ♦ Des hommes davantage bénéficiaires de la promotion interne
- ♦ Des différences mineures dans le taux de départ en formation selon le genre
- ♦ Un salaire brut annuel des femmes inférieur de près de 19% à celui des hommes.



## L'OBSERVATION DE L'EMPLOI TERRITORIAL EN 2020

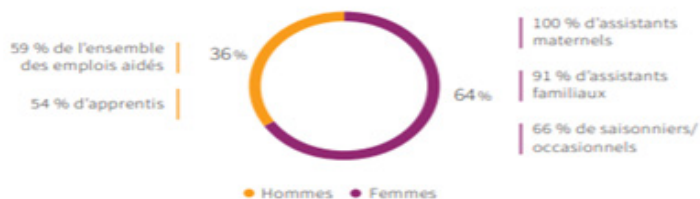
Répartition des contractuels sur emploi permanent selon le genre



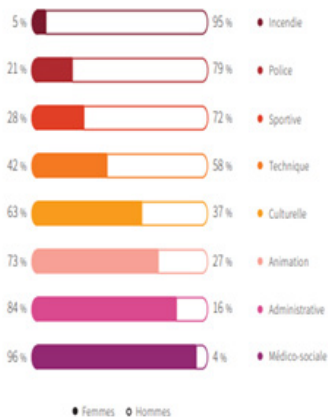
64% de femmes occupent des emplois non permanents



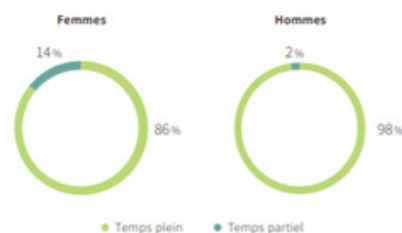
Contractuels sur emploi non permanent



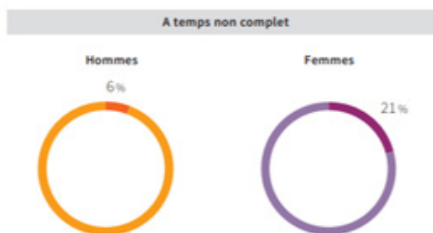
Répartition des agents territoriaux par genre selon la filière en 2017



Sur l'ensemble des femmes, 14% sont à temps partiel tandis que seulement 2% des hommes le sont.



6% d'hommes à temps non complet pour 21% de femmes



91% des agents à temps partiel sont des femmes



	% d'agents par genre	% de promotions internes par genre	% pondéré
Femmes	59%	34%	26%
Hommes	41%	66%	74%

Les hommes sur emploi permanent sont, en moyenne, rémunérés 18,9% de plus que les femmes



Moyenne des rémunérations annuelles brutes de l'emploi permanent

Toutes ces études sont téléchargeables en page d'accueil (rubrique actualités) du site internet de la FNCDG.



## LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE DES AGENTS PUBLICS

Le rapport des trois inspections générales (IGAS, IGA, IGF) sur la protection sociale complémentaire (PSC) des agents des trois versants de la Fonction publique a été publié en octobre 2020.

En effet, par lettre de mission en date du 21 décembre 2018, les directeurs de cabinet des ministres respectivement en charge des solidarités et de la santé, de l'action et des comptes publics, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ainsi que du secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics ont demandé aux Inspections générales des finances (IGF), des affaires sociales (IGAS) et de l'administration (IGA) d'actualiser leurs diagnostic et recommandations sur la protection sociale complémentaire (PSC) dans les trois fonctions publiques.

La mission visait plus particulièrement à :

- ✓ Étendre le diagnostic à la fonction publique hospitalière (FPH), exclue du périmètre en 2015, et qui fait dans le cadre de cette mission l'objet d'un rapport distinct ;
- ✓ Fournir un état des lieux de la PSC dans la fonction publique d'État (FPE) à la suite du deuxième référencement qui est intervenu à partir de 2017 ;
- ✓ Appuyer la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) dans la préparation de la concertation qu'elle a décidé d'ouvrir sur ce sujet à l'été 2019 avec les organisations syndicales en recommandant toutes mesures utiles pour améliorer l'efficacité de la participation financière des employeurs à la PSC et son impact sur la couverture, en santé et prévoyance, des agents publics dans le cadre des objectifs que l'État et les partenaires sociaux souhaiteraient assigner à ce dispositif.

De plus, ce rapport s'inscrivait dans la préparation d'une ordonnance portant sur la protection sociale complémentaire dans la fonction publique. En effet, l'article 40 de la loi du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique habilite le gouvernement à légiférer par ordonnances afin de simplifier et de moderniser diverses dispositions relatives à la santé et à la protection sociale des agents publics. Cet article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi visant à **« redéfinir la participation des employeurs au financement des garanties de protection sociale complémentaire de leurs personnels ainsi que les conditions d'adhésion ou de**

**souscription de ces derniers, pour favoriser leur couverture sociale complémentaire**».

L'ordonnance n°2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la Fonction Publique a été publiée au JO du 18 février 2021.

### L'état des lieux du fonctionnement de la PSC dans la FPT par rapport à la FPE

Tout d'abord, le rapport rappelle le fondement juridique et les enjeux qui ont porté la mise en place de la PSC dans le secteur public. La protection sociale complémentaire (PSC) des agents publics de l'État et des collectivités territoriales repose sur un dispositif mis en place respectivement en 2007 et 2011 pour couvrir les risques « *santé* » et « *prévoyance* ». Ce cadre juridique visait principalement à préserver, dans le respect du droit européen, une solidarité en faveur des familles et des retraités mise en œuvre par des mutuelles historiques subventionnées par les employeurs publics et auxquelles l'adhésion, généralement couplée pour la santé et la prévoyance pour la fonction publique d'État (FPE), était facultative.

