

# #FÉDÉMAG

LE MAGAZINE DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES CENTRES DE GESTION

## DOSSIER SPECIAL



### *Le reclassement pour inaptitude physique*

#### INTERVIEWS



**Joëlle MARTINAUX**  
Présidente de l'UNCCAS  
p.10



**Jacqueline GOURAULT**  
Ministre auprès du  
Ministre d'État, Ministre  
de l'Intérieur p.55

**Alain BÉNARD,**  
Président de l'A.A.P  
p.62



Inscriptions gratuites uniquement en ligne depuis  
notre site Internet :  
[www.fncdg.com/journees-thematiques/](http://www.fncdg.com/journees-thematiques/)



Places limitées



# **JOURNÉE THÉMATIQUE «LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA GESTION TERRITORIALE»**



MERCREDI 7 NOVEMBRE 2018  
DE 8H30 À 16H



CENTRE DE GESTION DU RHÔNE  
AMPHITHÉÂTRE LOUIS TOURNISSOUX  
9 ALLÉE ALBAN VISTEL  
69110 SAINTE-FOY-LES-LYON



## QUELQUES MOTS...



@Tangui Le Prohion

A la suite du lancement du programme «*Action publique 2022*», le Gouvernement a initié quatre chantiers prioritaires de la transformation publique, en vue de refonder le contrat social avec les agents publics : définir un nouveau modèle de dialogue social, développer le recours au contrat, faire évoluer la politique de rémunération, renforcer l'accompagnement des transitions professionnelles et des mobilités. Ces chantiers concernent les trois versants de la Fonction Publique et doivent nécessairement s'articuler avec de nombreux autres sujets transversaux, porteurs d'enjeux pour l'avenir.

Cette 5<sup>ème</sup> édition de notre magazine vient illustrer certains de ces enjeux, qui constituent également des sources de préoccupations pour les employeurs publics territoriaux et leurs agents.

Tel est le cas, par exemple, de la gestion de l'inaptitude pour raisons médicales ou du financement de l'insertion et du maintien dans l'emploi des personnes handicapées, la FPT étant le versant de la fonction publique affichant le taux le plus élevé d'emplois de ces personnels. L'attractivité des métiers de la FPT, en parallèle avec leurs évolutions, sous l'effet de profondes mutations, technologiques notamment, constitue également un défi pour attirer et conserver les compétences. La capacité de mobilisation du compte personnel de formation sera l'un des vecteurs d'adaptation nécessaire à ces évolutions. Il ne s'agit là que de quelques illustrations s'inscrivant dans un contexte persistant de contraintes budgétaires. Conjuguée à la mise en œuvre de la réforme territoriale, la maîtrise de la dépense publique influe sur l'étendue de l'action publique et la gestion des ressources humaines et nous engage, collectivement, à conduire des réflexions sur la réorganisation du temps de travail ou encore la mise en place d'un nouveau projet d'administration.

Au-delà de ces quelques réflexions, nous avons également à cœur de vous présenter les actions des Centres de Gestion et, dans ce numéro 5 de notre magazine, la nouvelle mission de médiation préalable obligatoire exercée par 42 CDG.

En souhaitant qu'en tant qu'élus, fonctionnaire ou agent, vous partagerez notre intérêt pour ces sujets, je remercie tous ceux qui ont contribué à ce nouveau numéro de #Fédémag.

Cordialement,

Michel HIRIART,  
Président de la FNCDG

# SOMMAIRE

<b>ACTUALITÉS</b>	p.5
<b>GIP INFORMATIQUE DES CDG</b>	p.9
<b>INTERVIEW : JOËLLE MARTINEAU, PRÉSIDENTE DE L'UNCCAS</b>	p.10
<b>DOSSIER SPÉCIAL : MISE EN OEUVRE DU CPF</b>	p.12
<b>RAPPORTS PUBLICS : LE MODE DE FINANCEMENT DU FIPH SÉVÈREMENT REMIS EN CAUSE DANS DEUX RAPPORTS</b>	p.16
<b>DOSSIER SPÉCIAL : LA MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE</b>	p.20
<b>ÉVÈNEMENT : JT «LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA GESTION TERRITORIALE»</b>	p.24
<b>DOSSIER SPÉCIAL : INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT</b>	p.26
<b>EN PRATIQUE : FAIRE FACE AUX CONTRAINTES BUDGÉTAIRES</b>	p.38
<b>RAPPORTS PUBLICS : QUELLES PROPOSITIONS POUR REVALORISER LA CATÉGORIE A?</b>	p.42
<b>DOSSIER SPÉCIAL : LA MISE EN OEUVRE DU RGPD</b>	p.46
<b>EN PRATIQUE : ENGAGER UNE RÉFLEXION POUR MODIFIER LE TEMPS DE TRAVAIL</b>	p.51
<b>INTERVIEW : JACQUELINE GOURAULT, MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR</b>	p.55
<b>QUESTIONS-RÉPONSES : LE JOUR DE CARENCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE</b>	p.56
<b>PRÉSENTATION MÉTIER : ACHETEUR PUBLIC</b>	p.60
<b>QUESTIONS À : ALAIN BÉNARD, PRÉSIDENT DE L'A.A.P.</b>	p.62



## VERS UNE RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'évolution du statut des fonctionnaires est une question épineuse.

Plusieurs modifications statutaires significatives sont envisagées ou évoquées par le Gouvernement sur la rémunération, la retraite, le recrutement ou l'emploi.

Parmi les propositions formulées on trouve notamment :

- ♦ Réduire les effectifs de la Fonction Publique de 120000 agents dont 70 000 dans la FPT
- ♦ Faciliter l'accès à la fonction publique sous contrat
- ♦ Favoriser les départs volontaires
- ♦ Mettre fin au principe d'unicité de la fonction publique en matière de points d'indice et introduire une part de rémunération au mérite
- ♦ Réformer le dialogue social et modifier les attributions des instances paritaires...

Le Premier Ministre a lancé, le 13 octobre, le programme «*Action Publique 2022*». Celui-ci vise à transformer l'administration en trois points : améliorer la qualité des services publics, offrir un environnement de travail modernisé aux fonctionnaires et maîtriser les dépenses publiques en optimisant les moyens. Un comité de 34 membres, issus de la haute fonction publique, du monde politique et économique, est chargé de proposer des pistes de réformes sur 21 politiques publiques.

Cette démarche repose sur 6 principes :

- ♦ Un périmètre toutes administrations publiques : l'État et ses opérateurs, les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales
- ♦ Une responsabilisation des ministères en tant que «*chefs de file*» des politiques publiques qu'ils conduisent
- ♦ La priorité donnée à la transformation numérique des administrations, notamment pour atteindre l'objectif fixé par le président de la République de 100% de services publics dématérialisés à l'horizon 2022
- ♦ Des moyens inédits pour la transformation publique, avec la mobilisation d'un fonds dédié de 700 millions d'euros sur les 5 années à venir, dont 200 millions d'euros dès 2018
- ♦ L'implication des agents publics et des usagers du service public tout au long de la démarche, pour recueillir leurs propositions
- ♦ Un portage politique de haut niveau par le Président

de la République et le Premier ministre.

A l'heure où le Gouvernement souhaite transformer l'action publique, la question de l'évolution de la fonction publique est prégnante. Un débat sur les missions des agents publics, la place de la puissance publique, le rôle de l'État, le rôle des collectivités locales vient d'être engagé, notamment à l'occasion du premier comité interministériel de la transformation publique.

En matière de Fonction publique, quatre axes de réflexion sont lancés :

- ♦ Un dialogue social plus fluide et recentré sur les enjeux majeurs
- ♦ Une rémunération plus individualisée
- ♦ Un accompagnement renforcé en matière d'évolution de carrière
- ♦ Un élargissement du recours au contrat pour donner plus de souplesse dans les recrutements.

Les annonces d'évolution faites par le Premier Ministre vont être soumises à concertation, avant la présentation d'un projet de loi courant 2019.

Parallèlement ont été engagés le chantier Action publique 2022 et les forums de l'action publique en région, destinés aux agents et consacrés aux questions de ressources humaines, et une consultation en ligne. Les mesures annoncées sont issues des chantiers interministériels sur la rénovation du cadre des ressources humaines, sur la simplification et la qualité des services et sur la transformation numérique.

Le Premier ministre veut «*adapter le statut de la fonction publique, l'assouplir pour qu'il redevienne un cadre efficace pour l'action publique et [...] accompagner les transformations, les reconversions, les mobilités dans la fonction publique, les départs vers le secteur privé*».

Au-delà de ces sujets de ressources humaines, le Premier Ministre a évoqué l'ambition de systématiser la publication d'indicateurs de qualité pour tous les services qui accueillent du public afin de mieux répondre aux attentes des usagers. 100% des démarches administratives devront par ailleurs être accessibles en ligne d'ici à 2022 via un portail FranceConnect.

## UNE ÉVOLUTION DU STATUT DES ATSEM

Deux décrets du 1<sup>er</sup> mars 2018 modifient le statut des agents relevant des cadres d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, des agents de maîtrise territoriaux et des animateurs territoriaux.

Les missions des ATSEM sont précisées par le décret n°2018-152 du 1<sup>er</sup> mars 2018 portant diverses dispositions statutaires relatives aux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

Ces derniers sont chargés de l'assistance au personnel enseignant pour l'accueil et l'hygiène des enfants des classes maternelles ou enfantines ainsi que de la préparation et la mise en état de propreté des locaux et du matériel servant directement à ces enfants. Les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles appartiennent à la communauté éducative. Ils peuvent participer à la mise en œuvre des activités pédagogiques prévues par les enseignants et sous la responsabilité de ces derniers.

Ils peuvent également assister les enseignants dans les classes ou établissements accueillant des enfants à besoins éducatifs particuliers. En outre, ils peuvent être chargés de la surveillance des enfants des classes maternelles ou enfantines dans les lieux de restauration scolaire. Ils peuvent également être chargés, en journée, de missions d'animation dans le temps périscolaire ou lors des accueils de loisirs en dehors du domicile parental de ces enfants.

Les missions des agents de maîtrise territoriaux sont étendues à la coordination des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles qui accèdent à ce cadre d'emplois par concours ou promotion interne.

Ainsi les agents de maîtrise titulaires du certificat d'aptitude professionnelle petite enfance ou du certificat d'aptitude professionnelle accompagnant éducatif petite enfance ou ceux qui justifient de trois années de services accomplis dans le cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles peuvent être chargés de la coordination de fonctionnaires appartenant à ce cadre d'emplois ou à celui des adjoints techniques territoriaux.

Certaines dispositions relatives aux concours d'ATSEM sont également modifiées.

Le décret n°2018-153 du 1<sup>er</sup> mars 2018 modifie le décret n°2004-248 du 18 mars 2004 fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des agents de maîtrise territoriaux et le décret n°2011-559 du 20 mai 2011 fixant les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des animateurs territoriaux.

Une spécialité «*hygiène et accueil des enfants des écoles maternelles ou des classes enfantines*» est créée pour le recrutement par la voie du concours interne dans le cadre d'emplois des agents de maîtrise territoriaux. Par ailleurs, est instauré un concours interne spécial d'accès au cadre d'emplois des animateurs territoriaux, pour les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles. Le décret du 1<sup>er</sup> mars 2018 précise les modalités du concours interne spécial d'accès au cadre d'emplois des animateurs territoriaux pour les ATSEM.

### LOI N°2018-84 DU 13 FÉVRIER 2018 CRÉANT UN DISPOSITIF DE DON DE JOURS DE REPOS NON PRIS AU BÉNÉFICE DES PROCHES AIDANTS DE PERSONNES EN PERTE D'AUTONOMIE OU PRÉSENTANT UN HANDICAP


L'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2018-84 du 13 février 2018 étend la possibilité, pour les salariés, en accord avec l'employeur, d'offrir des jours de congés et de RTT à des collègues parents d'enfants malades mais également au bénéfice des proches d'une personne en perte d'autonomie d'une particulière gravité ou handicapée.

Cette nouvelle disposition précise que le congé annuel ne peut être cédé que pour une durée excédant vingt-quatre jours ouvrables. Le salarié proche aidant, bénéficiant d'un don de jours de repos, verra sa rémunération maintenue durant son absence, assimilée à une période de travail effectif, et conservera le bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis auparavant.

Un décret déterminera les conditions d'application aux agents de la fonction publique.







PROTECTION  
ET PILOTAGE  
DES RISQUES :  
**CHOISISSEZ  
LE PARTENAIRE  
DE RÉFÉRENCE  
DES ACTEURS  
TERRITORIAUX**

**Partenaire de référence des acteurs territoriaux dans leurs missions d'intérêt général, Sofaxis s'implique depuis plus de 30 ans auprès des collectivités, de leurs élus et agents, en leur proposant des solutions de protection, de pilotage, d'assurance et de prévention leur permettant une maîtrise globale de leurs risques d'activité.**

**Avec 22 000 clients représentant près de 900 000 agents publics protégés, Sofaxis couvre aujourd'hui 1 collectivité sur 2 et 2 Services départementaux d'Incendie et de Secours sur 3. Il est également partenaire de 2 Centres de Gestion sur 3.**

**[www.sofaxis.com](http://www.sofaxis.com)**



**sofaxis**

L'EXPERT EN ASSURANCE  
DU MONDE TERRITORIAL



ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001 / EFQM Prize Winner 2002 / Label Égalité





**BORDEAUX**  
SUD OUEST  
02>04 OCT  
2018

● **SANTÉ/SÉCURITÉ & QUALITÉ  
DE VIE AU TRAVAIL**

● **ESPACES PUBLICS, CHANTIERS,  
ENTREPRISES, ... ORGANISER  
LA SÉCURITÉ AU QUOTIDIEN**



# Préventica

CONFÉRENCES / EXPOSITION / EXPERTS / ANIMATIONS / ATELIERS DÉMOS



Sous le Patronage du Ministère des Solidarités et de la Santé ainsi  
que du Ministère du Travail\*.



Sous le Patronage du Ministère de l'Intérieur.



Préventique



\*En cours de renouvellement pour 2018



EXPOSER +33 (0)5 57 54 12 65 • DEVENIR PARTENAIRE +33 (0)5 57 54 38 26

INFORMATIONS & INSCRIPTION GRATUITE  
[www.preventica.com](http://www.preventica.com) • CODE

**LBM160F**



## Actualités du GIP informatique des CDG

Créé le 09 juin 2017, le GIP Informatique des CDG est en ordre de marche depuis l'élection des membres du conseil d'administration en Assemblée générale, le 14 septembre 2017, l'installation de l'agent comptable, Anne-Marie DOS REIS, le 02 novembre 2017, l'approbation du budget en Assemblée générale, le 14 décembre 2017 et l'arrivée du DSI, Philippe Houplain, le 02 janvier 2018.

Les principales missions du GIP Informatique, cadrées dans son schéma directeur (SDSI), sont :

- ◆ Mutualiser en harmonisant et rationalisant le parc applicatif existant afin d'optimiser les performances des Centres de gestion ;
- ◆ Remédier à l'obsolescence technique d'applications et favoriser la convergence d'outils informatiques afin d'améliorer la qualité de service ;
- ◆ Accompagner l'élargissement des missions des CDG en tenant compte des nouvelles tendances technologiques, compte-tenu de la diversité des solutions informatiques, afin de mieux répondre aux besoins exprimés par les collectivités et les agents.

Au-delà de la mise en œuvre du SDSI, le GIP a également pour ambition de :

- ◆ constituer la gouvernance informatique des Centres de Gestion et développer ainsi leur performance au service des Collectivités et des agents ;
- ◆ favoriser des pratiques et des modes de fonctionnement communs ;
- ◆ développer les facultés de réponse des Centres, y compris aux enquêtes et sollicitations en s'ouvrant de nouvelles possibilités de conduire leurs travaux (analyse de données, accompagnement personnalisé de collectivités) ;
- ◆ impliquer les Centres de Gestion pour favoriser une maîtrise des coûts et une forte connexion entre les activités du GIP et les besoins du terrain ;
- ◆ développer «l'e-administration».

Des groupes de travail, lancés en 2017, ont été à nouveau réunis en début d'année, notamment ceux portant sur la Carrière, la Médecine préventive, l'Emploi public et la Comptabilité analytique. En parallèle des



études sont, ou ont été menées, sur le vote électronique, la mise en œuvre du RGPD et le prélèvement à la source.

Des réunions ont également été organisées avec les coopérations informatiques pour évaluer les meilleures stratégies de mutualisation et de substitution. Elles participent activement à la gouvernance du GIP afin de fournir aux CDG les applications les plus pertinentes. Le premier objectif est de proposer à l'Assemblée générale de juin les premières orientations quant aux outils qui seraient «*labellisés GIP*», ceux qui ne seraient certainement pas retenus, et enfin, ceux qui demandent une étude complémentaire.

Marc Godefroy, Président du GIP Informatique des Centres de Gestion  
80 Rue de Reuilly  
75012 PARIS  
Tél : 01 43 46 82 85



## JOËLLE MARTINAUX, PRÉSIDENTE DE L'UNCCAS



### Quel est le profil des agents et les spécificités de l'environnement de travail au sein des CCAS ?

Il n'existe pas de «profil type» des agents en CCAS. Les interventions et les publics de l'établissement public étant par définition très variés, une grande diversité de métiers et de profils sont présents : aides à domicile, travailleurs sociaux, responsables de structures petite enfance, agents d'accueil, etc.