Le rapport relève que, dans la fonction publique territoriale, les employeurs ont davantage de marges de manœuvre que la fonction publique d'État, le montant de la participation financière, bénéficiant aux agents adhérents aux organismes complémentaires proposant des garanties labellisées ou retenus dans le cadre d'une convention de participation, n'étant pas lié à celui des transferts de solidarité. La participation financière de l'employeur peut être versée directement aux agents, et, le cas échéant, modulée en fonction de leur situation personnelle, ce qui améliore sa lisibilité. La PSC, surtout lorsqu'elle fait l'objet d'une convention de participation, peut être ainsi utilisée comme un facteur d'attractivité de la collectivité en tant qu'employeur.

### La souplesse du cadre offert aux collectivités territoriales rend la mise en œuvre difficile du principe de solidarité

Conformément au décret du 8 novembre 2011, une collectivité territoriale a le choix entre trois formules :

- ◆ conclure, après appel d'offres, une convention de participation avec un seul organisme par type de prestations ;
- ◆ bénéficier d'une ou de deux conventions de participation du même type conclues par le centre de gestion dont elle relève (il s'agit là d'une prestation facultative pour le centre de gestion) ;

## LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE DES AGENTS PUBLICS

♦ financer, hors toute convention, les prestations servies par des organismes dans le cadre de règlements ou contrats labellisés au plan national par des opérateurs eux-mêmes habilités par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Les rapporteurs soulignent le fait que si la première solution se rapproche de la convention de référencement applicable à la fonction publique d'Etat, les deux autres mécanismes ont été spécifiquement conçus pour répondre aux besoins de petites collectivités, qui n'ont pas les services de ressources humaines d'une taille suffisante pour gérer un tel appel d'offres et négocier en toute connaissance de cause une convention.

De plus, les rapporteurs expliquent que ce cadre autorise également en pratique une approche moins contraignante des transferts de solidarité bien que l'objectif d'une solidarité entre actifs et retraités figure clairement dans les dispositions spécifiques à la FPT :

- ✓ le calcul de la participation financière des employeurs, qui peut être versée directement aux agents et modulée selon leur situation personnelle, est fonction des cotisations versées et non des transferts de solidarité réalisés, ce qui la rend plus lisible que dans la FPE.

Le rapport rappelle que dans la FPT, le montant de la participation ne peut excéder le montant de la cotisation ou de la prime qui serait dû en l'absence d'aide. Dans le cas où elle est versée à un organisme, la participation ne peut excéder le montant unitaire de l'aide multiplié par le nombre d'agents bénéficiaires (le plafond global est la somme des plafonds individuels).

- ✓ l'appréciation d'éventuels transferts de solidarité n'intervient, parmi d'autres paramètres, qu'au stade du choix de l'organisme complémentaire, dans le cadre des conventions de participation, et rien n'oblige à lui accorder une pondération significative;
- ✓ elle n'intervient pas du tout dans le cadre de la labellisation, le labellisateur n'opérant qu'un contrôle formel et a priori sur le respect des règles de solidarité dans les règlements ou contrats labellisés sans s'assurer de la réalité des transferts réalisés annuellement.

Le rapport précise toutefois que la circonstance de fait de l'atomisation de l'offre labellisée (270 offres ayant un label en vigueur au 15 avril 2019, dont 216 pour les seules prestations santé en nature), qui rend très aléatoire la mutualisation effective des risques.

**Un niveau de participation financière assez hétérogène entre les employeurs publics**

S'agissant de la FPE, le rapport indique que le niveau de participation varie fortement entre les ministères, de 3€ par an et par adhérent à l'Éducation nationale à 121€ au Ministère des Affaires européennes et étrangères.

Selon l'enquête réalisée par l'Ifop pour la Mutuelle nationale territoriale (MNT) en octobre 2017, 69% des collectivités territoriales participeraient financièrement à la PSC au titre de la prévoyance (soit 28 points de plus qu'en 2010) et 56% au titre de la santé (soit 28 points de plus qu'en 2010). Cette augmentation du nombre d'agents couverts au titre de la PSC serait accompagnée en revanche d'une baisse du montant annuel moyen alloué par agent qui s'élevait, en 2017, à 137 € au titre de la prévoyance (contre 210 € en 2013) et à 205 € au titre de la santé (contre 282 € en 2013).

Selon la synthèse des bilans sociaux 2015, 26% des agents bénéficiaient d'une participation financière de leur collectivité territoriale au titre de la couverture santé et un tiers au titre de la prévoyance. Le montant moyen de la participation au titre de la santé est plus élevé pour les agents de catégorie C que pour les agents de catégorie A, ce qui confirme le recours à une modulation de la participation financière dans un but d'intérêt social.

Toujours selon l'enquête réalisée en octobre 2017 par l'Ifop pour la MNT, la propension des collectivités à participer à la PSC en santé croît avec leur taille et leurs effectifs. La tendance opposée prévaudrait s'agissant des contrats de prévoyance. La PSC représente un élément d'attractivité du point de vue RH pour les collectivités territoriales, entre collectivités mais également par rapport au secteur privé pour les contractuels.

La synthèse des bilans sociaux 2015 indique par ailleurs que :

- ♦ près de 90% des communes et établissements publics de coopération intercommunale de moins de 1 000 habitants n'avaient pas mis en place de participation à la PSC ;
- ♦ 93% des régions et 83% des métropoles ou communautés urbaines avaient à l'inverse mis en place un tel dispositif.

### La position des organisations syndicales sur la PSC et les propositions d'évolution

La mission a rencontré les délégations de huit organisations syndicales nationales, associant dans la plupart des cas des représentants des trois versants de la fonction publique. Toutes les organisations considèrent que la protection sociale complémentaire doit être un domaine de la négociation sociale pour les trois

## LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE DES AGENTS PUBLICS

versants de la fonction publique. La majorité ajoute que, si les réalités de chaque versant doivent être prises en compte, un cadrage inter-fonctions publiques devrait être établi pour poser des principes communs tels que la participation financière obligatoire des employeurs, certaines demandant en outre la fixation d'un taux minimum.

Cependant, dans la FPT comme dans la FPE, les organisations syndicales dressent majoritairement un constat négatif des effets du recours à la concurrence, venant remettre en cause la gestion solidaire de la protection complémentaire et la mutualisation des risques, par la recherche prioritaire de baisses tarifaires. Les organisations syndicales soulignent des cas des conventions de participation couvrant parfois des populations trop faibles, où l'agressivité commerciale de certains opérateurs a abouti à retenir des offres sous-tarifées, en particulier en prévoyance, avec des révisions tarifaires ultérieures brutales, au détriment de la couverture des agents.

Outre l'inscription de la PSC dans le champ du dialogue social, les principales attentes exprimées par les organisations syndicales portent sur les points suivants :

- ✓ l'instauration d'une obligation de participation des employeurs publics assortie d'un taux minimum applicable dans les trois versants, la référence majoritaire étant l'obligation pour les employeurs privés de financer la complémentaire maladie à hauteur de 50%. Cependant, les positions divergent en revanche sur la modulation de la participation en fonction de la rémunération ;
- ✓ le renforcement et l'élargissement du couplage des garanties, notamment en rétablissant la possibilité d'inclusion des garanties dépendance pour les offres référencées et en instaurant un couplage santé / prévoyance dans la FPT (à la condition d'une participation des employeurs);
- ✓ le maintien du double dispositif labellisation/convention de participation dans la FPT mais avec un encadrement renforcé des conditions de labellisation (notamment en prévoyance), une présentation harmonisée et simplifiée des garanties, et la mise en oeuvre d'une portabilité des droits dans les conventions, une organisation proposant de mettre en place un fonds national de mutualisation des risques pour atteindre cet objectif.

En revanche, seules trois organisations ne sont pas opposées à l'instauration d'une obligation d'adhésion pour les agents, dès lors que la participation de l'employeur serait obligatoire, l'une d'entre elles ne l'envisageant que pour la prévoyance.

### Les recommandations de la mission pour le volet FPT de la PSC

#### ◆ Renforcer les exigences associées à la procédure de labellisation

La mission recommande de renforcer, à travers une modification du décret n°2011-1474 du 8 novembre 2011, les exigences liées à l'obtention du label ouvrant droit à une participation financière des employeurs territoriaux.

Le cahier des charges de la labellisation pourrait être resserré, en prévoyant par exemple un socle minimal de prise en charge des risques en matière de santé et, surtout, de prévoyance. Le renforcement de la coordination entre protection statutaire et prévoyance complémentaire relève nécessairement du décret dont les dispositions sont sommaires en ce qui concerne les garanties de prévoyance (la seule obligation étant de couvrir l'incapacité temporaire ; cette lacune concerne également les conventions de participation). A minima, l'encadrement des offres labellisées devrait être identique à celui des offres sélectionnées dans le cadre des conventions de participation, tel que défini par l'article 31 du décret de 2011.

Une telle évolution, qui doit être assortie d'une amélioration des informations fournies aux agents sur les contrats labellisés à partir d'un travail à mener par la DGCL sur la liste des contrats mise en ligne (ajout d'un lien vers une présentation standardisée des tarifs et des garanties, par exemple), améliorerait à la fois la lisibilité de ce dispositif et l'adéquation de la couverture proposée par rapport aux besoins des agents territoriaux.

#### ◆ Ouvrir aux collectivités volontaires la possibilité de mettre en place des contrats collectifs à adhésion obligatoire

Dans la FPT, sachant que la durée d'engagement en matière de PSC, parmi les employeurs qui ont fait le choix de la financer à travers un conventionnement et/ou la labellisation, varie selon les collectivités, la mission préconisait d'ouvrir dès 2020, soit une fois entrées en vigueur les mesures qui pourraient être insérées dans l'ordonnance prévue par la loi relative à la transformation de la fonction publique, la possibilité pour celles d'entre elles qui seraient volontaires de négocier des contrats collectifs à adhésion obligatoire en santé et/ou prévoyance ; la portabilité des contrats sera un élément important de la réflexion à mener par la DGCL. La mise en oeuvre de ce levier suppose de modifier l'article 88-2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT.



## LES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION

### A quel moment ce dispositif a-t-il été créé ?

L'une des innovations de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique consiste en l'obligation pour toutes les collectivités territoriales de définir des lignes directrices de gestion.

Créées par la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, les lignes directrices de gestion (LDG) avaient pour objet, dans la fonction publique d'État, de définir des critères supplémentaires en vue du classement préalable des demandes de mutation par l'administration.

### Quels étaient les objectifs poursuivis par la mise en œuvre de ce dispositif ?

Les lignes directrices de gestion intéressent l'ensemble des agents de la collectivité ou de l'établissement, quel que soit leur statut.

L'élaboration de lignes directrices s'inscrit dans l'esprit du législateur autour de cinq objectifs :

- ◆ Renouveler l'organisation du dialogue social en passant d'une approche individuelle à une approche plus collective
- ◆ Développer les leviers managériaux pour une action publique plus réactive et plus efficace
- ◆ Simplifier et garantir la transparence et l'équité du cadre de gestion des agents publics
- ◆ Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics dans la fonction publique et le secteur privé
- ◆ Renforcer l'égalité professionnelle dans la fonction publique.



### Quel est le cadre juridique des LDG ?

Les lignes directrices de gestion sont prévues à l'article 33-5 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. Les modalités de mise en œuvre de ce nouvel outil de GRH sont définies par le décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019.

### Quels sont la procédure et le calendrier d'élaboration des lignes directrices de gestion ?

Les lignes directrices de gestion sont arrêtées par l'autorité territoriale, après avis du comité technique puis, à compter de 2023, du comité social territorial.