Cela dit, tous ces agents ont un point commun : ils sont confrontés à des évolutions sociales de grande ampleur. Il n'est qu'à voir les perspectives démographiques qui obligent les collectivités à s'organiser pour préserver l'autonomie des personnes ou accompagner la dépendance. En matière de lutte contre la précarité, les familles monoparentales ou les travailleurs pauvres sont venus grossir les rangs des bénéficiaires de l'action des CCAS. Au-delà de la diversité des publics, les agents doivent composer avec des contraintes financières accrues, ainsi qu'un contexte normatif instable, qu'ils ressentent fortement au quotidien.

Face à ces évolutions, les métiers des CCAS évoluent. On observe par exemple un renforcement des

tâches administratives, lié à la complexification de l'environnement normatif. Les contraintes financières ont aussi conduit au développement des missions de gestion et de suivi de l'activité. Sans compter l'impact du numérique dans le travail au quotidien. Pour répondre à tous ces enjeux, la professionnalisation des métiers et le renforcement de leur polyvalence sont devenus incontournables. C'est pourquoi au-delà des fonctions d'accompagnement des usagers, les fonctions de coordination entre les différents acteurs se développent.

Ajoutons que les métiers du social sont bien souvent des métiers sous tension, exposés à la pression de la demande sociale, aux risques de troubles musculosquelettiques (TMS) dans les métiers de la petite enfance ou de l'aide à domicile, à de l'usure professionnelle, etc. N'oublions pas que le taux de sinistralité accident du travail est bien plus important dans le secteur social, médico-social que le bâtiment ! Les responsables de CCAS sont par conséquent confrontés à des difficultés de recrutement, à de l'absentéisme ou à du «turn over» important sur certains postes. Il y a là une forme de paradoxe

fondamental. Le social n'attire pas les foules alors qu'il est essentiel au développement social durable des territoires, à la lutte

contre l'isolement, au lien social. Dans cet esprit, les agents des CCAS ont un rôle essentiel.

### Quelles sont les pratiques innovantes à développer pour favoriser le bien-être des agents et la qualité de leur travail ?

Ce contexte oblige à réfléchir à de nouvelles formes d'organisation, de professionnalisation, de management, de mutualisation. Tout cela réinterroge inmanquablement les pratiques et les parcours professionnels de chacun.

*«Notre association a pour vocation de faciliter les échanges entre CCAS/CIAS, de valoriser leur action au quotidien, de les accompagner.»*

## JOËLLE MARTINAUX, PRÉSIDENTE DE L'UNCCAS

*«Les CCAS progressent continuellement et s'engagent pour préserver la qualité de leur mission d'accompagnement social. Et l'UNCCAS est là pour les y aider.»*

La capacité qu'auront les CCAS à mettre en œuvre une politique RH à la hauteur de ces enjeux revêt une dimension stratégique.

Dans ce cadre, des leviers existent. La qualité de vie au travail en fait partie et agit fortement sur la lutte contre l'absentéisme, la valorisation des métiers. L'UNCCAS accompagne d'ailleurs les CCAS dans ces démarches. Nous avons ainsi valorisé l'action portée par un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) des Landes qui, pour répondre au phénomène d'usure professionnelle de ses aides à domicile et maintenir la qualité du service rendu aux usagers, a mis en place une action consistant à former à la prévention des TMS un groupe ressource grâce à l'intervention d'un ergonome.

Résultat : le nombre d'accidents du travail liés aux TMS a été réduit de 70% puis de 100% ; près de 30 000 euros liés aux arrêts de travail ont été économisés ; les aides à domicile formées ont ensuite sensibilisé elles-mêmes leurs collègues. On le voit : la qualité de vie au travail s'organise. Elle est enjeu de performance. Elle est aussi un levier de remobilisation des équipes.

### Quels sont les outils et actions proposés par l'UNCCAS à ses adhérents en faveur de la prévention des risques ?

Ce CIAS des Landes est un exemple parmi d'autres. Notre association a pour vocation de faciliter les échanges entre CCAS/CIAS, de valoriser leur action au quotidien, de les accompagner. Dans ce cadre, nous faisons se rencontrer les CCAS/CIAS, nous les outillons, nous élaborons avec eux des outils pratiques. Nous le faisons souvent dans le cadre d'un partenariat comme actuellement avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dans l'aide à domicile.

Par exemple, en 2017, l'UNCCAS a publié un ouvrage intitulé «*La politique ressources humaines au cœur des organisations – focus sur des actions menées au sein*

*de services d'aide à domicile*». Ce recueil d'une dizaine d'actions menées au sein de services à domicile gérés par des CCAS souligne tout l'intérêt de passer d'une simple logique de gestion à une véritable politique ressources humaines. En lien avec l'une de nos unions départementales de CCAS/CIAS, nous avons également publié un guide pratique sur les différentes étapes de l'élaboration d'un document unique de prévention des risques professionnels.

Formation, nouveaux outils de management, prévention des troubles musculosquelettiques et psycho-sociaux, adaptation des postes et des horaires, reclassement et reconversion, participation... Les CCAS progressent continuellement et s'engagent pour préserver la qualité de leur mission d'accompagnement social. Et l'UNCCAS est là pour les y aider.

## LA MISE EN ŒUVRE DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique reconnaît le droit à la formation tout au long de la vie des fonctionnaires. Ce droit permet de favoriser le développement professionnel et personnel des agents.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, cette ordonnance a introduit un nouvel article 22 ter dans la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 prévoyant un droit à un compte personnel d'activité (CPA) au bénéfice des fonctionnaires et des agents contractuels de droit public.

Le CPA est un compte ouvert pour chaque personne débutant sa vie professionnelle, il est attaché à la personne, quels que soient les changements d'emplois ou de statuts. Il suit son titulaire qui conserve ses droits inscrits jusqu'à leur utilisation. Il a pour objectif de «*renforcer l'autonomie et la liberté d'action de son titulaire et de faciliter son évolution professionnelle*».

Le CPA est composé :

- ♦ d'un compte personnel de formation (CPF)
- ♦ et d'un compte d'engagement citoyen (CEC).

### **Le champ du compte personnel de formation (CPF)**

Le compte personnel de formation se substitue au droit individuel à la formation (DIF) qui existait préalablement.

Le CPF vise à acquérir des heures que l'agent peut utiliser, à son initiative, afin de suivre des actions de formation, hors celles relatives à l'adaptation aux fonctions exercées, ayant pour objet l'acquisition d'un diplôme, d'un titre, d'un certificat de qualification professionnelle ou le développement des compétences nécessaires à la mise en œuvre du projet d'évolution professionnelle (article 22 quater de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 et article 2 du décret n°2017-928 du 6 mai 2017).

Ce projet professionnel peut s'inscrire dans le cadre de la préparation d'une future mobilité, d'une promotion ou d'une reconversion professionnelle.

Les agents conservent les heures acquises au 31 décembre 2016 au titre du DIF et peuvent les utiliser pour bénéficier de formations, dans les conditions prévues pour l'utilisation du compte personnel de formation (article 11 de l'ordonnance n°2017-53 du 19

janvier 2017 et article 17 du décret n°2017-928 du 6 mai 2017).

Les employeurs devaient recenser le nombre total d'heures acquises au 31 décembre 2016 au titre du DIF en tenant compte des droits acquis par les agents auprès de tout autre employeur de droit public et informer leurs agents des heures inscrites au CPF avant le 31 décembre 2017.

Le CPF est applicable aux fonctionnaires titulaires et stagiaires, agents contractuels, apprentis et agents bénéficiant d'un contrat aidé régi par les dispositions du code du travail.

S'agissant des agents contractuels, sont concernés l'ensemble des agents recrutés sur emploi permanent ou non (temps non complet ou incomplet), par contrat à durée déterminée ou indéterminée.

### **L'acquisition des heures**

Le compte personnel de formation permet aux agents publics d'acquérir des droits à la formation au regard du temps de travail accompli, dans la limite de 150 heures.

Un agent ayant exercé ses fonctions de manière continue du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre acquiert 24 heures par an de droits à la formation dans la limite d'un plafond de 120 heures et, à partir de ce seuil de 120 heures, 12 heures par an de droits à la formation dans la limite d'un plafond total de 150 heures. Le temps partiel est assimilé à du temps plein dans l'acquisition des droits à formation.

Les agents publics de catégorie C dépourvus de qualification bénéficient d'un relèvement du plafond des droits à la formation (400 heures au lieu de 150) et de règles d'acquisition de ces droits plus favorables. Ces dispositions ont pour objectif de leur faciliter l'accès à des formations diplômantes ou certifiantes.

Un agent dont l'état de santé est tel, qu'il risque d'être déclaré inapte à l'exercice de ses fonctions, peut bénéficier d'un crédit d'heures supplémentaires, dans la limite de 150 heures, si son projet d'évolution professionnelle vise à prévenir une situation d'inaptitude à l'exercice de ses fonctions.

Cet abondement vient en complément des droits déjà acquis par l'agent. Pour pouvoir bénéficier de ce crédit d'heures supplémentaires, l'agent doit présenter un avis du médecin de prévention attestant que son état de



## LA MISE EN ŒUVRE DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION

santé l'expose, compte tenu de ses conditions de travail, à un risque d'inaptitude à l'exercice de ses fonctions.

Le compte d'engagement citoyen reconnaît l'engagement citoyen comme source de droits à la formation. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, tout agent public qui intègre la réserve militaire, s'investit dans une activité de direction d'une association ou exerce la fonction de maître d'apprentissage acquiert des droits à la formation.

Les règles de fonctionnement du CEC sont communes à l'ensemble des citoyens, quel que soit leur statut professionnel. Chacune des activités recensées permet d'acquérir 20 heures de droits à la formation par an, dans la limite d'un plafond de 60 heures. Ces droits pourront être utilisés pour suivre une formation permettant de mieux exercer les activités liées à l'engagement citoyen ou pour compléter les droits relevant du CPF dans l'objectif de réaliser un projet d'évolution professionnelle.

Les droits à formation acquis au titre du CEC sont inscrits sur le CPF, mais les droits constitués au titre de ces deux comptes relèvent de plafonds distincts.

L'alimentation du CPF s'effectue au 31 décembre de chaque année. Lorsque l'agent est en position de détachement, c'est l'organisme d'accueil qui est chargé de procéder à l'alimentation ; lorsqu'il est mis à disposition, c'est l'autorité d'origine qui est en principe compétente.

Pour le calcul de l'alimentation du CPF, le nombre d'heures de travail de référence est égal à la durée légale annuelle de travail.

### L'utilisation des droits acquis au titre du CPF

L'agent acquiert des heures sur son CPF qu'il peut utiliser, à son initiative et sous réserve de l'accord de son administration, afin de suivre des actions de formation.

L'agent public peut solliciter son CPF pour :

- ◆ le suivi d'une action de formation visant à l'obtention d'un diplôme, d'un titre ou d'une certification répertoriés sur le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou à l'inventaire mentionné à l'article L 335-6 du code de l'éducation nationale
- ◆ le suivi d'une action inscrite au plan de formation ou dans l'offre de formation d'un employeur public, y compris lorsqu'il s'agit d'un autre employeur que le sien

- ◆ le suivi d'une action proposée par un organisme de formation ayant souscrit aux obligations de déclaration prévues par le code du travail.

Les droits acquis peuvent être utilisés en complément des dispositifs existants en matière de formation professionnelle (congé pour bilan de compétences, pour VAE, congé de formation professionnelle).

Ne sont pas éligibles au CPF les formations relatives à l'adaptation aux fonctions exercées.

Les actions de formation doivent se dérouler, en priorité, pendant le temps de travail.

Les heures acquises sur le Compte d'Engagement Citoyen (CEC) peuvent être utilisées pour acquérir les compétences nécessaires à l'exercice d'activités bénévoles et de volontariat ou mettre en œuvre le projet d'évolution professionnelle en complément des heures inscrites sur le CPF.

Lorsque l'agent ne dispose pas de droits suffisants pour accéder à une formation, il peut demander à utiliser par anticipation les droits qu'il pourra acquérir au cours des deux prochaines années.

L'agent bénéficiaire d'un contrat à durée déterminée ne peut utiliser par anticipation des droits supérieurs à ceux qu'il peut acquérir jusqu'à la date d'expiration de son contrat. L'agent peut également mobiliser le congé de formation professionnelle en complément.

Pour utiliser ses droits CPF, l'agent doit solliciter l'accord écrit de son employeur, en précisant le projet d'évolution professionnelle qui fonde sa demande. Cet accord porte sur la nature, le calendrier et le financement de la formation souhaitée.

Lorsque l'agent relève de plusieurs employeurs, la demande doit être présentée auprès de l'employeur principal, à savoir l'employeur auprès duquel il effectue le nombre d'heures le plus élevé. Toutefois, chacun des employeurs doit donner son accord sur le calendrier de la formation. La prise en charge incombe à l'employeur principal de l'agent. Un cofinancement peut être mis en place entre les employeurs territoriaux.

Lorsque l'agent est en position de détachement, l'administration compétente pour instruire la demande est l'organisme d'accueil ; lorsqu'il est mis à disposition, c'est l'autorité d'origine qui est en principe compétente.

Préalablement à sa demande, l'agent peut bénéficier

## LA MISE EN ŒUVRE DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION

d'un accompagnement personnalisé afin d'élaborer son projet professionnel et d'identifier les différentes actions nécessaires à sa mise en œuvre. Ce conseil est assuré par un conseiller formé à cet effet au sein de sa collectivité ou au sein des centres de gestion.

Une priorité est accordée pour les actions de formation proposées par l'employeur si elles permettent de répondre à la demande de l'agent.

En outre, l'administration doit donner priorité aux formations visant à :

- ♦ suivre une action de formation, un accompagnement ou bénéficier d'un bilan de compétences, permettant de prévenir une situation d'inaptitude à l'exercice des fonctions
- ♦ suivre une action de formation ou un accompagnement à la validation des acquis de l'expérience par un diplôme, un titre ou une certification inscrite au répertoire national des certifications professionnelles
- ♦ suivre une action de formation de préparation aux concours et examens.

Lorsque la demande de formation de l'agent relève du socle de connaissances et de compétences mentionné à l'article L 6121-2 du code du travail (communication en français, règles de calcul et de raisonnement mathématique...), l'administration est tenue d'y faire droit.

Le bénéfice de la formation peut, le cas échéant, être différé dans l'année qui suit la demande, pour des raisons de nécessité de service.

Toute décision de refus opposée à une demande de mobilisation du CPF par l'administration doit être motivée.

Le refus peut être contesté par l'agent devant la CAP ou la CCP.

En cas de refus de la demande de mobilisation du CPF pendant deux années successives, le rejet d'une troisième demande portant sur une action de formation de même nature ne peut être prononcé par l'autorité compétente qu'après avis du CAP ou de la CCP.

L'employeur peut valider la formation mais la faire réaliser par un autre organisme de formation que celui demandé par l'agent.

Les heures de formation pendant le temps de service sont

assimilées à un temps de travail effectif. La rémunération est maintenue. Si la formation est suivie hors temps de travail, l'agent bénéficie de la législation de la sécurité sociale relative à la protection en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Cependant, le temps correspondant n'est pas assimilé à un temps de service pour l'application du droit à pension de retraite.

### **Le principe de portabilité des droits acquis au titre du CPA**

Le principe de portabilité s'applique aux droits inscrits sur le CPA :

- ♦ lorsqu'un agent public change d'employeur, y compris lorsqu'il change de statut
- ♦ et lorsque le titulaire du compte acquiert la qualité d'agent public.

Les droits étant attachés à la personne qui en est titulaire et non à son statut, tout fonctionnaire peut faire valoir auprès de toute personne publique ou privée qui l'emploie les droits qu'il a précédemment acquis, selon les modalités du régime dont il relève au moment de sa demande.

Les droits inscrits sur le CPA demeurent acquis par leur titulaire jusqu'à leur utilisation ou à la fermeture du compte.

Aucune ancienneté de service auprès de l'employeur n'est requise pour constituer ou utiliser les droits attachés au CPF.

### **L'accès aux droits**

Chaque titulaire d'un compte personnel d'activité peut consulter les droits inscrits sur celui-ci en accédant au service en ligne mentionné à l'article L 5151-6 du code du travail.

Le compte personnel d'activité est mis en œuvre au moyen du traitement automatisé défini aux articles R 5151-1 et suivants du code du travail applicables aux collectivités territoriales.

Ce traitement automatisé est mis en œuvre et géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Le système d'information du compte personnel d'activité a pour finalités de permettre :

1° La consultation par le titulaire du compte et l'utilisation, dans le compte personnel d'activité, des droits inscrits

## LA MISE EN ŒUVRE DU COMPTE PERSONNEL DE FORMATION

ou mentionnés sur le compte personnel de formation, le compte professionnel de prévention ou le compte d'engagement citoyen, dans le cadre d'un service en ligne

2° L'accès des titulaires du compte à un service de consultation de leurs bulletins de paie, lorsqu'ils ont été transmis par l'employeur sous forme électronique

3° L'accès des titulaires du compte à des services utiles à la sécurisation des parcours professionnels et à la mobilité géographique et professionnelle, au moyen de la même plateforme ainsi que l'accompagnement des titulaires dans l'utilisation de ces services

4° Le partage entre titulaires de compte de tout ou partie des données de leur espace personnel afin de favoriser les échanges sur des questions liées à la sécurisation des parcours professionnels et à la mobilité géographique et professionnelle

5° L'analyse de l'utilisation et l'évaluation de la mise en œuvre du compte personnel d'activité, notamment par le biais de la statistique.

Le titulaire du compte personnel d'activité accède directement aux données à caractère personnel le concernant.

Dans la mesure nécessaire à l'exercice de leurs missions, les personnels de la Caisse des dépôts et consignations assurant la gestion du traitement accèdent directement à tout ou partie des données à caractère personnel du système d'information du compte personnel d'activité, pour la gestion des services en ligne.

Les agents des organismes de conseil en évolution professionnelle sont habilités, lorsque le titulaire y consent, à accéder aux données se rapportant à ses profils, parcours, compétences et projets professionnels dans les limites strictement nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Les données à caractère personnel et les informations enregistrées dans le système d'information du compte personnel d'activité sont conservées pendant toute la durée d'ouverture du compte et pendant une durée de trois ans à compter de la date du décès du titulaire du compte.

### **Le financement du CPF**

En dehors de la prise en charge par le CNFPT des formations qui lui sont confiées par les textes en

vigueur, l'employeur territorial prend en charge les frais pédagogiques dans le cadre de l'utilisation du CPF.

Les frais de déplacements et l'indemnisation des personnels sont également pris en charge par l'employeur. En revanche, les frais d'inscription et de mise à disposition d'un fond documentaire peuvent être à la charge de l'agent pour les préparations aux concours et examens.

Le décret du 6 mai 2017 offre la possibilité aux employeurs publics de déterminer des plafonds de prise en charge des frais dans le cadre de l'utilisation du CPF par délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public.

L'agent est tenu de rembourser les frais s'il est absent sans motif valable de tout ou partie de la formation.

### Textes de référence :

- ♦ Ordonnance n°2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique
- ♦ Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (articles 22, 22 ter et 22 quater)
- ♦ Décret n°2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie
- ♦ Décret n°2017-1877 du 29 décembre 2017 relatif aux traitements de données à caractère personnel liés au compte personnel d'activité des agents des trois fonctions publiques, de différentes catégories d'agents des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat et de certains salariés
- ♦ Circulaire du 10 mai 2017 relative aux modalités de mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique NOR : RDEF1713973C

## LE MODE DE FINANCEMENT DU FIPH SÉVÈREMENT REMIS EN CAUSE DANS DEUX RAPPORTS

Les personnes handicapées ne peuvent exercer pleinement leur droit à l'emploi que si tous les secteurs du monde du travail leur sont ouverts. L'Etat s'est doté d'un cadre législatif pour ouvrir les portes des entreprises privées et de la Fonction Publique aux personnes ayant un handicap. Cette politique repose sur l'obligation, fixée par la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés qui oblige des employeurs privés et publics, de compter au moins 6% de travailleurs handicapés au sein de leurs effectifs. Ainsi, à partir de 20 agents chaque administration ou établissement public doit employer, à temps plein ou à temps partiel, des travailleurs handicapés dans la proportion de 6% au moins de l'effectif total du personnel.

La loi n°2005-102 du 11 février 2005 a confié au Fonds d'Insertion pour les Personnes Handicapées dans la Fonction Publique (FIPHFP) l'objectif de mettre en œuvre une politique publique destinée à promouvoir l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées dans la Fonction publique, ainsi que la formation et l'information de tous les acteurs.

Dès 2007, les Centres de Gestion et le FIPHFP ont souhaité s'associer pour renforcer les actions initiées dans les domaines de l'insertion et du maintien dans l'emploi des personnes handicapées au sein de la Fonction Publique Territoriale. L'objectif de ce partenariat est de répondre aux besoins des collectivités soucieuses d'intégrer des actions en faveur des travailleurs handicapés dans la gestion de leurs ressources humaines.

Le FIPHFP, issu de l'article 36 de la loi du 11 février 2005, est alimenté par les contributions des employeurs des trois Fonctions Publiques qui ne respectent pas l'obligation d'emploi des personnes handicapées.

### Le contexte de l'évaluation

Les ressources dédiées au financement de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, issues des contributions versées par les employeurs n'atteignant pas le seuil de 6%, se réduisent en conséquence de la hausse de leur taux d'emploi. Le comité interministériel du handicap (CIH) du 2 décembre 2016 a inscrit ce sujet à son ordre du jour: le modèle de financement de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés pourrait atteindre sa limite mettant en jeu le fonctionnement du FIPHFP. Dans ce contexte, le CIH a

prévu de «*reformer le modèle de financement de l'Agefiph et du FIPHFP*». Un groupe de travail a été préfiguré pour «*engager(...) la réflexion sur le mode de financement des fonds en partenariat avec l'ensemble des acteurs*» afin d'éviter de «*réduire drastiquement les moyens dévolus à l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés*».

C'est dans ce cadre que l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont été chargées en mai 2017 d'une mission exploratoire sur ce sujet. L'objectif de la mission est de formuler des propositions visant à assurer une trajectoire budgétaire soutenable et de proposer des perspectives d'évolution structurelle du mode de financement de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées. Le rapport, publié en décembre 2017, formule 23 propositions en ce sens. Parallèlement au travail de la mission, la Cour des comptes a rendu un rapport le 8 décembre 2017 sur le modèle de financement de l'Agefiph et du FIPHFP.

### Un mode de financement porteur d'incitations et d'amélioration du taux d'emploi des travailleurs handicapés

Le rapport de la mission IGF-IGAS relève que, même si la situation des travailleurs handicapés sur le marché du travail reste plus difficile que celle des autres salariés, le mode de financement actuel est porteur d'incitations pour les employeurs et a largement contribué à l'augmentation constatée du taux d'emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (BOETH). En effet, le taux d'emploi a augmenté de 1,3 point entre 2009 et 2015 dans le secteur public, atteignant 5,3% en 2015. La fonction publique territoriale, avec un taux de 6,36 % devance la fonction publique d'Etat (4,34%) et la fonction publique hospitalière (5,51%). Ces chiffres sont issus du rapport annuel FIPHFP de 2016. On constate que la fonction publique territoriale respecte, dans son ensemble, les obligations d'emploi de personnes handicapées.

### Une collecte de ressources mal maîtrisée

Les modalités de calcul de la contribution due par les employeurs, déterminées à l'origine par la loi du 10 juillet 1987 et ses textes d'application, ont été réformées à la suite de la loi du 11 février 2005. La Cour des comptes souligne toutefois des dysfonctionnements qui caractérisent la souscription et le traitement



## LE MODE DE FINANCEMENT DU FIPH SÉVÈREMENT REMIS EN CAUSE DANS DEUX RAPPORTS

des déclarations. En effet, dans le secteur public, le recouvrement de la contribution auprès des employeurs n'est pas toujours immédiat. En 2015, 12% d'entre eux ne se sont pas acquittés spontanément de leur contribution alors qu'il s'agit d'une contribution obligatoire. En outre, les contrôles des déclarations effectués par le FIPHFP sont restés trop peu nombreux pour s'assurer de l'exactitude des déclarations. Ainsi, en 2015, moins de 2% des déclarations ont fait l'objet d'un contrôle. Ces contrôles sont insuffisants, bien que les résultats de ceux effectués aient été alarmants: par exemple, sur l'échantillon analysé en 2015, 13% seulement des déclarations ont été jugées conformes et, dans 55% des cas, une sous-évaluation de la contribution a été constatée.

### **Un modèle de financement aboutissant à une impasse financière**

La Cour des comptes indique dans son rapport que le fonctionnement du FIPHFP repose sur un modèle économique qui aboutit à une impasse financière. En effet, au fur et à mesure que l'insertion des personnes en situation de handicap progresse, les ressources de l'organisme, fondées sur la contribution des employeurs qui ne remplissent pas leurs obligations d'emploi, se réduisent inévitablement, alors même que les dépenses continuent à augmenter ou ne diminuent pas dans les mêmes proportions.

Selon la Cour des comptes, il résulte de cet effet de ciseaux qu'un point de rupture financier est désormais envisageable, ce qui rend nécessaire, afin de pérenniser le fonds, une réforme du cadre d'intervention et de ses modalités de financement. Les derniers exercices du FIPHFP se sont soldés par un déficit d'exploitation de 89,8 millions d'euros en 2014, 58,4 millions d'euros en 2015 et 25 millions en 2016. Ces résultats défavorables ont été amplifiés par une contribution de l'organisme au financement des contrats d'accompagnement dans l'emploi et des contrats uniques d'insertion à hauteur de 29 millions d'euros par année sur la période 2015 à 2017; cette contribution a été décidée par le législateur au motif que les personnes handicapées pouvaient prétendre au bénéfice de ces contrats.

### **Le regard de la Cour des comptes sur les interventions et les expertises du FIPHFP**

Le FIPH dispose d'un catalogue d'interventions qu'il

propose soit de manière ponctuelle par l'intermédiaire d'une plateforme de gestion soit dans le cadre de conventions signées avec les employeurs. Pour les demandes ponctuelles, la Cour des comptes relève qu'aucune orientation décidée par le fonds ne vise à privilégier un type particulier d'intervention: les actions de l'organisme se limitent à la prise en compte du référencement de l'aide dans le catalogue et à l'examen de l'éligibilité de l'agent à cette aide. Les conventions quant à elles ne définissent pas le cadre des actions en fonction des besoins des employeurs. La Cour des comptes estime que les conventions ne constituent qu'un support de mobilisation d'ensemble et globale des aides du catalogue. «*Le FIPH n'a pas non plus répondu aux demandes d'employeurs publics qui recherchaient des prestations innovantes hors catalogue*» souligne la Cour des comptes.

La refonte du catalogue du FIPH a été opérée sans rapprochement avec celui de l'Agefiph. Les deux fonds n'ont pas harmonisé leurs prestations, ce qui a créé des différences importantes de traitement dans la prise en charge des travailleurs handicapés entre le secteur public et le secteur privé. Ainsi, le FIPHFP aide au reclassement des personnes reconnues inaptes, ce qui soulève la question, dans la fonction publique, de la frontière entre handicap et prévention des risques socio-professionnels au travail, alors même que cette dernière relève d'une réglementation particulière et que l'employeur doit l'intégrer dans la politique de gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, le contrôle du FIPHFP par la Cour des comptes a mis en évidence la faiblesse de l'expertise propre. En effet, le fonds fait appel à des prestataires externes pour animer son développement local et pour constituer le catalogue d'aides qu'il met à disposition. Lorsque des conventions sont signées avec des organismes publics, leur mise en œuvre repose sur la capacité d'expertise interne de l'employeur public ou sur un prestataire externe. Enfin, le FIPHFP n'évalue pas l'impact des actions qu'il finance. Il demande aux employeurs d'établir régulièrement des rapports quantitatifs et qualitatifs mais ne les exploite pas en conséquence. Cela ne permet pas d'aider à définir les grandes orientations stratégiques du fonds.

La Cour des comptes admet que la mise en place de l'organisme reposait pour partie sur une volonté de mutualisation du financement des actions entre les

## LE MODE DE FINANCEMENT DU FIPH SÉVÈREMENT REMIS EN CAUSE DANS DEUX RAPPORTS

employeurs au sein du secteur public. Or, selon la Cour, faute de priorité clairement définie, les interventions répondent davantage à une logique de gestion administrative d'une enveloppe de ressources qu'à une démarche stratégique au profit de publics ciblés dont les besoins seraient clairement identifiés.

Pour résumer, la Cour des comptes formule 3 grandes recommandations :

1° Redéfinir les objectifs de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées à partir d'une analyse précise des besoins

2° Déterminer le financement nécessaire de cette politique sur le long terme en fixer en conséquence les modalités de la contribution à la charge des employeurs

3° Évaluer l'intérêt de maintenir le FIPHFP ou privilégier des mécanismes d'affectation directe de crédits pour financer des actions prioritaires.

### ***Vers une harmonisation des deux fonds public et privé?***

Selon l'IGA et l'IGAS, une première voie de résolution du problème financier serait de supprimer les mécanismes de calcul de la contribution ou de définition du périmètre des bénéficiaires de l'OETH qui affaiblissent aujourd'hui la portée de l'obligation (propositions de suppression de la règle de l'arrondi dans le calcul des effectifs bénéficiaires manquants et de remise en place d'un plafonnement de la déduction pour rémunération de l'accompagnement aux élèves ou étudiants handicapés).

La simplification déclarative qui sera permise par le passage à la DSN et le renforcement des contrôles pourront aussi participer à cet accroissement de recettes. Dans le contexte du passage à la DSN, la mission préconise de transférer le recouvrement de ces contributions à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) pour une plus grande professionnalisation. Ainsi, à mode de financement inchangé, l'ensemble de ces mesures permettraient de dégager des marges de manœuvre substantielles.

L'offre des deux fonds présente de nombreux écarts entre le secteur public et le secteur privé qui ne trouvent pas de justification selon la mission. Une harmonisation de l'offre levant les incohérences

constatées, une simplification des aides, une meilleure implication des employeurs, dans le respect du principe d'aménagement raisonnable, et un financement de la formation professionnelle de personnes handicapées, garanti par le droit commun, permettraient aussi de résorber les difficultés financières des fonds, en restant toujours dans la logique de compensation qui prévaut actuellement.

Selon la mission, les aides seraient redéfinies selon les principes suivants (proposition n°16) :

- ◆ Harmonisation des aides des secteurs privés et publics selon leurs finalités à la fois sur les principes d'intervention et sur la nature des aides
- ◆ Réduction du nombre des aides afin d'en faciliter la mobilisation
- ◆ Reconsidération des contours des aides : aides au transport, limiter la participation du FIPHFP sur l'accessibilité au poste de travail, évaluer et réduire la part des dépenses consacrées à la communication...

Cependant, la mission estime que les évolutions ne doivent pas se limiter aux règles de calcul et aux contours des offres. La résolution des problèmes financiers ne suffira pas à garantir que la mission d'insertion et de maintien dans l'emploi soit bien remplie. Un positionnement plus fort doit être donné aux financeurs de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés en les fusionnant en une structure plus à même de piloter ses prestataires. En outre, une intégration de cette structure à Pôle emploi conforterait le pilotage effectif de cette politique au sein du service public de l'emploi, à condition d'accorder une place spécifique au handicap dans la gouvernance.

Si, à plus long terme, la poursuite de la hausse des taux d'emploi réduisait trop les recettes compte tenu des besoins, plusieurs solutions sont possibles selon la mission. Au vu des travaux et investigations, la mission estime que la solution qui présente le plus d'atouts, notamment en termes de lisibilité de la politique, serait l'ajustement du taux cible de l'OETH sur la part de bénéficiaires de l'obligation dans la population en âge de travailler. Parmi les solutions permettant un financement plus pérenne, celle qui présente le moins d'inconvénients est l'ajout d'une cotisation sur la masse salariale à la contribution incitative actuelle. Cette cotisation, dont le taux resterait très mesuré, pourrait utilement être lié à des cotisations existantes comme celles pour les accidents de travail

## LE MODE DE FINANCEMENT DU FIPH SÉVÈREMENT REMIS EN CAUSE DANS DEUX RAPPORTS

et maladie professionnelle ou celles pour la formation professionnelle.

### **Observation des CDG sur les bilans des conventions FIPHFP**

Depuis le début du partenariat en 2008, 86 Centres ont passé une convention initiale avec le FIPHFP et 65 conventions ont été renouvelées (pour 36 millions d'euros). Ainsi, les  $\frac{3}{4}$  des conventions ont été renouvelées, les conventions complémentaires venant compléter les premières conventions. 58% des conventions ont été signées durant les deux premières années de la mise en œuvre du partenariat (15% en 2008, 43% en 2009). Le montant moyen d'engagement d'une convention avec un CDG est de 430 000 euros soit environ 143 000 euros par an. Le FIPHFP s'est engagé pour l'ensemble des CDG à hauteur de 65 393 507 € pour 162 conventions signées avec les CDG depuis 2007. Les conventions ont une durée de 3 ans.

À l'occasion des travaux de la mission sur l'évaluation du FIPHFP, la FNCDG a diffusé un questionnaire afin de recueillir la perception des Centres de Gestion sur cet organisme et des dispositifs d'aide au recrutement et au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés.

Globalement, l'obligation d'emploi a permis une prise de conscience de la part des employeurs publics sur les formes multiples du handicap. Les mentalités évoluent favorablement pour les employeurs comme pour les agents.

Les services handicap des Centres de Gestion accompagnent les collectivités dans les démarches de demandes d'aides auprès du FIPHFP. Ils informent et conseillent sur les aides les plus adaptées à la situation de l'agent concerné. Ils assurent la saisie en ligne des demandes de subvention pour le compte de la collectivité, constituent et transmettent au FIPHFP un dossier complet avec les justificatifs nécessaires. Ils assurent ensuite le suivi des demandes de subvention. La convention entre les CDG et le FIPH vient s'ajouter à l'ensemble des aides présentées dans le catalogue

qui sont ouvertes à tous les employeurs publics. Le FIPH a également permis aux Centres de Gestion de se doter de véritables équipes pluridisciplinaires afin d'accompagner au mieux les collectivités.