Les collectivités et les établissements publics territoriaux devaient avoir élaboré leurs lignes directrices de gestion au plus tard le 31 décembre 2020, les LDG relatives à la promotion et à l'avancement s'appliquant pour les décisions individuelles prenant effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Les lignes directrices de gestion peuvent comporter des orientations qui sont

propres à certains services, cadres d'emplois ou catégories et être communes ou distinctes.

Elles sont établies pour une durée pluriannuelle qui ne peut excéder six années. Elles peuvent faire l'objet, en tout ou partie, d'une révision en cours de période selon la même procédure.

### Une délibération de l'assemblée délibérante est-elle nécessaire ?

Les lignes directrices de gestion sont de la compétence de l'autorité territoriale (**article 14 du décret n°201-1265 du 29 novembre 2019**) après avis du Comité Technique (puis Comité Social Territorial). C'est l'autorité territoriale qui arrête les lignes directrices de gestion. Les LDG

## LES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION

prennent la forme d'un arrêté. Celles qui seraient adoptées après une délibération relèveraient d'une décision politique de l'autorité territoriale de partager à l'échelle de l'assemblée cette démarche. L'arrêté de l'autorité territoriale serait toutefois indispensable.

### **Les lignes directrices de gestion sont-elles opposables ?**

L'autorité territoriale communique les lignes directrices de gestion aux agents notamment par voie numérique.

En cas de recours administratif ou contentieux devant le juge administratif contre une décision individuelle, les LDG sont invocables par l'agent.

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 prévoit que les agents peuvent choisir un représentant désigné par l'organisation syndicale représentative de leur choix pour les assister dans l'exercice des recours administratifs contre les décisions individuelles défavorables prises en matière d'avancement, de promotion ou de mutation dès lors qu'il n'y a plus de consultation de la CAP. La décision n°2020-860 QPC du 15 octobre 2020 du conseil constitutionnel censure une partie des dispositions de l'article 72 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 qui prévoyait la possibilité pour l'agent demandant une rupture conventionnelle d'être assisté par un représentant d'une organisation syndicale représentative.

Le conseil constitutionnel a exclu le terme « *représentatif* » en ce qu'il rompt le principe d'égalité devant la loi. Le Conseil d'Etat a jugé qu'il ne pouvait être fait obstacle au fait que des agents se fassent assister dans la préparation des recours administratifs contre les décisions individuelles défavorables prises en matière d'avancement, de promotion, de mutation, s'ils le souhaitent, par le représentant d'un syndicat non représentatif (CE, 5 juin 2020, n°438230).

### **Les lignes directrices de gestion peuvent-elles faire l'objet d'un recours ?**

Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au

juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices (CE, 12 juin 2020, n°418142).

Les lignes directrices déterminant les critères d'attribution d'un avantage prévu par un texte peuvent être invoquées devant le juge administratif, si elles ont été publiées, à l'appui de la demande de cet avantage par une personne en droit d'y prétendre (CE, 21 septembre 2020, n°428683).

### **Quelles composantes précises de la gestion RH sont à faire apparaître dans les LDG ?**

Les lignes directrices de gestion poursuivent deux objectifs :

1° déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de GPEEC  
2° fixer des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels. En effet, les CAP n'examinent plus les décisions en matière d'avancement et de promotion depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

L'article 18 du décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019 définit la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines comme les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences

1° Les orientations et les critères généraux à prendre en compte pour les promotions au choix dans les grades et cadres d'emplois

2° Les mesures favorisant l'évolution professionnelle des agents et leur accès à des responsabilités supérieures.

L'article 19 du décret du 29 novembre 2019 précise que les lignes directrices visent en particulier :

## LES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION

✓ à préciser les modalités de prise en compte de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents, notamment à travers la diversité du parcours et des fonctions exercées, les formations suivies, les conditions particulières d'exercice, attestant de l'engagement professionnel, de la capacité d'adaptation et, le cas échéant, de l'aptitude à l'encadrement d'équipes

✓ à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les procédures de promotion en tenant compte de la part respective des femmes et des hommes dans les cadres d'emplois et grades concernés

✓ à favoriser, en matière de recrutement, l'adaptation des compétences à l'évolution des missions et des métiers, la diversité des profils et la valorisation des parcours professionnels ainsi que l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

### **A partir de quels éléments doivent s'appuyer les lignes directrices de gestion ?**

Conformément à l'article 9 bis A de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, les LDG sont établies à partir des éléments et données rassemblés dans le nouveau Rapport Social Unique (RSU) qui devra être élaboré chaque année par la collectivité ou l'établissement public.

L'article 1<sup>er</sup> du décret n°2020-1493 du 30 novembre 2020 précise que les données contenues dans le RSU 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)



## LES LIGNES DIRECTRICES DE GESTION

10° La discipline (nature des fautes disciplinaires, nombre de sanctions prononcées ainsi que leur nature).

**Les ratios d'avancement de grade doivent-ils être définis dans les lignes directrices de gestion ?**

Les ratios d'avancement de grade sont institués par l'article 49 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984. Ils font l'objet d'une délibération de l'assemblée délibérante. Ils co-existent avec les lignes directrices de gestion chargées de définir une politique et des critères d'avancement.

**Comment sont définies les lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne pour les collectivités affiliées à un CDG ?**

S'agissant des lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne, la loi n°2019-828 du 6 août 2019 prévoit que le président du centre de gestion définit un projet qu'il transmet, après avis de son propre comité social territorial, aux collectivités et établissements obligatoirement affiliés employant au moins cinquante agents ainsi qu'aux collectivités et établissements volontairement affiliés qui ont confié au centre de gestion l'établissement des listes d'aptitude, pour consultation de leur comité social territorial dans un délai de deux mois.

À défaut de transmission d'avis au président du centre de gestion dans ce délai, les comités sociaux territoriaux sont réputés avoir émis un avis favorable.