L'impact sur le maintien dans l'emploi est très positif. Pour le recrutement, les aides financières contribuent largement à la mise en œuvre d'actions de communication et surtout de formation ciblées à destination des personnes en situation de handicap. Ces actions favorisent leur employabilité en répondant à des besoins spécifiques de recrutement sur le territoire. Toutefois, afin de permettre la création d'emplois pérennes, certaines mesures incitatives au recrutement pourraient être bénéfiques. Cette mesure nécessiterait, bien sûr, des moyens supplémentaires comme, par exemple, des allègements de charge.



S'agissant du maintien dans l'emploi, dans un contexte d'effectifs vieillissants et, de restriction budgétaire, les aides du FIPHFP constituent un levier indispensable pour permettre le maintien dans

l'emploi des agents, notamment dans les petites collectivités. En effet, les petites structures s'appuient fortement sur les financements du FIPHFP pour maintenir en emploi les agents inaptes ou en risque d'inaptitude. Au-delà de la gestion individuelle des situations, un certain nombre de collectivités souhaitent ensuite être accompagnées sur des actions globales en matière de condition de travail et de prévention.

Cependant, du côté des Centres de Gestion, les difficultés de communication s'accroissent avec le FIPHFP. En raison des modifications du catalogue et des conditions d'attribution des aides, il devient difficile de conseiller les collectivités. Les Centres de Gestion soulignent également le manque de lisibilité dans le catalogue des aides, ce qui ne facilite pas leur mobilisation, notamment pour les collectivités les plus modestes.

## LA MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE

La médiation «s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution **amiable** de leurs différends, **avec l'aide d'un tiers**, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction» (article L 213-1 du Code de Justice Administrative). Celle-ci porte sur «**tout ou partie d'un litige**» (article R 213-1 du même code).

Instaurée par la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice au XXI<sup>e</sup> siècle, la médiation préalable obligatoire est mise en place à titre expérimental jusqu'au 18 novembre 2020 pour les recours contentieux formés en matière de fonction publique ou de prestations sociales.

En 2016, les tribunaux administratifs ont enregistré 198 578 affaires nouvelles. 11% d'entre elles portaient sur un contentieux lié à la fonction publique. Entre 2013 et 2017, a été observée une augmentation de plus de 25% des affaires enregistrées dans le domaine de la fonction publique territoriale.

La médiation préalable obligatoire, alternative au recours administratif, pourra ralentir, voire limiter cet accroissement.

Tout en offrant des garanties de **confidentialité et d'impartialité**, la médiation permet de régler de manière rapide et pour un coût modéré un accord sur mesure adapté aux besoins de chacun.

Par rapport à une décision de Justice, **la médiation est réparatrice et conciliatrice** : la solution appartient aux parties et non au juge devant respecter les règles juridiques qui s'imposent à lui.

La médiation constitue une solution attrayante pour les parties qui privilégient la préservation ou l'amélioration de leurs relations, qui souhaitent conserver la maîtrise de la procédure, qui attachent de l'importance à la confidentialité ou qui veulent aboutir à un règlement rapide d'une situation amenée à terme à devenir conflictuelle.

### **Le champ de compétences de la médiation préalable obligatoire**

Le décret n°2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux organise la mise en œuvre

de l'expérimentation. Il énumère notamment les litiges entrant dans son champ d'application.

En effet, toutes les questions de fonction publique ne sont pas concernées par l'expérimentation.

L'article 1-1 du décret du 16 février 2018 prévoit que, dans le cadre de l'expérimentation et à peine d'irrecevabilité, sont soumis à médiation préalable obligatoire, les litiges nés de décisions administratives individuelles défavorables dans les domaines suivants :

- ◆ Certains éléments de rémunération
- ◆ Refus de détachement, de placement en disponibilité ou de congés non rémunérés
- ◆ Réintégration à l'issue d'un détachement, d'un placement en disponibilité, d'un congé sans traitement ou d'un congé parental
- ◆ Classement de l'agent à l'issue d'un avancement de grade ou d'un changement de corps obtenu par promotion interne
- ◆ Décisions relatives à la formation professionnelle tout au long de la vie
- ◆ Mesures appropriées prises par les employeurs publics à l'égard des travailleurs handicapés
- ◆ Aménagement des conditions de travail des fonctionnaires qui ne sont plus en mesure d'exercer leur fonction.

En matière de fonction publique territoriale, sont concernés par cette procédure de médiation préalable obligatoire les agents employés dans une collectivité ou un établissement situé dans le ressort de 46 circonscriptions départementales dont la liste est fixée par l'arrêté interministériel du 2 mars 2018. La collectivité ou l'établissement doit avoir conclu, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2018 avec le Centre de Gestion dont il/elle relève, une convention lui confiant la mission de médiation préalable obligatoire en cas de litige avec l'un de ses agents.

### **Les Centres de Gestion médiateurs de la fonction publique territoriale**

L'arrêté du 2 mars 2018 fixe les 46 circonscriptions départementales entrant dans le champ de l'expérimentation : Aisne; Aude; Aveyron; Bas-Rhin; Charente-Maritime; Côtes d'Armor; Drôme; Essonne; Eure; Finistère; Gard; Gironde; Guadeloupe; Guyane; Haute-Loire; Hautes-Pyrénées; Haute-Saône; Haute-Savoie; Hauts-de-Seine; Ille-et-Vilaine; Indre-et-Loire; Isère; Landes; Loire-Atlantique; Maine-et-Loire; Manche;



## LA MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE

Martinique; Meurthe-et-Moselle; Moselle; Nord; Pas-de-Calais; Puy-de-Dôme; Pyrénées-Atlantiques; Pyrénées-Orientales; Rhône; Saône-et-Loire; Savoie; Seine-Maritime; Seine-Saint-Denis; Tarn; Val-de-Marne; Val-d'Oise; Vendée; Vienne; Yonne; Yvelines.

Ces 46 circonscriptions correspondent à 42 Centres départementaux ou interdépartementaux de gestion.

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018, ces CDG assurent, en qualité de tiers de confiance, la mission optionnelle de médiation préalable obligatoire au titre de leur mission facultative de conseil juridique (article 25 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction publique territoriale), et ce, jusqu'au 18 novembre 2020, terme de cette expérimentation.

Cette mission optionnelle est ouverte à toutes les collectivités et établissements, affiliés et non affiliés. Pour en bénéficier, les collectivités et établissements ont jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2018 pour conclure une convention d'adhésion avec le Centre de Gestion de leur ressort territorial.

Cette convention précise notamment les éléments suivants :

- ◆ L'objet de la convention et de l'expérimentation
- ◆ Le domaine d'application et le rôle du médiateur
- ◆ Le médiateur désigné et les conditions d'exercice de sa mission
- ◆ Les obligations respectives des parties
- ◆ Les modalités de facturation du recours à la médiation.

Chaque Centre de Gestion concerné par l'expérimentation désigne un médiateur qui devra présenter plusieurs garanties décrites notamment dans la «**Charte des médiateurs des Centres de gestion**» réalisée par la FNCDG et à laquelle chaque médiateur adhère. Il devra également posséder des compétences nécessaires sur les sujets qui lui sont confiés, et avoir suivi une formation spécifique sur les techniques de médiation ou disposer d'une expérience adaptée à cette pratique.

### Le déroulement du processus de médiation

Rappelons tout d'abord qu'en cas de décision litigieuse dans un domaine concerné par l'expérimentation sur la médiation préalable obligatoire, l'autorité administrative doit informer l'agent de cette obligation et lui indiquer

les coordonnées du médiateur. A défaut, le délai de recours ne court pas à l'encontre de la décision litigieuse.

#### Etape 1 : La saisine du médiateur du Centre de Gestion

Elle doit être effectuée dans un délai de deux mois à compter de la décision litigieuse par une lettre de saisine comprenant une copie de la décision contestée. Celle-ci interrompt le délai contentieux et suspend le délai de prescription jusqu'à l'achèvement de la médiation.

#### Etape 2 : Accord des parties sur le principe de la médiation

Le médiateur doit s'assurer que les parties ont pris connaissance et accepté les principes d'un processus de médiation, ainsi que les obligations de confidentialité qui leur incombent. Il informe également les parties des effets de la médiation.

#### Etape 3 : L'instruction de la médiation

Le médiateur entend les parties ensemble ou séparément, et confronte les arguments.

A tous les stades de la médiation, les parties peuvent agir seules, se faire représenter ou être assistées par un tiers de leur choix.

Les parties peuvent décider à tout moment de mettre fin à la médiation.

#### Etape 4 : L'accord des parties ou l'échec de la médiation

Trois possibilités sont à envisager :

- ◆ Les parties concluent un accord écrit et s'engagent à le respecter, le médiateur veille à ce que celui-ci soit respectueux des règles d'ordre public
- ◆ L'une des parties se désiste mettant fin à la médiation
- ◆ Le médiateur prononce d'office la fin de la médiation dans les cas suivants : rapport de force déséquilibré, violations de règles pénales ou d'ordre public, éléments empêchant de garantir l'impartialité et la neutralité du médiateur, ignorance juridique grave d'une partie utilisée sciemment par une autre, manque de diligence des parties.

Le processus de médiation prend alors fin, les délais de recours contentieux et de prescription recommencent à courir. Un procès-verbal de fin de médiation est signé par chacune des parties, et à défaut de signature, le médiateur établit un acte de fin de médiation (celui-ci ne constitue pas une décision administrative).

## LA MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE : INTERVIEW DE DAVID MOREAU MAÎTRE DES REQUÊTES AU CONSEIL D'ÉTAT, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT CHARGÉ DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES



### Quelle est aujourd'hui la place de la médiation devant les juridictions administratives ?

Depuis la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle, la médiation est un mode de droit commun de résolution des litiges administratifs, à côté de la résolution contentieuse. Très rapidement, les juridictions administratives se sont mises en ordre de marche pour favoriser le recours à la médiation dans les dossiers qui paraissent le mieux s'y prêter. Un référent médiation a été nommé dans toutes les juridictions, avec pour mission notamment de constituer un vivier de médiateurs locaux, des conventions cadres avec les barreaux, les centres de médiation et les grandes administrations locales sont en cours de signature dans tous les tribunaux administratifs, et plusieurs centaines de médiations ont été engagées à l'initiative du juge depuis

la parution du décret d'application de la loi le 18 avril 2017. Sur celles qui sont terminées, 61% ont abouti à un accord entre les parties, dans un délai moyen inférieur à 3 mois.

### Pourquoi cette expérimentation en matière de contentieux de la fonction publique, notamment territoriale ?

Le contentieux devant les tribunaux administratifs ne cesse de croître (68000 recours en 1988, 193 000 en 2017). En dehors du contentieux spécifique des étrangers, le contentieux de la fonction publique est le deuxième plus important (11% des entrées) après les contentieux sociaux (16%). Il a fortement progressé ces dernières années (+20% en 2014, +18,5% en 2015, stabilisation en 2016), notamment dans la fonction publique territoriale.

Les magistrats constatent que les contentieux de la fonction publique sont souvent très factuels et peuvent donc se prêter assez facilement à un règlement amiable avec l'aide d'un tiers. La médiation présente de nombreux avantages par rapport à un recours contentieux : elle est plus rapide et moins coûteuse qu'un procès ; mais surtout elle permet de purger les différends au-delà du seul périmètre matériel ou temporel de la décision contestée (y compris dans leurs aspects psychologiques ou affectifs) et est ainsi plus favorable au retour à une situation apaisée, ce qui est fondamental pour des personnes qui doivent continuer à travailler ensemble.

## LA MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE : INTERVIEW DE DAVID MOREAU MAÎTRE DES REQUÊTES AU CONSEIL D'ÉTAT, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT CHARGÉ DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

### Quel est l'intérêt, selon vous, pour un employeur territorial de s'engager dans cette expérimentation ?

L'expérimentation de médiation préalable obligatoire est une chance pour les employeurs publics à plusieurs titres :

- ♦ A la différence d'un procès, où il y a toujours un « gagnant » et un « perdant », la médiation permet à l'employeur de ne pas rompre le lien avec son agent, de lever les incompréhensions et d'expliquer dans un cadre apaisé la position de chacun ; le recours contentieux a immédiatement pour effet de cristalliser le litige, voire de le durcir. En cela la médiation permet de poursuivre la relation de management et en acceptant le principe renforce l'image sociale de l'employeur.
- ♦ L'employeur peut éviter un procès long et coûteux en temps et en frais de justice : on constate souvent que l'explication d'une décision par un tiers de confiance permet aux agents de mieux en comprendre le sens et de mieux les accepter. Ceci est un atout considérable de la médiation par rapport à un recours administratif, dont l'issue est toujours suspectée de partialité par les administrés car c'est au final toujours la même administration qui se prononce.
- ♦ La médiation peut aussi être un facteur de progrès pour l'employeur en termes d'organisation et de management car on constate parfois qu'avec l'aide du tiers indépendant et extérieur, elle est l'occasion

de détecter des dysfonctionnements dont personne n'avait réellement conscience et qui, une fois corrigés, permettent d'améliorer globalement et durablement la gestion du personnel.

- ♦ J'ajouterai pour finir que les contraintes d'une médiation pour l'employeur public sont quasi-nulles :

le principe de la médiation étant le libre consentement des parties, l'administration peut y mettre un terme à tout moment (article L 213-6 du code de justice administrative) ;

une médiation ne peut par ailleurs jamais aboutir à faire accepter par l'administration des concessions qu'elle ne peut légalement consentir (article L 213-3 du code de justice administrative); elle est peu mobilisatrice en moyens humains car une grande partie des échanges, voire la totalité, peut se faire par écrit ; enfin, la durée moyenne des médiations ne dépasse généralement pas 3 mois, ce qui est très court par rapport aux 18 mois de délai de jugement moyen qui sont encore constatés devant les tribunaux, sans compter l'éventualité d'un appel et d'un pourvoi en cassation.

Au total, le bilan coûts-avantages de la médiation pour les employeurs est largement positif, et c'est pour cette raison que toutes les administrations se dotent progressivement de médiateurs institutionnels. Les centres de gestion, à la fois tiers indépendants et experts techniques, sauront parfaitement jouer ce rôle pour les collectivités territoriales.



## JOURNÉE THÉMATIQUE : « LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA GESTION TERRITORIALE »

**C**es dernières années, les contraintes pour les collectivités locales se sont encore renforcées : réforme territoriale, dotations de l'État revues à la baisse, exigence affichée de maîtrise salariale... Ces transformations, plus ou moins profondes, ont affecté la gestion territoriale.

En deux ans, 1760 communes ont ainsi fusionné pour donner naissance à 517 communes nouvelles. Plus de 1200 communes ont été supprimées.

Au niveau de la carte intercommunale, la mise en oeuvre de la loi NOTRe a abouti à un vaste mouvement de fusions : en 2017, on dénombrait 1266 EPCI à fiscalité propre, contre 2062 un an plus tôt. Cette diminution fut plus importante que celle observée entre 2012 et 2014, années qui correspondaient à la précédente étape de rationalisation de la carte intercommunale, résultant de la loi RCT du 16 décembre 2010.

En 2015, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales ont de nouveau ralenti : +1,2%, après +2,5% en 2014.

Ce ralentissement provient tout d'abord de celui des frais de personnel, qui concerne tous les niveaux de collectivités. L'année 2014 avait de fait été marquée par une forte hausse des emplois aidés et par des mesures tirant à la hausse les dépenses de personnel (hausse du taux de cotisation employeur de la CNRACL, revalorisation des carrières des agents de catégories C et B) ; en 2015, les effectifs hors contrats aidés ont baissé de 0,3%.

Le ralentissement des dépenses de fonctionnement s'explique aussi par la nouvelle baisse des achats et charges externes dans les communes et dans les départements. Il provient enfin de la baisse des dépenses d'intervention dans les communes et de leur ralentissement

dans les départements (alors que ces dépenses accélèrent dans les régions).

L'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, au sens de l'article 14 de la loi de programmation pour les finances publiques, a fait l'objet en 2017 d'une diminution de 2,9 Md€. Cet effort s'inscrivait dans le cadre du plan d'économie de 50 Md€ prévu par la France entre 2015 et 2017 pour réduire son déficit budgétaire et se conformer à ses engagements européens.

Une réforme visant à transformer l'administration est engagée par le Gouvernement et se pose notamment la question de l'évolution de la notion de service public local.

Le déficit d'informations et le besoin d'accompagnement face à tous ces nouveaux enjeux sont régulièrement mis en avant par les élus locaux. Ces deux missions relèvent du champ de compétences des cinq structures (FNCDG, AdCF, CDG 69, UGAP, WEKA) qui ont convenu d'organiser une réunion d'information à destination des élus mais également des directions et des équipes locales.

Après l'ouverture de cette journée par Philippe LOCATELLI, Président du Centre de Gestion du Rhône, une première table-ronde sera organisée afin d'évoquer l'évolution du contexte institutionnel, budgétaire et financier des collectivités locales et des établissements publics.