À l'issue de cette consultation, le président du centre de gestion arrête les lignes directrices de gestion.

**À partir de quelle date court le délai de deux mois de consultation des collectivités par le centre de gestion concernant les lignes directrices de gestion en matière de promotion interne ?**

Le délai de deux mois court à compter de la date de transmission du projet à la collectivité ou l'établissement par le président du centre de gestion.

**Si après la saisine du Comité Technique sur les LDG, celles-ci reçoivent un avis défavorable à l'unanimité des membres du collège des représentants du personnel, doit-on présenter de nouveau les LDG au Comité Technique ?**

Les lignes directrices de gestion font l'objet d'une seule présentation au comité technique. Seules les saisines faisant par la suite l'objet d'une délibération sont concernées par l'obligation de présenter, à nouveau le dossier à l'instance, dans un délai de 30 jours. (art. 30-1 du décret n°85-565)

**Un bilan des lignes directrices de gestion est-il obligatoire ?**

L'article 33 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et l'article 20 du décret n°2020-1265 du 29 novembre 2019 prévoient que la mise en œuvre des lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels fait l'objet d'un bilan annuel, sur la base des décisions individuelles prises pour leur application, et en tenant compte des données issues du rapport social unique. Ce bilan est présenté au comité technique puis à compter de 2023, au comité social territorial compétent.



## RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Le rapport sur les heures supplémentaires dans la fonction publique réalisé par la Cour des Comptes a été à l'initiative du Président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur la base du 2° de l'article 58 de la LOLF. Il s'inscrit dans le contexte d'une riche actualité :

- ♦ projet de réforme des retraites, le système par points envisagé faisant entrer les heures supplémentaires rémunérées dans l'assiette de cotisation au nouveau régime
- ♦ épidémie de COVID-19, qui a conduit les pouvoirs publics à prendre des mesures exceptionnelles d'ajustement des régimes de temps de travail pour certaines professions, en particulier dans le secteur de la santé (relèvement du plafond et revalorisation des heures supplémentaires) ;
- ♦ décision du ministre de l'intérieur au dernier trimestre 2019 de payer une partie du stock d'heures supplémentaires dues aux policiers.

Le rapport précise tout d'abord qu'il s'agit d'un sujet mal connu des pouvoirs publics faute de données consolidées, les heures supplémentaires font l'objet d'interrogations quant au risque financier qu'elles sont susceptibles de faire porter aux budgets de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux.

Ainsi, l'objectif du rapport de la Cour des Comptes est d'objectiver le sujet, dans le cas de l'État grâce à l'exploitation des fichiers de paie, et dans celui des hôpitaux et des collectivités territoriales au moyen d'une enquête quantitative réalisée spécifiquement pour ce rapport. La FNCDG avait d'ailleurs été auditionnée par la Cour des comptes pour faire état de la situation au sein de la FPT. Facteur de souplesse, permettant d'adapter le service public aux évolutions de court terme, le recours aux heures supplémentaires est symptomatique de problèmes d'organisation ou d'attractivité note le rapport. Il est aussi utilisé en pratique comme un moyen d'augmenter la rémunération de certains personnels.

### L'hétérogénéité des pratiques des heures supplémentaires dans la Fonction Publique

Les heures supplémentaires dans la fonction publique sont définies comme les heures réalisées par les agents en dehors des bornes normales de leur cycle de travail. Or, la nécessité d'adapter la disponibilité des ressources pour assurer la continuité des services publics, notamment sur des horaires atypiques, et la variété également très grande des contraintes d'ouverture et d'accessibilité des mêmes services publics, expliquent

en large part la multitude des cycles de travail mis en place dans les administrations. Cette multiplicité des situations et des cycles de travail explique que certains agents réalisent des heures supplémentaires tout en étant assujettis à un régime de temps de travail inférieur au seuil de référence de 1607 heures par an.

Les modalités de compensation des heures supplémentaires sont de deux types. L'indemnisation est très largement majoritaire dans les administrations dans lesquelles la possibilité de récupérer les heures est impossible (comme c'est le cas pour les enseignants du second degré au ministère de l'éducation nationale, ou bien dans des environnements dans lesquels le nombre d'agents de catégorie C, disposant de faibles rémunérations, est important (comme dans la fonction publique territoriale). À l'inverse, la récupération des heures (y compris parfois la possibilité de stocker des heures supplémentaires non indemnisées) est privilégiée dans des administrations plus exposées à des conditions de travail particulières ou à des situations de pénibilité ou de dangerosité (police nationale et fonction publique hospitalière notamment), ou bien dans des environnements dans lesquels les fonctionnaires disposent de régimes indemnitaires favorables (ministères économiques et financiers).

Au final, en agrégeant les données d'enquête redressées et les données collectées auprès des administrations, le montant total des heures supplémentaires réalisées et indemnisées dans l'année peut être estimé à 2,3Md€, dont 1,6Md€ pour la seule fonction publique de l'État, dont plus de 1,3Md€ pour les enseignants du second degré du ministère de l'éducation nationale (chiffres 2018).

Selon les données recueillies par la DGCL dans le cadre de l'élaboration des rapports biannuels sur l'état des collectivités, considérées comme insuffisamment fiables pour être publiées par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 35,6 millions d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) auraient été payées en 2017, dont 70% au niveau communal. L'année 2017 était par ailleurs, la première pour laquelle des statistiques spécifiques relatives aux heures supplémentaires et complémentaires étaient demandées. Il n'y a donc pas de possibilité d'analyser la tendance sur les dernières années. Les données ne concernent en outre que les heures supplémentaires rémunérées et non celles réalisées. La part des IHTS dans les dépenses brutes de rémunération de chaque collectivité est relativement faible mais néanmoins variable. Elle se situe par exemple

## RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

entre 0,1% et 2,1% dans les collectivités visitées pendant l'instruction.