## JOURNÉE THÉMATIQUE : « LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA GESTION TERRITORIALE »

Ce temps d'information et d'échange permettra d'aborder les questions suivantes :

- ♦ Quelle a été la mise en œuvre effective de la réforme territoriale et les difficultés rencontrées notamment en matière de ressources humaines en région Rhône-Alpes Auvergne?
- ♦ Quels sont les impacts du contexte territorial sur les politiques de ressources humaines des collectivités?
- ♦ Quels seront les enjeux à appréhender en matière de GRH mais également les leviers et marges de manœuvre disponibles dans le contexte des axes de réforme envisagés dans le cadre du projet «*Action publique 2022*»?
- ♦ Quels enseignements peut-on tirer du rapport «*revue des dépenses*» et quels axes de réforme peuvent être engagés en matière de maîtrise des dépenses publiques?
- ♦ Quelle politique d'achats publics demain?

A l'issue d'une présentation du réseau étoile et du déjeuner, la table-ronde de l'après-midi sera consacrée à **la gestion des inaptitudes pour raison médicale : comment repérer, anticiper et mettre en œuvre un reclassement?**

Appréhender et gérer la pénibilité des métiers est, dans un contexte d'allongement de durée du travail et de réorganisation territoriale, une nécessité absolue.

Dans la FPT, plus de 76% des agents sont de catégorie C, souvent sur des métiers dont les activités sont à hauts facteurs de pénibilité.

En outre, à l'image de la population française, le vieillissement des effectifs dans la Fonction publique territoriale (FPT) se poursuit. En moyenne, en 2015, les agents sur emploi permanent avaient 46 ans. Plus d'un tiers des agents sont âgés de plus de 50 ans.

Ce contexte territorial rend indispensable une politique de gestion des ressources humaines qui favorise le maintien dans l'emploi des agents publics dans les meilleures conditions possibles. Les situations d'usure professionnelle ou d'inaptitude doivent être anticipées avant que les agents ne rencontrent des difficultés pour exercer leurs missions.



A l'occasion de cette table-ronde, les interventions porteront sur les questions suivantes :

- ♦ Quels sont les dispositifs de repérage et les pratiques de prévention de la pénibilité au travail et de l'inaptitude dans les collectivités?
- ♦ Quels enjeux des politiques de santé et de prévention dans un contexte de réorganisation territoriale?
- ♦ Comment gérer une situation d'inaptitude pour raison de santé : quelles démarches et procédures? quels acteurs ? quelles étapes à respecter ? Comment respecter l'obligation de moyens en cas de reclassement?
- ♦ Comment accompagner les reconversions professionnelles?

Les inscriptions à cette journée qui aura lieu **le 7 novembre 2018 au Centre de Gestion du Rhône** (Amphithéâtre Louis Tournissoux) sont gratuites et se font en ligne via le site Internet de la FNCDG.

## INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT

La fonction publique territoriale est constituée à 76% d'agents de catégorie C, avec une filière technique représentant 53% des effectifs. De nombreuses missions sont fortement exposées à des risques de pénibilité (égoutiers, éboueurs, agents des routes...). Ainsi, les métiers les plus touchés par les accidents du travail dans la fonction publique territoriale sont très majoritairement les personnels de la filière technique (65,6% des événements tous confondus). Ce sont également les filières techniques qui présentent le taux le plus élevé d'événements avec arrêt (70,6%). Par ailleurs, la pénibilité au travail est amplifiée par le phénomène de vieillissement des effectifs dans la Fonction publique territoriale. En moyenne, en 2015, les agents sur emploi permanent avaient 46 ans.

### 1) Définition du reclassement pour inaptitude des fonctionnaires territoriaux

*«Les fonctionnaires territoriaux reconnus, par suite d'altération de leur état physique, inaptes à l'exercice de leurs fonctions peuvent être reclassés dans les emplois d'un autre cadre d'emploi, emploi ou corps s'ils ont été déclarés en mesure de remplir les fonctions correspondantes. Le reclassement est subordonné à la présentation d'une demande par l'intéressé.» (Article 81 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984).*

Le droit au reclassement professionnel est un Principe Général du Droit (CE, 2 octobre 2002, n°227868).

De ce principe découle l'obligation pour l'employeur de mettre en œuvre toutes les mesures possibles pour maintenir l'agent dans l'emploi.

Le reclassement s'envisage lorsque l'état physique d'un fonctionnaire territorial, sans lui interdire d'exercer toute activité, ne lui permet pas d'exercer des fonctions correspondant aux emplois de son grade. Il en est ainsi lorsqu'un aménagement de poste et un changement d'affectation de l'agent sur un autre emploi correspondant à son grade s'avèrent impossibles, insuffisants ou inadaptés à son état de santé (Article 2 du décret n°85-1054 du 30 septembre 1985 relatif au reclassement des fonctionnaires territoriaux reconnus inaptes à l'exercice de leurs fonctions).

L'obligation de reclassement s'applique également aux

agents contractuels (CE, 26 février 2007, n°276863, article 13 du décret n°88-145 du 15 février 1988). En revanche, aucune obligation ne s'impose aux employeurs pour les fonctionnaires stagiaires en raison du caractère probatoire et provisoire de leur situation sauf si l'inaptitude physique a une origine professionnelle (CE, 26 février 2016, n°372419).

Ainsi, la collectivité doit apprécier en premier lieu les possibilités d'aménagement du poste de travail. Si elles d'avèrent impossibles ou insuffisantes compte tenu de l'état de santé de l'agent, le reclassement devra être étudié.

Il est impossible pour l'administration de mettre l'agent dans les positions suivantes sans chercher à le reclasser d'abord :

- ♦ en disponibilité (CE, 25 avril 2007, n°289236)
- ♦ en retraite pour invalidité (CAA Lyon, 4 décembre 1998, n°96LY01716)
- ♦ licencié pour inaptitude physique (CE, 3 février 2003, n°244156).

### 2) La reconnaissance de l'inaptitude physique

L'inaptitude physique se définit comme une altération de l'état physique qui compromet les possibilités de l'agent d'exécuter son travail. Elle s'apprécie par rapport au poste de travail occupé par l'agent.

L'inaptitude à l'exercice des fonctions doit être médicalement établie. Cette constatation peut s'effectuer :

- ♦ A l'issue d'un congé de maladie ordinaire d'une durée de 12 mois consécutifs après l'avis du comité médical
- ♦ Lors des renouvellements ou à l'expiration de la dernière période d'un congé de longue maladie ou de longue durée, d'un congé de grave maladie après avis du comité médical
- ♦ Pendant ou à l'issue d'un congé pour accident de travail ou maladie professionnelle après avis de la commission de réforme.

L'inaptitude peut également être constatée en dehors de tout congé de maladie :

## INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT

- ◆ À l'initiative de l'agent, sur présentation d'un certificat de son médecin traitant ou par le biais d'une expertise médicale effectuée par un médecin agréé
- ◆ À l'initiative du service de médecine préventive
- ◆ À l'initiative de l'autorité territoriale qui peut à tout moment s'assurer de l'aptitude physique d'un agent
- ◆ Lors d'une réintégration ou du renouvellement pour disponibilité d'office pour maladie.

Le comité médical propose la mesure de reclassement s'il est établi que :

- ◆ l'agent est devenu inapte à l'exercice des fonctions de son grade
- ◆ et qu'il est apte à exercer les fonctions correspondant à un autre grade.

La possibilité d'un reclassement ne doit pas être exclue dès lors que le comité médical a conclu à l'inaptitude physique définitive à l'exercice des fonctions sans indiquer expressément l'interdiction d'exercer toute activité dans la fonction publique territoriale (CE, 3 février 2003, n°234156).

L'avis émis par le comité médical doit être circonstancié quant à la définition de l'inaptitude physique du fonctionnaire à occuper un emploi correspondant à son grade : nature de l'inaptitude, définition matérielle de l'inaptitude, caractère définitif ou provisoire de l'inaptitude et détermination des emplois compatibles avec l'état de santé du fonctionnaire.

### 3) Solutions de maintien dans l'emploi préalables au reclassement

#### L'aménagement de poste

L'aménagement de poste intervient lorsque l'agent se trouve dans une situation d'inaptitude qui n'est ni totale, ni définitive. Tout agent peut en bénéficier dès lors que des restrictions d'aptitude pour son poste sont identifiées.

Les sources d'identification des restrictions peuvent être multiples : agent, responsable, représentant du personnel, médecin de prévention, instances médicales en cas d'arrêt de travail...

La demande d'aménagement d'un poste fait suite à un avis de restriction des aptitudes professionnelles émis par le médecin de prévention ou par les instances

médicales en cas d'arrêt de travail (*article 24 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*).

Lors du retour en poste d'une personne après un arrêt de maladie, l'aménagement de poste est important pour que le maintien dans l'emploi de l'agent se passe dans les meilleures conditions.

La situation doit être analysée correctement afin d'analyser les conséquences sur l'emploi de l'agent. C'est essentiel afin de définir le projet d'aménagement du poste de l'agent. Cet aménagement peut nécessiter l'intervention d'un spécialiste tel qu'un ergonome.

L'analyse de la situation d'un point de vue médical, social, professionnel et administratif est essentielle pour élaborer une solution en corrélation avec la fiche de poste. Cette solution doit répondre entièrement à la situation, être adéquate et a vocation à être pérenne.

L'aménagement du poste de travail peut se faire sous différentes formes :

- ◆ Un aménagement matériel
- ◆ Un aménagement organisationnel
- ◆ Un aménagement du temps de travail.

Lorsque que l'aménagement de poste a été déclaré impossible, un changement d'affectation doit être envisagé.

Le changement d'affectation (article 12 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983)

Lorsque l'état physique d'un fonctionnaire territorial ne lui permet plus d'exercer normalement ses fonctions et que les nécessités du service ne permettent pas d'aménager ses conditions de travail, il peut être affecté dans un autre emploi de son grade après avis de la CAP.

L'autorité territoriale procède à cette affectation après avis :

- ◆ du service de médecine professionnelle et de prévention, si l'état du fonctionnaire n'a pas rendu nécessaire l'octroi d'un congé de maladie,
- ◆ du comité médical si l'état du fonctionnaire a rendu nécessaire l'octroi d'un congé de maladie.

## INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT

Le changement d'affectation peut également avoir lieu suite à un congé maladie et dans le cadre d'un temps partiel thérapeutique.

L'autorité territoriale recherche si un poste vacant est compatible avec l'état de santé de l'agent, si ce n'est pas le cas, le reclassement professionnel doit être étudié. Cette affectation est prononcée sur proposition du CNFPT ou du CDG lorsque la collectivité ou l'établissement y est affilié (*article 1<sup>er</sup> du décret n°85-1054 du 30 septembre 1985*).

### La préparation au reclassement

Si le fonctionnaire reconnu inapte à l'exercice de ses fonctions fait le choix de demander le bénéfice des modalités de reclassement, ce dernier a droit à une période de préparation au reclassement avec traitement d'une durée maximale d'un an. Cette période est assimilée à une période de services effectifs (*article 85-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984*).

Cette mesure prévue par l'ordonnance du 19 janvier 2017 portant dispositions relatives au CPA doit encore être précisée par décret.

La période de 12 mois commencera soit :

- ♦ dès la reprise de l'agent
- ♦ dès réception de l'avis du comité médical ou de la commission de réforme.

Un délai de 2 mois d'échange entre l'agent et la collectivité sera ouvert pour proposer une solution de formation, observation ou de mise en situation professionnelle. L'agent aura 15 jours pour accepter, en cas de refus, celui-ci renoncera à bénéficier de la période.

À l'issue de ces 2 mois, une convention sera signée entre l'agent et la collectivité avec une évaluation régulière tous les 3 mois.

### **4) La procédure de reclassement pour inaptitude physique des fonctionnaires territoriaux**

Le reclassement s'envisage lorsque l'état physique de l'agent, sans lui interdire d'exercer toute activité, ne lui permet pas d'exercer des fonctions correspondant aux emplois de son grade. Il en est ainsi lorsqu'un

aménagement de poste et un changement d'affectation de l'agent sur un autre emploi correspondant à son grade s'avèrent impossibles, insuffisants ou inadaptés à son état de santé (*article 2 du décret n°85-1054 du 30 septembre 1985*).

Le reclassement permet le maintien dans l'emploi et favorise la reconversion professionnelle.

### La procédure

La procédure de reclassement obéit au respect des règles suivantes :

- ♦ L'autorité territoriale consulte le comité médical départemental qui émet un avis, constatant que l'état de santé de l'agent ne lui permet plus d'exercer les fonctions correspondant aux emplois de son grade, et constatant qu'il est apte physiquement à l'exercice d'un emploi correspondant à un autre grade de la fonction publique territoriale
- ♦ L'avis de la commission administrative paritaire (CAP) est nécessaire si le reclassement est opéré par la voie du détachement
- ♦ Lorsque le reclassement du fonctionnaire est lié au détachement ou au reclassement dans un autre grade, la procédure de déclaration de la création ou de la vacance d'emploi doit être respectée.

L'autorité territoriale, après avis du comité médical, invite l'intéressé soit à présenter une demande de détachement dans un emploi d'un autre corps ou cadre d'emplois, soit à demander le bénéfice des modalités de reclassement (*article 2 du décret n°85-1054 du 30 septembre 1985*).

Le reclassement est subordonné à la présentation d'une demande par l'intéressé (*article 81 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984*). L'administration doit l'inviter à présenter une telle demande sous peine de voir sa responsabilité engagée (CAA Lyon, 2 octobre 2007, n°05LY00084).

L'autorité territoriale recherche obligatoirement et effectivement un emploi de reclassement au sein de ses effectifs. Elle examine toutes les possibilités de réintégrer l'agent.

La décision de reclassement du fonctionnaire reste toujours subordonnée à la possibilité d'emploi dans la collectivité. Si la collectivité ne dispose pas



## INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT

d'emploi permettant de prononcer le reclassement, le fonctionnaire doit être maintenu en congé de maladie s'il n'a pas épuisé ses droits statutaires, ou, dans le cas contraire, placé en disponibilité d'office dans les conditions prévues par *l'article 19 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires territoriaux et à l'intégration*.

### Une obligation de moyens pour l'employeur

La recherche de reclassement de l'agent qui incombe à l'autorité territoriale est une obligation de moyens et non une obligation de résultats.

Le Conseil d'Etat a dégagé un principe général du droit selon lequel il appartient à l'employeur d'un agent atteint d'une inaptitude physique définitive et médicalement constatée à occuper son emploi, de le reclasser dans un autre emploi et, en cas d'impossibilité, de procéder à son licenciement (*CE, 2 octobre 2002, Chambre de commerce et d'industrie de Meurthe-et-Moselle c/ Mme F, n°227868*).

L'autorité territoriale recherche obligatoirement et effectivement un emploi de reclassement au sein de ses effectifs. Elle examine toutes les possibilités de réintégrer l'agent.

Si l'agent n'a été reconnu inapte qu'à l'exercice de ses fonctions, l'administration ne peut lui demander de produire un arrêt de travail sans chercher un poste compatible avec son état de santé, et suspendre sa rémunération faute de production de cet arrêt (*CAA Marseille, 7 mai 2013, n°11MA00809*).

### Le reclassement des agents contractuels

#### ✓ Conditions pour le reclassement

L'emploi proposé :

- ◆ doit être de ceux que la loi du 26 janvier 1984 autorise à pourvoir par un agent contractuel
- ◆ doit relever de la même catégorie hiérarchique ou, à défaut, et sous réserve de l'accord exprès de l'agent, d'une catégorie inférieure
- ◆ doit être adapté à l'état de santé de l'agent et compatible avec ses compétences professionnelles ; les



recommandations médicales doivent à cet égard être prises en compte

- ◆ doit relever des services relevant de l'autorité territoriale ayant recruté l'agent
- ◆ doit faire l'objet d'une offre écrite et précise
- ◆ est proposé, pour les agents sous CDD, pour la période du contrat restant à courir.

Lorsque l'agent est employé en CDI, le reclassement ne peut être proposé que sur un CDI (*CE, 13 juin 2016, n°387373*).

L'agent contractuel inapte physiquement à reprendre son emploi est licencié, sous réserve de ne pas pouvoir être reclassé, à l'expiration de ses droits à congé, rémunérés et non rémunérés (article 13, II et III du

## INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT

décret n°88-145 du 15 février 1988) :

- ♦ pour raisons de santé
- ♦ pour maternité, paternité et accueil d'un enfant, adoption.

Dans le cadre du licenciement envisagé, la procédure suivante doit être respectée :

- ♦ convocation de l'agent à un entretien préalable au licenciement
- ♦ consultation de la CCP
- ♦ notification de la décision par lettre recommandée avec avis de réception, ou par lettre remise en main propre contre décharge.

La lettre notifiant le licenciement :

- ♦ précise les motifs et la date du licenciement, compte tenu des droits à congés restants et du délai de préavis de droit commun
- ♦ invite l'agent à présenter une demande de reclassement, dans un délai correspondant à la moitié du délai de préavis
- ♦ indique les conditions dans lesquelles des offres de reclassement sont susceptibles de lui être adressées.

### ✓ Conséquences de l'échec du reclassement

**1<sup>ère</sup> situation** : absence de demande de reclassement dans le délai imparti ou refus du bénéfice de la procédure de reclassement : l'agent est alors licencié au terme du délai de préavis.

**2<sup>ème</sup> situation** : le reclassement n'a pas pu être mis en œuvre avant l'issue du préavis de licenciement : l'agent est alors placé en congé sans traitement, pour trois mois au maximum. La date d'effet du licenciement est suspendue, et une attestation de suspension du contrat du fait de l'autorité territoriale est délivrée à l'intéressé.