D'après les résultats de l'enquête conduite par la Cour, le montant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires payées par les collectivités territoriales s'élève à 540M€ en 2018 pour une masse salariale chargée sur le même périmètre de 76Md€. Le montant des IHTS représente donc 0,7% de la masse salariale chargée des collectivités, 1,1% de la rémunération brute des agents et 6,0% des montants versés au titre de leur régime indemnitaire.

Une très grande majorité des 540M€ a été perçue par des agents de catégorie C : 463M€ (soit 86%), le reste par des agents de catégorie B. Pour les agents ayant perçu une indemnité au titre des heures supplémentaires, ces sommes ont représenté en 2018 en moyenne 1021€ par agent de catégorie B et 829€ par agent de catégorie C. Toutes catégories confondues, une indemnisation moyenne de 837€ a été perçue en 2018 par chaque agent de la fonction publique territoriale ayant été indemnisé pour la réalisation d'au moins une heure supplémentaire.

Moins d'un agent sur deux de la fonction publique territoriale a perçu des IHTS : 39% des agents selon l'enquête. Si l'enjeu financier apparaît limité pour les collectivités dans leur ensemble, les enjeux à titre individuel peuvent être importants, notamment pour les agents de la filière technique, les IHTS pouvant représenter jusqu'à près du tiers de leur rémunération pour certains agents. L'indemnisation est le mode de compensation des heures supplémentaires privilégié au sein de la fonction publique territoriale. Ainsi, en 2018, 56,3% des heures supplémentaires réalisées ont été indemnisées, tandis que 30,1% ont été récupérées, 6,5% ont été stockées et 7,0% ont été écartées. Cette préférence pour l'indemnisation explique que le stock des heures supplémentaires ni indemnisées ni récupérées soit limité à 6,2 millions d'heures supplémentaires dans la fonction publique territoriale.

**Les heures supplémentaires, un dispositif générateur de souplesse pour les employeurs publics en contrepartie d'un complément de revenus pour les agents**

La problématique de la continuité du service public explique une part significative des heures supplémentaires réalisées par les agents de la fonction publique territoriale. Pour assurer un service en continu, les agents sont amenés à réaliser des astreintes. Celles-ci sont, en application du décret n°2000-815 du 25

août 2000, «une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant considérée comme un temps de travail effectif». L'astreinte donne lieu au versement d'une indemnité qui compense cette sujétion.

Comme le précise l'article 9 du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002, le versement d'IHTS n'a pas pour objet de compenser l'astreinte imposée aux agents. Cependant, «lorsque des interventions sont effectuées au cours d'une période d'astreinte, ne sont pas compensées et donnent lieu à la réalisation d'heures supplémentaires, elles peuvent être rémunérées à ce titre». Des astreintes sont imposées afin d'assurer la continuité du service, de jour comme de nuit, dans bon nombre des services techniques comme ceux de l'eau, de l'assainissement, de la propreté, de la voirie. La nécessité d'une présence continue, est, en outre, constatée dans les services départementaux de l'enfance, pour assurer le fonctionnement 24 heures sur 24 des maisons et centres de l'enfance.

Le rapport souligne que les heures supplémentaires sont également la première réponse à une tension sur les effectifs au regard des besoins. Lorsque l'activité d'un service croît pour diverses raisons, surtout si cette croissance n'est pas encore considérée comme pérenne, ou pour faire face à de l'absentéisme ponctuel, il est plus simple et de bonne gestion de répartir la charge entre les agents de ce service que de recruter à l'extérieur : ils sont en effet déjà formés et immédiatement opérationnels. Les collectivités territoriales ont, par ailleurs, des difficultés à recruter dans certains métiers, comme ceux de policier municipal, de chauffeur de poids lourds, de cuisinier ou d'électromécanicien. Face à cette pénurie de main d'œuvre, le recours aux heures supplémentaires pour les agents qui sont déjà dans le service est une réponse possible et qui explique, dans de nombreuses collectivités, une partie de l'augmentation du nombre d'heures supplémentaires constatée ces dernières années, notamment dans la police municipale.

Les rapporteurs de la Cour des Comptes constatent que les heures supplémentaires constituent souvent un outil apprécié par les administrations, indispensable pour certaines d'entre elles, qui leur permet d'ajuster finement le potentiel de travail dont elles disposent aux besoins du service public. Elles permettent également de faire face aux activités saisonnières ou aux pics d'activité, sans avoir recours à des solutions d'externalisation qui pourraient s'avérer mal adaptées



## RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

ou très coûteuses. Elles constituent enfin un outil à la fois économiquement avantageux pour les employeurs publics, puisque les heures supplémentaires sont toujours moins coûteuses que les heures réalisées sur le temps de travail des agents et apprécié des agents qui en bénéficient car elles peuvent constituer des compléments de rémunération non négligeables. C'est le cas pour des agents faiblement primés, pour des agents de catégorie C dont les niveaux de rémunération sont modestes. Pour toutes ces raisons, le recours aux heures supplémentaires constitue un levier utile et intéressant, aussi bien pour l'administration que pour les bénéficiaires. C'est la raison pour laquelle il convient, selon le rapport de la Cour des Comptes, plutôt que de chercher à les réduire de manière indiscriminée, de limiter les cas d'utilisation non justifiées et les zones de risques persistantes du fait des pratiques de stockage en améliorant le dispositif de pilotage et suivi des heures supplémentaires.

### Un recours aux heures supplémentaires dans les trois versants de la fonction publique pour faire face à l'épidémie de COVID-19

Pour faire face à la crise sanitaire provoquée par la pandémie de COVID-19, le rapport note que plusieurs dispositions qui modifient temporairement le régime de temps de travail de certains fonctionnaires et, pour certains, mettent en place une majoration de leur indemnisation compte tenu du caractère exceptionnel de la crise et de la mobilisation nécessaire pour y faire face, ont été adoptées.

S'agissant de la fonction publique territoriale, le décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 renvoie aux dispositions du décret du 25 août 2000 (article 1<sup>er</sup>) : une décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement est nécessaire pour autoriser les dérogations. Les mesures exceptionnelles visent également à modifier le régime fiscal des heures supplémentaires effectuées pendant la crise sanitaire. Les rémunérations dues au titre des heures supplémentaires et complémentaires réalisées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 sont exonérées d'impôt sur le revenu dans une limite annuelle égale à 5000€ par agent (*selon l'article 81 quater du code général des impôts*). L'article 4 de la loi n°2020-473 du 25 avril 2020 (deuxième loi de finances rectificative pour 2020) a porté cette limite à 7500€ en présence d'heures effectuées entre le 16 mars et la fin de la période d'urgence sanitaire.

**Les orientations du rapport face au risque du cumul des heures : le renforcement du suivi et du pilotage**

### des heures supplémentaires

Ainsi, la Cour des Comptes formule plusieurs orientations afin de faire évoluer la pratique des heures supplémentaires dans la fonction publique.

✓ Pour limiter les heures supplémentaires récurrentes non indispensables, le rapport souligne la nécessité de faire évoluer les organisations et régimes de temps travail

1. Revenir à la norme de temps de travail des 1 607 heures quand des sujétions spécifiques ne justifient pas expressément un temps de travail annuel inférieur

2. Afin de limiter la génération mécanique d'heures supplémentaires :

- ◆ adapter les cycles de travail, en particulier dans la police nationale
- ◆ réviser les régimes de temps de travail, notamment dans le cas des enseignants du second degré
- ◆ lorsque l'activité le permet, recourir à des horaires variables et à la récupération infra-annuelle des heures (« *badgeage* »), plutôt qu'à des horaires fixes générateurs d'heures supplémentaires
- ◆ recenser les différents coefficients de bonification des heures supplémentaires et documenter les sujétions particulières qui justifient les bonifications octroyées.

✓ Pour circonscrire les risques humains, opérationnels et budgétaires liés à une excessive accumulation, contenir et réguler le stockage d'heures supplémentaires

3. Plafonner strictement les mécanismes de compensation différée

4. Privilégier l'indemnisation des heures supplémentaires par rapport à leur récupération ou à leur stockage :

- ◆ en rémunérant mieux et plus systématiquement les heures supplémentaires dès la première heure
- ◆ en assurant la récupération ou l'indemnisation rapide des heures supplémentaires dépassant les plafonds fixés, en particulier dans le cas des stocks actuels.

5. Provisionner, de manière systématique et selon des méthodes homogènes, dans la fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière, les heures supplémentaires ni indemnisées ni récupérées dans l'année.

En effet, le rapport relève que les heures non récupérées, non rémunérées et stockées sans mécanisme de régulation constituent des risques humains et

## RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

financiers. Concernant la fonction publique territoriale, les heures supplémentaires stockées ne font pas l'objet d'une provision, bien qu'elles puissent représenter des niveaux d'engagements significatifs. En effet, les nomenclatures comptables des collectivités ne précisent pas que les passifs sociaux, au titre desquels figurent les heures supplémentaires stockées, doivent faire l'objet d'une provision. Le rapport préconise néanmoins aux collectivités qui s'engagent dans la voie de la certification, et ce, afin d'assurer la sincérité et l'image fidèle de leurs états financiers, de prévoir le recensement et *«de comptabiliser une provision dès qu'elles sont exposées à un risque particulier dont l'échéance et le montant, s'ils sont probables, ne peuvent être encore fixés de façon certaine à la clôture de l'exercice»*. Les heures supplémentaires figurent au titre de ces risques dans la catégorie des engagements sociaux.

✓ Pour identifier les zones de risques et mettre en place une régulation plus efficace, améliorer le pilotage, le suivi, le contrôle sur le temps de travail et les heures supplémentaires

6. Améliorer la gestion des heures supplémentaires :

- ◆ en mettant en place des procédures systématiques d'attribution individuelle et des dispositifs de pilotage collectif des heures supplémentaires (amélioration de la régulation dans le cas de l'État et des hôpitaux, plus grande précision des délibérations de collectivités territoriales fixant le régime des heures supplémentaires)
- ◆ en renforçant les mécanismes de suivi des heures supplémentaires effectuées et les dispositifs de contrôle interne de leur validation dans l'ensemble des administrations.

Le rapport souligne que dans la fonction publique territoriale, les délibérations autorisant le paiement des heures supplémentaires sont parfois rédigées de manière insuffisamment précise. Si l'article 2 du décret n°91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que *« l'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence figurant en annexe au présent décret »*, les chambres des comptes constatent très souvent que ces délibérations ne précisent pas la liste des emplois et se contentent d'autoriser le paiement à l'ensemble des agents de catégorie B et

C, ce qui n'est pas conforme à l'esprit du texte. Il arrive en outre que des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) soient versées à des agents alors que la délibération instaurant ces indemnités ne le prévoit pas.

Le rapport conclut que l'utilisation de cycles de travail ou la persistance de régimes de temps de travail mal adaptés aux besoins des services entraînent parfois structurellement des besoins en heures supplémentaires qui pourraient être mieux contenus et limités. De la même manière, la persistance de régimes de travail qui conduisent à un temps de travail de référence annuel inférieur à 1607 heures génère également des heures supplémentaires non justifiées.

Selon la Cour des Comptes, la modernisation de ces organisations et de ces régimes de temps de travail pourrait conduire à la réduction des heures supplémentaires qui ne sont pas indispensables. En outre, la pratique qui consiste à accumuler des stocks d'heures supplémentaires sur plusieurs années, fait courir des risques à la fois humains, financiers, organisationnels et opérationnels dans les services concernés. Sur le plan opérationnel, le risque de déstockage fait peser un aléa dangereux sur la bonne organisation des services les plus concernés. Sur le plan humain, le fait que les agents ne récupèrent pas les nombreuses heures supplémentaires fait peser sur leur santé et leur sécurité des risques également importants.