Au terme du congé, en cas de refus d'un emploi proposé ou d'impossibilité de procéder au reclassement, l'agent est licencié.

La CCP est informée des motifs empêchant le reclassement.

Le licenciement ne peut intervenir (article 13, IV et V du décret du 15 février 1988) :

- ♦ avant l'expiration d'une période de quatre semaines sans traitement suivant la fin du congé de maternité, de

paternité et d'accueil de l'enfant ou d'adoption

- ♦ avant l'expiration des droits à congé de maternité ou de maladie rémunéré
- ♦ sans que l'agent ait été mis à même de demander communication de son dossier individuel et de son dossier médical.

### 5) Les modalités de reclassement pour inaptitude physique

Trois modalités de reclassement sont prévues par la loi du 26 janvier 1984 :

- ♦ Le détachement dans un autre cadre d'emplois
- ♦ L'intégration dans un autre grade du cadre d'emplois
- ♦ Le recrutement dans un autre cadre d'emplois.

#### Reclassement par détachement

Il peut être procédé par la voie de détachement au reclassement des fonctionnaires, dans un cadre d'emplois, emploi ou corps de niveau équivalent ou inférieur (article 83 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et article 3 du décret n°85-1054 du 30 septembre 1985).

Après s'être prononcé sur la nécessité d'un reclassement, le comité médical doit rendre un avis sur la compatibilité entre l'emploi de reclassement proposé et l'état de santé du fonctionnaire. La collectivité lui transmet un dossier comprenant notamment un rapport du service de médecine professionnelle et préventive et la description du poste précédemment occupé et du poste envisagé pour le reclassement.

Aucune limite d'âge supérieure, ni aucune condition tenant à l'appartenance à un corps, à un cadre d'emplois ou à une administration ne peuvent être opposées à l'agent souhaitant bénéficier d'un reclassement par détachement. Le détachement peut intervenir dans un emploi de la collectivité ou de l'établissement dont relève le fonctionnaire.

Le fonctionnaire territorial qui a présenté une demande de détachement dans un emploi d'un autre corps ou cadres d'emplois est détaché dans ce corps après avis des CAP compétentes (**article 3 du décret n°85-1054 du 30 septembre 1985**).

Si l'agent est classé, dans son emploi de détachement

## INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT

ou d'intégration, à un échelon doté d'un indice inférieur à celui détenu dans son grade d'origine, il conserve le bénéfice de cet indice jusqu'au jour où il bénéficie d'un indice au moins égal. La charge financière de cet avantage indiciaire incombe au Centre de Gestion auquel la collectivité ou l'établissement est affilié (**article 85 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984**). L'article 3 du décret n°85-1054 du 30 septembre 1985 indique de même que s'il est détaché dans un corps ou cadre d'emplois d'un niveau hiérarchiquement inférieur, s'il ne peut être classé à un échelon d'un grade doté d'un indice égal ou immédiatement supérieur à celui qu'il détient dans son corps ou cadre d'origine, l'agent est classé à l'échelon terminal du grade le plus élevé et conserve à titre personnel l'indice détenu dans son corps d'origine.

Dès qu'il s'est écoulé une période d'un an, les fonctionnaires détachés peuvent demander leur intégration dans le cadre d'emplois, emploi ou corps de détachement.

La situation du fonctionnaire détaché est réexaminée à l'issue de chaque période de détachement par le comité médical qui se prononce sur l'aptitude de l'intéressé à reprendre ses fonctions initiales :

- ◆ Si l'agent est reconnu apte à l'exercice de ses fonctions antérieures, il réintègre son grade d'origine si un poste est vacant. A défaut, il est maintenu en surnombre pendant un an, puis pris en charge par le CNFPT ou le CDG
- ◆ Si l'inaptitude demeure, sans que son caractère définitif soit affirmé, le comité médical propose le maintien en détachement. Le détachement est renouvelé sur demande de l'agent après avis des CAP pour une nouvelle période d'un an
- ◆ Si le comité médical constate que l'intéressé est définitivement inapte à reprendre ses fonctions dans son corps ou cadre d'emplois d'origine, le fonctionnaire est, sur sa demande, intégré dans le corps, cadre d'emplois de détachement (**article 4 du décret n°85-1054 du 30 septembre 1985**). Toutefois l'intégration est subordonnée à l'aptitude professionnelle de l'agent aux fonctions.

### Reclassement par recrutement

En vue de permettre le reclassement, l'accès à des cadres

d'emplois, emplois ou corps d'un niveau supérieur, équivalent ou inférieur est ouvert aux intéressés, par :

- ◆ concours (externe, interne ou 3ème concours)
- ◆ recrutement en application de la législation sur les emplois réservés
- ◆ recrutement sans concours des fonctionnaires de catégorie C lorsque le statut particulier le prévoit
- ◆ après examen professionnel
- ◆ nomination avec son inscription sur une liste d'aptitude établie après avis de la CAP compétente (par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents).

Le fonctionnaire doit, le cas échéant, justifier de l'ancienneté, du titre ou du diplôme pour se porter candidat au concours ou à l'examen professionnel.

Si l'accès au corps ou au cadre d'emplois est conditionné par une limite d'âge supérieure, l'agent bénéficiaire du reclassement ne peut se la voir opposer (**article 82 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984**).

Le comité médical peut proposer, compte tenu de l'invalidité de l'agent, des aménagements aux règles de déroulement du concours, de l'examen ou de la procédure de recrutement pour adapter la durée et le fractionnement des épreuves aux moyens physiques de l'agent (**article 5 du décret n°85-1054 du 30 septembre 1985**).

Si l'agent accède à un cadre d'emplois de niveau inférieur, il est classé à l'échelon du 1<sup>er</sup> grade déterminé compte tenu des services qu'il a accomplis dans son ancien cadre d'emplois, sur la base de l'avancement dont il aurait bénéficié s'il avait accompli ses services dans le cadre d'emplois de nomination. Ces services sont assimilés à des services effectifs dans le cadre d'emplois d'accueil.

Si le reclassement opéré aboutit à classer le fonctionnaire territorial à un échelon doté d'un indice inférieur à celui qu'il détenait dans son corps ou cadres d'emplois d'origine, l'intéressé conserve, à titre personnel, son indice antérieur jusqu'au jour où il bénéficie dans son nouveau corps d'un indice au moins égal (**article 85 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984**).

### Reclassement par intégration

L'article 84 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit

## INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT

que le reclassement peut être réalisé par intégration dans un autre grade du même cadre d'emplois dans les mêmes conditions que pour le reclassement par concours.

### 6) La situation de l'agent en attente de reclassement

L'agent qui remplit les conditions pour bénéficier d'un reclassement pour inaptitude physique mais qui ne peut être reclassé dans l'immédiat faute d'emploi vacant correspondant à ses capacités est placé ou maintenu, selon le cas, en congé maladie et ce, jusqu'à épuisement des droits. Après épuisement des droits statutaires à congé, l'agent est placé en disponibilité d'office pour raison de santé.

#### La disponibilité d'office pour raison de santé

La disponibilité est une position statutaire qui ne peut s'appliquer qu'aux fonctionnaires titulaires (elle n'est pas applicable aux fonctionnaires stagiaires et aux agents contractuels). Le fonctionnaire est placé hors de son administration ou service d'origine, il cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite (*article 40 du décret n°91-198 du 20 mars 1991*).

La mise en disponibilité peut être prononcée d'office à l'expiration des droits statutaires à congés de maladie et s'il ne peut, dans l'immédiat, être procédé au reclassement du fonctionnaire (*article 19 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986*). Le fonctionnaire relevant du régime général est placé en disponibilité dans les mêmes conditions.

#### Disponibilité d'office prononcée après avis

La mise en disponibilité d'office est prononcée après avis du comité médical ou de la commission de réforme, sur l'inaptitude du fonctionnaire à reprendre ses fonctions (*article 38 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987*). L'avis est donné par la commission de réforme lorsque le congé antérieur a été accordé pour une maladie contractée dans l'exercice des fonctions. Le renouvellement de la mise en disponibilité est prononcé après avis du comité médical. Toutefois, lors du dernier renouvellement, l'avis est donné par la commission de réforme.

#### Durée de la disponibilité d'office

La durée de la disponibilité ne peut excéder une année. Elle peut être renouvelée 2 fois pour une durée égale. Exceptionnellement, elle peut être renouvelée une 3<sup>e</sup> fois si le comité médical estime que le fonctionnaire devrait normalement pouvoir reprendre ses fonctions ou être reclassé avant la fin de la 4<sup>e</sup> année.

Dès qu'une possibilité de reclassement apparaît, il peut être mis fin à la disponibilité pour permettre la reprise d'activité. Celle-ci peut avoir lieu sans attendre l'issue de la période de disponibilité accordée.

#### Fin de la disponibilité

Si le fonctionnaire n'a pas bénéficié d'un reclassement, il est, à l'expiration de la disponibilité :

- ♦ soit réintégré dans son administration s'il est physiquement apte à reprendre ses fonctions. Dans ce cas, le fonctionnaire est réintégré dans le cadre d'emplois qu'il occupait antérieurement ou il est réaffecté à la première vacance ou création d'emploi dans un emploi correspondant à son grade. La réintégration est subordonnée à la vérification par le comité médical compétent de l'aptitude physique du fonctionnaire à l'exercice des fonctions afférentes à son grade. Lorsqu'aucun emploi n'est vacant, le fonctionnaire est maintenu en surnombre pendant 1 an dans sa collectivité d'origine. Si, au terme de ce délai, il ne peut être réintégré ou reclassé, il est pris en charge soit par le CNFPT soit par le Centre de Gestion. Le fonctionnaire a priorité pour être réaffecté dans un emploi correspondant à son grade. Le fonctionnaire qui refuse successivement 3 postes qui lui sont proposés pour sa réintégration peut être licencié après avis de la CAP.
- ♦ soit, en cas d'inaptitude définitive à l'exercice des fonctions, admis à la retraite ou, s'il n'a pas droit à pension, licencié (*article 19 du décret n°86-68 du 13 janvier 1986*).

### 7. L'impossibilité de reclassement

Il arrive parfois que l'administration territoriale ne soit pas en mesure de procéder au reclassement, notamment si l'agent est médicalement inapte à l'exercice de tout emploi, de manière définitive.



## INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT

Les conséquences de l'impossibilité du reclassement sont différentes selon que l'agent est fonctionnaire à temps complet, à temps non complet, titulaire, stagiaire ou contractuel.

### La situation du fonctionnaire relevant du régime spécial

Si l'agent est médicalement inapte à l'exercice de tout emploi, de manière définitive, il pourra être admis, avec l'accord de la Caisse de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), à la retraite pour invalidité. A défaut, le fonctionnaire sera licencié pour inaptitude physique.

L'impossibilité de reclassement peut également être le fait de l'agent.

Soumis à l'obligation d'obéissance hiérarchique, l'agent doit reprendre ses fonctions dès lors que les tâches proposées répondent à l'exigence d'aménagement du poste de travail, faute d'élément d'ordre médical établissant que cet aménagement n'est pas compatible avec son état de santé. En cas de reprise tardive des fonctions, l'administration peut suspendre le versement de son traitement (CAA Bordeaux, 30 octobre 2007 n°05BX00072).

En cas de refus de reprise des fonctions sur un poste aménagé conformément aux recommandations médicales, une procédure d'abandon de poste peut être engagée, conduisant à une radiation des cadres (CAA Lyon, 29 novembre 2005, n°02LY01173).

La réglementation prévoit par ailleurs la possibilité de licencier, après avis de la CAP, le fonctionnaire qui refuse sans motif médical valable, le poste qui lui est assigné à l'expiration d'un congé de maladie ordinaire, d'un congé de longue maladie ou d'un congé de longue durée (articles 17 et 35 du décret n°87-602 du 30 juillet 1987).

### Mise à la retraite pour invalidité

**11% des pensionnés de la CNRACL perçoivent une pension d'invalidité en 2015 pour un montant moyen de 1100€ par mois. Il s'agit à 57% d'agents de la Fonction Publique Territoriale. La part des retraités de catégorie C percevant une**

**pension d'invalidité est de 14%, celle de catégorie B de 6% et celle de catégorie A de 4%.**

Source : Etude La couverture invalidité des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, Direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des Dépôts, Avril 2017

24% des collectivités et établissements constatent une augmentation des situations d'inaptitude et 7% une augmentation des demandes de retraite pour invalidité. Cette évolution est particulièrement mise en avant par les communes de 20 000 habitants et plus (80%), les régions (78%) et les départements (93%).

Les conditions pour pouvoir bénéficier de la retraite pour invalidité sont les suivantes :

- ♦ Etre fonctionnaire titulaire affilié à la CNRACL
- ♦ Etre dans l'impossibilité définitive et absolue de continuer ses fonctions
- ♦ L'incapacité définitive et absolue doit avoir été contractée ou aggravée au cours d'une période où l'agent acquerrait des droits à la retraite (pour l'invalidité ne résultant pas du service)
- ♦ Ne pas pouvoir être reclassé.

Les fonctionnaires stagiaires affiliés à la CNRACL ne peuvent en bénéficier, car l'affiliation ne devient définitive qu'à partir de la titularisation. Pour les fonctionnaires relevant du régime général d'assurance-vieillesse, ce dernier ne prévoit pas de possibilité similaire de retraite anticipée.

Le fonctionnaire qui est dans l'impossibilité définitive et absolue de continuer ses fonctions suite à une maladie, blessure ou infirmité grave dûment établie peut être admis à la retraite soit d'office, soit sur demande (article 30 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003).

La mise en retraite d'office pour inaptitude définitive à l'exercice de l'emploi ne peut être prononcée qu'à l'expiration des congés de maladie, des congés de longue maladie et des congés de longue durée dont le fonctionnaire bénéficie, sauf si l'inaptitude résulte d'une maladie ou d'une infirmité que son caractère définitif et stabilisé ne rend pas susceptible de traitement. La mise à la retraite pour invalidité est subordonnée au caractère définitif de l'incapacité et de l'impossibilité de reclassement.

## INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT

Pour l'ouverture d'un droit à pension, l'invalidité doit logiquement avoir été contractée ou aggravée pendant une période durant laquelle l'agent acquerrait des droits à pension pour le régime CNRACL. Si ce n'est pas le cas, le fonctionnaire ne pourra pas bénéficier du dispositif de retraite pour invalidité. Il pourra prétendre à la retraite normale et devra remplir les conditions exigées (âge minimal, durée minimale de service).

La mise à la retraite pour invalidité peut survenir à n'importe quel moment de la carrière ; il n'y a :

- ♦ ni conditions de durée de services (*article 7 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003*)
- ♦ ni condition d'âge minimum
- ♦ ni condition de taux minimal d'invalidité
- ♦ ni condition d'imputabilité au service de l'invalidité.

Toutefois en aucun cas, elle ne pourra avoir une date d'effet postérieure à la limite d'âge du fonctionnaire (*article 30 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003*). Par ailleurs, à l'issue d'un congé de maladie pour accident de service, la mise à la retraite d'office par anticipation ne peut pas prendre effet de manière rétroactive (*CE, 5 décembre 2016, n°393558*).

Il faut noter que la mise en retraite pour invalidité n'est pas irrévocable : le fonctionnaire mis à la retraite, qui est reconnu, après avis de la commission de réforme, apte à reprendre l'exercice de ses fonctions, peut être réintégré dans un emploi de son grade s'il existe une vacance. La pension et, le cas échéant, la rente d'invalidité sont annulées à compter de la date d'effet de réintégration (*article 35 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003*).

Si le fonctionnaire remplit par ailleurs les conditions d'ouverture du droit à une pension de retraite de droit commun, ses droits sont liquidés selon la voie la plus favorable pour lui (*article 30 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003*).

On distingue plusieurs cas de mise à la retraite pour invalidité :

### **Invalidité imputable au service**

Peut être mis à la retraite par anticipation soit sur sa demande, soit d'office (à l'expiration des congés de maladie, congés de longue maladie et congés de

longue durée dont il peut bénéficier), le fonctionnaire qui a été mis dans l'impossibilité permanente de continuer ses fonctions en raison d'infirmités résultant de blessures ou de maladies contractées ou aggravées (*article 36 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003*) :

- ♦ soit en service
- ♦ soit en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public
- ♦ soit en exposant ses jours pour sauver la vie de personnes.

Les fonctionnaires ont droit, jusqu'à leur admission à la retraite, au maintien du versement soit du plein traitement s'ils se trouvent en congé de maladie ou de longue maladie, soit du demi-traitement s'ils sont en congé de longue durée (*CE, 18 décembre 2015, n°374194*).

Ces fonctionnaires bénéficient :

- ♦ de la pension de retraite pour invalidité
- ♦ d'une rente viagère d'invalidité. Le bénéfice de cette rente viagère d'invalidité est attribuable si la radiation des cadres intervient avant que le fonctionnaire ait atteint la limite d'âge (*article 37 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003*).

Le droit à cette rente est également ouvert à l'ancien fonctionnaire qui est atteint d'une maladie professionnelle dont l'imputabilité au service est reconnue par la commission de réforme postérieurement à la date de la radiation des cadres.

Dans ce cas, la mise en paiement de la rente prend effet à la date du dépôt de la demande de l'intéressé.