Le rapport souligne enfin que toutes ces raisons plaident pour une révision des pratiques permettant de limiter le phénomène de stockage, en encourageant les récupérations dans l'année et l'indemnisation d'une proportion plus importante d'heures supplémentaires pour tarir le flux des heures stockées. La mise en œuvre des évolutions suppose, selon le rapport, une meilleure capacité de régulation des heures supplémentaires, qui sont trop souvent subies par les chaînes hiérarchiques et constatées a posteriori, ainsi que des outils de contrôle et de suivi permettant une connaissance plus précise du phénomène à tous les échelons hiérarchiques. C'est pourquoi une amélioration significative des outils et dispositifs de suivi et de contrôle est considérée comme indispensable pour les rapporteurs de la Cour des Comptes.

## JURISTE TERRITORIAL



### Samuel DYENS

Avocat associé, cabinet GOUTAL, ALIBERT & Associés  
Responsable du département «Éthique publique»  
Président honoraire de l'Association Nationale des Juristes Territoriaux

### Quels sont les différents «métiers» ou compétences du juriste territorial ?

La réalité est qu'il est difficile d'établir un portefeuille d'activités type pour le juriste territorial, compte-tenu de l'hétérogénéité des structures territoriales et de leur organisation. Pour autant, à grands traits, il est fréquent qu'un juriste territorial assure des missions de conseil et d'accompagnement des élus et des projets de la collectivité, de gestion directe ou indirecte des contentieux, de contrôle interne préalable des actes ainsi que de veille juridique. C'est, selon moi, le corpus minimal qu'il doit se voir confier.

### Certains employeurs peuvent percevoir les juristes territoriaux comme ayant un rôle de blocage ou de censure interne, quelle est votre vision du rôle du juriste territorial au sein de la collectivité ?

Pas celle-ci ! Mais il faut être honnête ; il revient autant aux juristes eux-mêmes qu'à leurs employeurs de créer les conditions d'une image plus constructive. Aux premiers incombent la charge de mettre en œuvre leurs missions dans un esprit attendu de rigueur juridique, sans rigidité excessive, en intégrant les contraintes des opérationnels et des élus dans leur raisonnement et ne dire « non » que lorsque c'est la seule réponse valable possible. Aux seconds revient la responsabilité de mettre le juriste en situation de pouvoir dire autre chose que « non ». Il s'agit donc de prévoir son intervention dans les processus décisionnels au bon moment (et pas à la toute fin, où le juriste ne pourra souvent que s'opposer), de lui donner l'ensemble des éléments nécessaires à l'exercice de sa compétence (et non des bribes d'information qui ne pourront le conduire qu'à une réponse générale) et de rendre légitime sa parole. Les opérationnels n'ont pas toujours raison !

### En quoi les missions exercées par le juriste territorial peuvent-elles améliorer la qualité du service public ?

Par ses différentes missions, le juriste territorial contribue – qu'on l'admette ou non – à la qualité du service public. Il n'est pas cet agent qui, ne connaissant pas l'usager, serait dans l'incapacité de comprendre les enjeux et d'en faciliter leur réalisation. Au contraire. Il faut que les opérationnels et les élus comprennent que

l'on peut concevoir le plus beau projet d'investissement qui soit ou le dispositif de prestations pour l'usager le plus efficace possible, cela ne servira à rien si le support de cette action (le contrat, la délibération ou l'arrêté) est censuré par le juge administratif, soit parce que ce n'était pas la bonne voie à prendre pour la satisfaction de ce besoin, soit parce les règles juridiques élémentaires de ce dispositif n'ont pas été respectées. Surenchérissement des coûts, retards dans la réalisation, insatisfaction (et souvent incompréhension) de l'usager à gérer politiquement sont des dégâts collatéraux que le juriste peut – souvent – permettre d'éviter ou de réduire, contribuant ainsi à la qualité du service rendu.

### Le juriste territorial peut-il avoir un rôle stratégique ?

Absolument. En particulier, si on le positionne suffisamment tôt dans le processus décisionnel, le juriste territorial peut utilement contribuer à déterminer le champ des possibles pour un projet, envisager le meilleur outil juridique, appréhender les avantages et inconvénients de chaque formule et, ainsi, pouvoir pleinement jouer son rôle d'aide à la décision auprès des élus et de la direction générale. Tout en gardant à l'esprit, d'une part, qu'il n'est pas l'autorité décisionnaire, ceci impliquant que l'on ne fasse pas toujours droit à ses recommandations, et d'autre part, qu'il doit toujours rechercher le juste équilibre entre sécurisation et opérationnalité. Trop de sécurisation, et on pénalise l'action ; trop de prise en compte de l'opérationnalité, et on ne joue plus son rôle de préservation des élus et agents. C'est cet équilibre entre prudence et innovation qui lui confèrera ce rôle stratégique.

### Selon vous, comment le métier de juriste en collectivité est-il amené à évoluer à l'avenir ?

Incontestablement, le métier de juriste en collectivité se situe à un tournant de son évolution. S'il doit continuer à accomplir l'ensemble des missions que l'on a rappelées, il doit aussi se positionner sur de nouveaux enjeux, au premier rang desquels figurent l'Éthique publique et la prévention des risques. Il est aujourd'hui le mieux placé pour investir le champ nouveau de la prévention des risques juridiques, et se positionner sur ce sujet comme le premier interlocuteur de la direction générale et des prestataires externes qui seront mobilisés. Les obligations en matière de transparence, d'alerte éthique et de management des risques (cartographie et programmes de traitement des risques, contrôle interne notamment) auxquelles sont astreintes les collectivités territoriales constituent une formidable opportunité à saisir pour renouveler le métier et révéler au grand jour que le juriste est fondamentalement un partenaire des élus et des agents.