Ces fonctionnaires ont droit également à une majoration spéciale, s'ils sont dans l'obligation d'avoir recours d'une manière constante à l'assistance d'une tierce personne pour accomplir les actes ordinaires de la vie.

### **Invalidité non imputable au service**

Le fonctionnaire qui se trouve dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions en raison d'une invalidité ne résultant pas du service peut être mis à la retraite par anticipation soit sur demande, soit d'office (à l'expiration des congés de maladie, congés de

## INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT

longue maladie et congés de longue durée dont il peut bénéficier, sauf si l'inaptitude résulte d'une maladie ou d'une infirmité que son caractère définitif et stabilisé ne rend pas susceptible de traitement).

L'intéressé a droit à la pension de retraite sous réserve que ses blessures ou maladies aient été contractées ou aggravées au cours d'une période durant laquelle il acquerrait des droits à pension (*article 39 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003*).

A côté de la pension, le fonctionnaire mis à la retraite pourra également bénéficier, le cas échéant, d'une majoration spéciale.

Il faut noter que la pension ne peut se cumuler avec les prestations en espèces de l'assurance maladie.

### Procédure

Il existe une procédure normale et une procédure simplifiée.

L'agent est mis en disponibilité d'office à l'expiration de ses droits à congé de maladie ordinaire, de longue maladie ou de longue durée, lorsqu'il est dans l'attente d'une décision d'admission à la retraite.

L'administration doit saisir la commission de réforme dans les plus brefs délais même si le fonctionnaire n'a présenté aucune demande d'admission à la retraite (*CE, 17 décembre 2010, n°320076*).

La commission de réforme, constituée dans chaque département, apprécie la réalité des infirmités invoquées, la preuve de leur imputabilité au service, les conséquences et le taux d'invalidité qu'elles entraînent, l'incapacité permanente à l'exercice des fonctions. Elle examine également, en fonction de la demande de l'agent, la nécessité de l'assistance par une tierce personne.

Le pouvoir de décision appartient dans tous les cas à l'autorité qui a qualité pour procéder à la nomination, sous réserve de l'avis conforme de la CNRACL. Cette décision ne peut donc préjuger ni de la reconnaissance effective du droit, ni des modalités de liquidation de la pension.

L'attribution d'une pension, d'une rente viagère d'invalidité ou de la majoration spéciale est subordonnée à la présentation d'une demande adressée au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (*article 59 décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003*).

Cette demande doit être adressée au moins 6 mois avant la date souhaitée pour l'admission à la retraite. L'employeur doit faire parvenir au moins 3 mois avant la date de radiation des cadres du fonctionnaire le dossier afférent à une demande d'attribution de pension.

L'avis de la commission de réforme est communiqué au fonctionnaire sur sa demande.

Le secrétariat de la commission de réforme est informé des décisions de la collectivité ainsi que des avis de la CNRACL lorsque ceux-ci diffèrent de l'avis de la commission de réforme (*article 31 du décret n°2003-1306 du 26 décembre 2003*).

L'arrêté de radiation des cadres n'est pris qu'après réception de l'avis favorable de la CNRACL, puisque celui-ci est indispensable ; l'autorité territoriale doit prendre, dès retour de l'avis favorable, un arrêté ou une décision de radiation des cadres comportant la date d'effet, le motif (invalidité), l'origine (à la demande de l'agent ou d'office), et en transmettre copie à la CNRACL.

La CNRACL émet un arrêté de concession, qui établit la reconnaissance effective du droit et les modalités de liquidation.

L'avis de la CNRACL est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir de la part de l'agent concerné lorsqu'il lui est défavorable. *CE, 13 novembre 2013, n°360444*.

En cas de mise à la retraite d'office, le fonctionnaire bénéficie de droits spécifiques : il doit être informé de la faculté de consulter son dossier individuel et son dossier médical.

Par ailleurs, la décision doit être motivée.

La mise à la retraite pour invalidité non imputable au service peut être prononcée au terme d'une procédure simplifiée, sur simple avis du comité médical et sans

## INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT

consultation de la commission de réforme, sous réserve:

- ♦ que l'admission à la retraite soit demandée par le fonctionnaire
- ♦ que les infirmités invoquées ne soient pas imputables à l'exercice des fonctions
- ♦ que le fonctionnaire ne demande pas, lors de la radiation des cadres, une majoration de pension pour assistance d'une tierce personne
- ♦ que le fonctionnaire justifie d'un nombre de trimestres lui permettant de percevoir une pension au moins égale à 50% du traitement retenu pour le calcul de cette pension.

Le comité rend un avis précisant l'origine, le taux des infirmités et démontrant l'inaptitude aux fonctions. L'employeur et la CNRACL peuvent mettre en cause cette procédure et demander l'examen du dossier par la commission de réforme.

### Licenciement

Le comité médical constate que le fonctionnaire est totalement et définitivement inapte à toutes fonctions. S'il dépend du régime spécial, le fonctionnaire est mis à la retraite après avis de la commission de réforme et avis conforme de la CNRACL.

Si la mise en retraite est refusée ou impossible ou si le fonctionnaire est affilié au régime général, il est licencié.

### Licenciement des fonctionnaires relevant du régime spécial de la sécurité sociale

Les fonctionnaires dont le temps de travail est au moins égal à 28 heures par semaine relèvent du régime spécial.

Si l'admission à la retraite est refusée par la CNRACL, l'agent sera licencié pour inaptitude physique par

décision de l'autorité territoriale.

L'inaptitude définitive et absolue est constatée par certificat médical après avis du comité médical.

L'administration doit informer l'agent de la mesure qu'elle envisage de prendre et lui indiquer qu'il peut avoir accès à son dossier individuel notamment s'il souhaite formuler des observations avant la prise de décision.

L'arrêté de licenciement doit être motivé et notifié à l'agent.

L'agent ainsi licencié n'a pas d'indemnité de licenciement mais peut bénéficier d'allocations d'aide au retour à l'emploi s'il remplit les conditions nécessaires.

### Licenciement des fonctionnaires relevant du régime général de la sécurité sociale

Les fonctionnaires (titulaires et stagiaires) dont le temps de travail est inférieur à 28 heures par semaine relèvent du régime général.

Ces fonctionnaires sont licenciés pour inaptitude physique à l'issue de leur droit à congés de maladie ordinaire, de grave maladie, de congés pour accident du travail ou maladie professionnelle, s'ils

sont définitivement et totalement inaptes à l'exercice de toutes fonctions ou à leurs fonctions si leur reclassement est impossible (*article 41 du décret n°91-298 du 20 mars 1991*).

L'administration doit informer l'agent de la mesure qu'elle envisage de prendre et lui indiquer qu'il peut avoir accès à son dossier individuel notamment s'il souhaite formuler des observations avant la prise de décision.

Lorsque l'agent a fait une demande de reclassement, le





## INAPTITUDE AU POSTE POUR RAISON MÉDICALE : LE CADRE JURIDIQUE DU RECLASSEMENT

licenciement est subordonné à la consultation préalable de la CAP et du comité médical

L'arrêté de licenciement doit être motivé et notifié à l'agent.

L'agent ainsi licencié bénéficie d'une indemnité de licenciement (*article 41-1 du décret n°91-298 du 20 mars 1991*) payée par la collectivité ou l'établissement dont l'autorité a pris la décision de licenciement (*article 41-2 du décret n°91-298 du 20 mars 1991*). L'agent peut également bénéficier d'allocations d'aide au retour à l'emploi s'il remplit les conditions nécessaires.

### Licenciement des agents contractuels

L'agent contractuel peut être licencié s'il est reconnu définitivement inapte physiquement (*articles 11 et 13 du décret n°88-145 du 15 février 1988*). A l'occasion d'un contentieux, le juge administratif s'assure que le licenciement est bien fondé sur une inaptitude définitive et non temporaire (*CE Sect, 3 juillet 1998, Préfet de Police, n°118769*).

Le licenciement pour inaptitude physique est prononcé par décision de l'autorité territoriale. L'organe délibérant n'a pas à se prononcer en ce sens (*CE, 28 mai 2001, n°222911*).

L'administration doit informer l'agent de la mesure qu'elle envisage de prendre à son égard et lui indiquer qu'il peut accéder à son dossier individuel notamment s'il souhaite présenter des observations avant le prononcé de la décision. Il faut noter que le non-respect de l'obligation de consultation du dossier personnel constitue un vice de procédure justifiant l'annulation de la mesure de licenciement (*CE, 22 avril 1988, Mme Delubac, n°71917*).

Le licenciement intervenant après la mise en œuvre de la procédure de reclassement n'a pas à être précédé d'un entretien préalable ni de la consultation de la CCP (*Avis CE 23 décembre 2016 n°402500*).

La décision de licenciement est nécessairement écrite et est notifiée à l'intéressé par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Le courrier de licenciement doit préciser le ou les motifs du licenciement et la date d'effet.

Les agents sous CDD ou CDI qui ont été licenciés pour un motif autre qu'une faute disciplinaire peuvent se voir verser une indemnité de licenciement (indemnité de licenciement à la charge de la collectivité qui licencie) (*article 43 du décret n°88-145 du 15 février 1988*).

Les agents contractuels des collectivités territoriales involontairement privés d'emploi ont droit, sous certaines conditions, à l'indemnisation du chômage dans les conditions prévues à l'article L 5424-1 du Code du travail (*CAA Paris, 6 décembre 1994, Commune de Sainte-Suzanne, n°93PA00351, n°94PA00153*).



## FAIRE FACE AUX CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

Il ressort du rapport «*Les collectivités locales en chiffres 2017*» qu'en 2015, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales ont de nouveau ralenti: +1,2%, après +2,5% en 2014.

Ce ralentissement provient tout d'abord de celui des frais de personnel, qui concerne tous les niveaux de collectivités. L'année 2014 avait de fait été marquée par une forte hausse des emplois aidés et par des mesures tirant à la hausse les dépenses de personnel (hausse du taux de cotisation employeur de la CNRACL, revalorisation des carrières des agents de catégories C et B) ; en 2015, les effectifs hors contrats aidés ont baissé de 0,3%. Le ralentissement des dépenses de fonctionnement s'explique aussi par la nouvelle baisse des achats et charges externes dans les communes et dans les départements. Il provient enfin de la baisse des dépenses d'intervention dans les communes et de leur ralentissement dans les départements (alors que ces dépenses s'accéléraient dans les régions).

L'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, au sens de l'article 14 de la loi de programmation pour les finances publiques, a fait l'objet en 2017 d'une diminution de 2,9 Md€. Cet effort s'inscrit dans le cadre du plan d'économie de 50 Md€ prévu par la France entre 2015 et 2017 pour réduire son déficit budgétaire et se conformer à ses engagements européens. Les collectivités contribuent ainsi au redressement des finances publiques à hauteur de 451 M€ pour les régions, de 1064 M€ pour les départements et de 1036 M€ pour le bloc communal, dont 725 M€ pour les communes et 311 M€ pour les établissements publics de coopération intercommunale. La baisse des concours financiers aux collectivités a été ralentie en 2017, notamment pour le bloc communal, dont la contribution au redressement des finances publiques s'élevait à 2071 M€ en 2016 (1450 M€ pour les communes et 621 M€ pour les EPCI).

La cour des comptes relevait en octobre 2017 que dans l'ensemble, les communes et leurs groupements avaient pu, grâce à leurs efforts de gestion, presque stabiliser leurs charges de fonctionnement (+0,8%) en ralentissant fortement leurs dépenses de personnel (+1,1%) et en réduisant presque tous les autres postes de dépenses. Ainsi, malgré le moindre dynamisme de leurs recettes fiscales et la nouvelle baisse de la DGF, elles ont pu éviter une dégradation de leur épargne brute (+0,2%) et préserver leur niveau d'investissement (-0,2%).

La Cour indiquait cependant que l'impact des «*normes*» nouvelles devrait être plus important en 2017 qu'en 2016 du fait particulièrement des mesures générales prises en matière de rémunération avec la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et l'entrée en application des premières mesures du protocole «*Parcours professionnels, carrières et rémunérations*» (PPCR). En outre, les coûts de transition liés à la mise en œuvre de la réforme territoriale vont faire sentir leurs effets sur l'évolution des dépenses des collectivités et ne pas en faciliter la maîtrise.

La baisse des dotations de l'État aux collectivités a eu des conséquences certaines sur les ressources humaines. Une grande majorité des collectivités a anticipé ces contraintes qui ont influencé les recrutements et la politique de gestion RH. En effet, la rémunération du personnel représente environ 35% des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales (52% pour les communes mais 20% pour les départements, les régions et les groupements de communes). Sont de plus en plus impactés tous les domaines des politiques RH et plus seulement les recrutements et la gestion des contrats : sont désormais largement impactés le temps de travail, la formation et la mise en œuvre de prestations sociales.

Les exécutifs locaux se trouvent pris dans un étau, face à des populations exigeantes, qui les place dans cette injonction paradoxale : faire mieux avec moins.

Outre la baisse des dotations, les dépenses de personnel des collectivités sont aussi contraintes par l'effet de mesures législatives ou réglementaires de natures très diverses. L'actualité récente en fournit plusieurs exemples : la réforme des rythmes scolaires, la réforme PPCR...

De façon plus spécifique, les évolutions des périmètres intercommunaux entrées en vigueur en 2013-2014 puis en 2017 ont également été l'occasion de s'interroger quant à la maîtrise de la masse salariale. Ceci s'avère particulièrement prégnant à la suite d'une fusion de communautés car elle donne à voir des choix initiaux différents et peut justifier d'une harmonisation entre des agents travaillant dorénavant au sein de la même communauté.

## FAIRE FACE AUX CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

### Réaliser un audit de la collectivité ou de l'établissement

L'audit est une activité indépendante et objective qui contribue à donner à une collectivité territoriale:

- ◆ une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations
- ◆ un conseil pour améliorer son fonctionnement
- ◆ une aide à l'atteinte des objectifs.

Cette démarche vise à analyser les ressources pour dégager des propositions pour renforcer l'efficacité des services rendus par la collectivité ou l'établissement.

La connaissance des grands équilibres économiques et financiers de la collectivité peut également permettre de former les élus mais aussi les cadres territoriaux aux enjeux auxquels la collectivité est confrontée.

Au travers de cet audit, il s'agit de s'interroger sur:

- ◆ L'organisation des services : sont-ils suffisamment structurés pour assurer le développement des projets envisagés ?
- ◆ Les marges de manœuvre budgétaires et financières dont dispose la collectivité ou l'établissement pour réaliser les projets
- ◆ L'impact organisationnel et financier des projets
- ◆ La prise en compte des coopérations avec d'autres collectivités ou structures dans la réalisation du programme politique.

Ainsi, l'audit se compose de plusieurs éléments :

- ◆ un diagnostic financier rétrospectif des budgets de la collectivité ou de l'établissement: la prise de connaissance de la situation financière doit permettre de répondre aux questions suivantes:

- ✓ Comment les équilibres ont-ils été maintenus ou pourquoi la situation financière s'est-elle dégradée ?
- ✓ Comment ont évolué les charges et recettes de fonctionnement ?
- ✓ Comment ont été financés les investissements ?
- ✓ Quel est l'endettement ou l'épargne de la collectivité ou de l'établissement et sa trésorerie ?

- ◆ une analyse financière prospective : solvabilité financière, capacité d'investissements et marges de manœuvre, évolution financière du budget, impact de l'environnement national et local, échéancier budgétaire des projets...

- ◆ une analyse du risque externe : quels engagements auprès de tiers ont été pris ?

- ◆ la mise place des outils de pilotage et de suivi pour suivre et actualiser la stratégie financière.

L'audit peut être réalisé en interne ou externalisé. La première phase consiste en la collecte de la documentation auprès de la direction financière, de la direction juridique au sein de la collectivité : informations juridiques, budgétaires, financières et comptables, modes de gestion et d'administration des services, rapport d'activité...

L'analyse de ces documents doit se faire en lien avec une phase d'écoute et d'échange avec les élus, les DG, le DRH, les directions opérationnelles...

Ces étapes permettront d'identifier des constats, des analyses, des dysfonctionnements, des sources d'économies possibles. Les hypothèses possibles d'amélioration (éventuellement rassemblées sous formes de scénarios) ont été identifiées, analysées, documentées et une synthèse générale des recommandations préconisées au travers de l'élaboration d'un plan d'actions.

### Définir un plan d'actions pour faire face à la contrainte

Une part importante des décisions concernant leurs dépenses de personnel relève des collectivités territoriales elles-mêmes. Celles-ci disposent de leviers multiples pour contrôler les charges.

Les effectifs constituent un élément déterminant de l'évolution de la masse salariale, mais de nombreuses autres décisions des assemblées délibérantes influent sur cette dépense.

Les marges d'inflexion restent significatives s'agissant du temps de travail, des régimes indemnitaires ou de la prévention de certaines absences pour raisons de santé. L'optimisation de l'organisation peut aussi fournir des pistes d'économies.

Face à la baisse des dotations, dans un contexte d'une demande d'une plus grande efficacité des services de proximité, chaque collectivité ou établissement engage une réflexion visant à l'élaboration d'un plan d'économies sur le mandat, qui doit identifier des solutions à court, moyen et long terme. Au-delà de la seule masse salariale, c'est l'ensemble du projet politique qui doit être faire l'objet d'un réexamen avec

## FAIRE FACE AUX CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

en ligne de mire l'optimisation des dépenses et recettes: arbitrages sur les grands projets à mener, poursuite des mutualisations et des transferts de compétences, modification des modes de gestion des services... Autant de leviers qui peuvent contribuer à une meilleure maîtrise des finances publiques locales.

Il est important d'impliquer les élus pour impulser la démarche. En parallèle, il convient d'instaurer une cellule de pilotage, comprenant outre des élus, le DG et les DGS, le DRH et des responsables de services.

Sur les aspects RH, ce plan d'actions peut s'organiser autour des trois axes suivants:

### ♦ Adapter le périmètre des services publics

Dans un contexte de raréfaction des ressources et de mutation de la gouvernance des territoires, chaque collectivité ou établissement doit s'interroger sur quel sens donner à l'action publique locale. Au-delà de l'intérêt général, quels choix opérer en matière de politiques publiques (ne pas faire, ne plus faire) et dans leurs modes de gestion (faire seul, faire avec, faire faire).

Un resserrement du périmètre d'intervention, soit par des interventions réduites, soit par des interventions supprimées, peut être envisagé.

Certaines collectivités font le choix de prioriser les interventions en investissement et le développement de services (par exemple, éducation, petite enfance, transports...).

Une réflexion quant au repositionnement des services proposés au niveau communal, intercommunal et des satellites s'avère également indispensable.

D'autres leviers de possibles économies peuvent être mis en œuvre:

- ♦ la mise en place d'une comptabilité analytique permettant de mieux connaître les coûts des services publics
- ♦ le choix de modifier le mode de gestion des services publics : passage de la régie à la délégation...
- ♦ le redimensionnement des projets
- ♦ le développement de la dématérialisation et de l'e-administration
- ♦ la constitution de sociétés d'économie mixte faisant appel à des capitaux privés
- ♦ la mutualisation des achats et des services et la

création de services communs...

### ♦ Contracter la masse salariale

Au sein du bloc local, l'évolution de la masse salariale est contenue, voire en diminution.

Plusieurs leviers efficaces ont été actionnés par les acteurs locaux pour réduire le poids budgétaire que représente la fonction publique : gestion des recrutements et des reconversions, temps de travail, non-renouvellement des contrats, non-remplacement de certains départs à la retraite...

Une régulation des recrutements peut être mise en œuvre par :

- ♦ un examen systématique des postes à l'occasion de leur vacance
- ♦ la mise en place d'une instance de régulation qui a pour objet de définir pour chaque poste si le contrat est prolongé ou non, si le remplacement est gelé, pourvu immédiatement ou non...
- ♦ une définition des modalités de recrutement...

Cette régulation doit permettre également de repositionner des agents à reclasser.

Par ailleurs, une réflexion doit être engagée aussi sur la politique de recrutements temporaires.

Les leviers de la baisse globale des effectifs et de l'augmentation de la durée effective du travail doivent être utilisés à titre complémentaire.

### ♦ Utiliser des leviers d'action dans la gestion des ressources humaines

La collectivité ou l'établissement peut utiliser différents leviers d'actions sources d'économies en matière de GRH :

- ♦ Réorganiser les services et redéfinir l'organigramme

La réorganisation des services peut par exemple s'exercer par une rationalisation des temps d'ouverture au public, les agents d'accueil n'assurant plus ces missions étant repositionnés sur d'autres services.

La démarche de réorganisation des services doit notamment s'appuyer sur une analyse des charges de



## FAIRE FACE AUX CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

travail par service et par agent.

- ♦ Réduire l'absentéisme et maintenir dans l'emploi

La prévention de l'absentéisme est un enjeu majeur pour les collectivités locales. Face au coût et à la désorganisation qu'engendrent les arrêts de travail de leurs agents, les collectivités cherchent des solutions pour prévenir les absences pour raison de santé de leurs agents.

Une étape de diagnostic préalable est essentielle. Elle peut servir à mieux cerner et à quantifier le phénomène pour agir ensuite de façon plus ciblée et plus pertinente. En effet, au regard des enjeux humains et financiers, il est important d'inscrire la prévention de l'absentéisme dans une démarche construite, réfléchie et partagée, pour la rendre efficace.

- ♦ Optimiser le temps de travail effectif

L'article 7-1 de la n°84-53 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que les collectivités territoriales et les établissements publics ont compétence pour fixer les règles relatives à la définition, à la durée et à l'organisation du temps de travail de leurs agents, en tenant compte de leurs missions spécifiques.

Plusieurs scénarios peuvent être retenus pour faire évoluer le temps de travail des agents, notamment pour atteindre les 1607 heures annuelles réglementaires: réduction du nombre de jours de congés, application de la règle d'octroi des jours de fractionnement, nouveau régime horaire hebdomadaire...

- ♦ Faire évoluer le régime indemnitaire

100% des départements et des régions, environ  $\frac{3}{4}$  des communes, des communautés de communes et des communautés d'agglomération et près de  $\frac{2}{3}$  des CCAS ont délibéré en faveur d'un régime indemnitaire.

En 2011 (source synthèse nationale des BS 2011 CNFPT), le régime indemnitaire représentait 19,4% de la rémunération des titulaires et 12,9% de celle des contractuels. En 2013, cette part a été amenée à baisser: 18% pour les titulaires et 6% pour les contractuels.

La collectivité ou l'établissement peut mettre en place des règles de modulation individuelle du régime indemnitaire mais celles-ci doivent être limitées à la

manière de servir, aux absences et à la discipline.

Après sa soumission le cas échéant au comité technique et sa validation politique, le plan d'actions doit faire l'objet d'une large information auprès des agents, des organisations syndicales et, le cas échéant, du public autour des axes suivants :

- ♦ les contraintes auxquels la collectivité ou l'établissement doit faire face
- ♦ les leviers d'économies ou d'évolution ayant fait l'objet d'une validation politique
- ♦ le calendrier retenu pour réaliser ces différentes actions.

### Notre conseil

*Parallèlement à l'audit financier, réalisez une cartographie des métiers. En effet, dans un contexte de maîtrise des dépenses budgétaires, l'analyse des évolutions et des besoins de personnel, l'optimisation des organisations, le redéploiement des postes et la mobilité professionnelle des agents deviennent des enjeux majeurs.*



## QUELLES PROPOSITIONS POUR REVALORISER LA CATÉGORIE A ?

Lors de la séance plénière du 20 décembre 2017, le Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT) a adopté un rapport intitulé «*Revaloriser la catégorie A de la Fonction publique territoriale*». En effet, le CSFPT a jugé pertinent de s'emparer de cette question alors même que leurs grilles indiciaires ont connu un tassement plus important que dans les autres catégories et que les missions des agents de catégorie A et leurs responsabilités ont considérablement augmenté ces dernières années.

La catégorie A souffre d'un manque d'attractivité incontestable. Or, le Conseil Supérieur rappelle dans son rapport qu'environ 47 10 départs à la retraite d'agents de catégorie A sont à prévoir en moyenne chaque année entre 2020 et 2025. 23 propositions ont été identifiées et, parmi elles, l'harmonisation des missions pour reconsidérer les carrières et les rémunérations. Intégrer la fonction publique territoriale est un «*choix d'avenir*» selon le CSFPT pour qui «*le modèle de la carrière conserve sa pertinence*».

### **Portrait de la catégorie A au sein de la Fonction publique territoriale**

Le rapport présente les chiffres clés de la catégorie A. En 2013, on comptait 154 410 agents exerçant 218 métiers de terrain, de conception, de gestion des organisations, des ressources et des personnels, d'expertise. Ils contribuent à assurer la qualité des services publics de proximité au sein des collectivités et établissements publics. Le cadre d'emplois d'attaché territorial est le plus important de cette catégorie, suivi par celui d'ingénieur.

Toujours selon les chiffres de 2013, la catégorie représente moins de 10% des agents de la fonction publique territoriale (9,3%) tandis que la fonction publique d'Etat compte plus de 50% d'agents de catégorie A. Les agents sont essentiellement titulaires (74,2%) et travaillent très majoritairement à temps complet (83%). Cette composante des personnels de la territoriale est globalement moins féminisée (59,8%) que l'ensemble de la fonction publique (63,3%). En revanche, certains cadres d'emplois le sont de manière importante. C'est notamment le cas pour les filières sociale et médico-sociale où la proportion de femmes cadres A dépasse les 90%.

Par ailleurs, il apparaît que les femmes réussissent mieux que les hommes aux concours d'accès aux postes de catégorie A. Si elles représentent 55% des candidats, 69% d'entre elles sont recrutées et on comptabilise 56,9% d'admissibles aux concours externes de catégorie A+ et 52,9% pour les concours internes. Cependant, le rapport souligne que plus les postes sont de nature à exercer des responsabilités, plus la part des femmes à ces postes diminue.

En outre, les agents de catégorie A sont globalement plus âgés que l'ensemble des agents : 40,3% ont plus de 50 ans contre 36,2% pour l'ensemble des catégories. S'agissant du lieu d'exercice des missions, près d'un agent sur quatre travaille au sein d'un conseil départemental, tandis que les communes de plus de 80 000 habitants emploient 9,5% des personnels cadres A.

### **La problématique d'une filière de moins en moins attractive ?**

Alors que la catégorie B a été réformée et qu'une refonte de la catégorie C s'est poursuivie, il n'y a pas eu de réflexion globale sur la catégorie A. Les améliorations du protocole PPCR sont insuffisantes pour réduire des écarts de rémunération et d'évolution de carrière à niveaux comparables de qualification et de missions. Bien que l'on confie toujours plus de missions et de responsabilités aux cadres de catégorie A, leurs grilles ont connu un tassement plus important que les autres catégories, estime le CSFPT. Quant aux perspectives d'évolutions de carrière, elles ne sont pas toutes identiques entre les différents cadres d'emplois.

### **23 propositions destinées à améliorer la situation professionnelle des cadres A**

Le groupe de travail s'est attaché à étudier les questions de recrutement et de qualification, la situation statutaire, les besoins de formation, les aspects concernant l'égalité professionnelle et la mobilité, l'environnement professionnel et notamment l'impact du numérique.

- ◆ Le recrutement : seuils démographiques, contractuels et reçus collés...

## QUELLES PROPOSITIONS POUR REVALORISER LA CATÉGORIE A ?



Le CSFPT constate, au regard des rapports des Centres de Gestion sur les concours de catégorie A, que le nombre de candidats qui se présentent avec une qualification supérieure à celle requise (Bac+3) s'est accru considérablement ces dernières années. En effet, le nombre de candidats titulaires d'un diplôme de niveau bac+5 est de 70% en 2014. En outre, la stabilisation des emplois n'a pas contribué à recruter des lauréats de concours dans des proportions aptes à répondre au développement des politiques publiques. Les postes ont souvent été pourvus par des agents contractuels afin de satisfaire «*l'employabilité immédiate*». Cependant, les autres candidats externes, tout juste diplômés et sans expérience significative en collectivité ont moins de chances d'être nommés sur un poste. Enfin, pour certains grades de niveau de mission équivalent, le CSFPT relève que «*le choix du cadre d'emplois de recrutement final est celui ayant le poids budgétaire le moins important*».

Des seuils démographiques sont fixés par les textes pour faire en sorte qu'il existe une adéquation entre le grade d'un agent et la collectivité. L'objectif est de limiter la création de certains emplois aux plus grandes collectivités. Le CSFPT suggère de revoir les seuils démographiques de façon à les assouplir voire les supprimer. En effet, il est considéré que les collectivités devraient pouvoir recruter librement au niveau qu'elles souhaitent, le niveau de complexité n'étant pas toujours proportionnel à leur taille. La problématique se pose également pour le recrutement sur emploi fonctionnel. S'agissant des agents contractuels, le CSFPT remarque

que sur 21% des agents de catégorie A sont contractuels et 9 cadres d'emplois ont une part de contractuels supérieure à la moyenne avec une représentation très forte au sein des filières médico-sociale, culturelle et administrative. Afin de limiter le recours aux agents contractuels, le CSFPT propose d'établir et de soumettre au comité technique, une délibération spécifique différente de celle du tableau des effectifs et motivant les raisons du recours aux agents contractuels. Il est également proposé de mettre à jour les spécialités dans les concours afin de tenir compte des nouveaux emplois.

Le décret du 18 octobre 2016 a permis la prolongation du maintien sur liste d'aptitude à quatre ans et a précisé les modalités de suivi des lauréats inscrits. Ainsi, les autorités organisatrices du concours proposent une réunion d'information au cours de l'année suivant l'inscription et des entretiens individuels pour les lauréats inscrits depuis plus de deux ans sur la liste. Le CSFPT propose de mener une étude sur l'application des dispositifs prévus dans ce décret afin de mesurer les effets sur les «*reçus-collés*».

- ♦ Le déroulement de carrière et la rémunération: entre inégalité d'évolution et revalorisation

La réforme PPCR a permis la refonte des grilles indiciaires avec la revalorisation des indices, la création d'une cadence unique d'avancement et la réorganisation des carrières pour la plupart des cadres d'emplois de catégorie A. Cependant, plusieurs blocages subsistent. En effet, pour un fonctionnaire de catégorie A commençant à exercer ses fonctions, les perspectives d'évolution de carrière sont limitées à 10 ou 15 ans en raison d'une pyramide des âges défavorable et d'une absence de porosité des différents versants de la fonction publique. Ces blocages se répercutent d'une catégorie à l'autre notamment des administrateurs vers les attachés. Se pose également la question de l'harmonisation des conditions d'avancement de grade et de promotion interne qui n'existe pas entre les filières: les conditions de passage du grade d'attaché à attaché principal sont différentes de celles du passage du grade d'ingénieur à ingénieur principal.

Selon le CSFPT, il est nécessaire de recréer les conditions d'une carrière linéaire qui se caractérise par un avancement d'échelon régulier, une progression de grade et une évolution des missions permettant d'accroître l'expérience, les compétences et la mobilité

## QUELLES PROPOSITIONS POUR REVALORISER LA CATÉGORIE A ?

professionnelle. C'est pourquoi le CSFPT propose de créer une architecture d'évolution de carrière commune à l'ensemble des cadres d'emplois de catégorie A.

S'agissant des rémunérations, les grilles révèlent de fortes disparités entre les filières et entre versants de la fonction publique. Ces disparités sont liées à la diversité des grilles et aux ajustements apportés par les employeurs par un poids de plus en plus important accordé aux primes. Ces inégalités se traduisent également entre les collectivités. Le RIFSEEP, est attribué par correspondance à la fonction publique d'Etat. Or, le CSFPT souligne que cette homologation n'est pas toujours adaptée et favorable puisque la tendance générale est de donner plus de valeur aux fonctionnaires qui encadrent du personnel au détriment des cadres spécialisés. Par ailleurs, le régime indemnitaire est parfois inégal en fonction de la filière pour des emplois à même niveau de qualification et de responsabilité. Par conséquent, le CSFPT préconise d'établir une grille indiciaire de référence pour tous les cadres d'emplois de catégorie A avec des indices équivalents de début et de fin de carrière.

- ♦ La formation : garantir le droit à la formation tout en assurant son efficacité

Le nombre de jours de formation d'intégration pour les catégories A est passé de 5 à 10 jours suite au décret du 29 octobre 2015. Selon les statistiques du CNFPT, après une baisse en 2007 et 2009, le nombre de journées de formation est redevenu stable pour les agents de catégorie A qui ont suivi, en moyenne, 3,5 jours de formation sur l'année 2013. Les formations suivies sont surtout des formations de perfectionnement bien que celles-ci soient en baisse. Cette baisse est à mettre en lien avec la hausse du taux d'accès aux formations de professionnalisation prévue par les statuts particuliers.

Le CSFPT propose de réduire les écarts de durée de formations existantes entre les différents cadres d'emplois et de différencier les populations issues des concours. En effet, les candidats recrutés sur

concours externe précédemment employés sous statut contractuel connaissent déjà la fonction publique et n'auront pas les mêmes besoins de formation initiale qu'une personne recrutée étant extérieure à la fonction publique territoriale.

- ♦ Egalité professionnelle : des avancées mais des écarts toujours importants



Le CSFPT rappelle que 63,3% des agents de catégorie A sont des femmes et elles représentent 52% des emplois de direction. Si la part des femmes décline à mesure que le niveau de responsabilité s'élève, elles s'accroissent s'agissant des emplois supérieurs de direction. Cependant, le salaire brut moyen des femmes est inférieur à celui des hommes au sein de l'encadrement supérieur et de direction de 13,3%. Le CSFPT rappelle qu'il existe un certain nombre d'outils conventionnels et de dispositifs incitatifs à la garantie de l'égalité professionnelle. En effet, un bilan de la mise en œuvre des mesures définies dans le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes est présenté chaque année devant le Conseil commun de la fonction publique. De même, le label «Egalité professionnelle» peut être décerné à des collectivités ayant une démarche volontariste en ce sens.

Sur la question de l'égalité professionnelle, le CSFPT propose de lancer une campagne pour changer les stéréotypes sociaux par rapport à la représentation des métiers. Le CSFPT souhaite également conduire avec les Centres de Gestion une analyse précise des promotions femmes/hommes.



## QUELLES PROPOSITIONS POUR REVALORISER LA CATÉGORIE A ?

- ◆ Mobilité : un effort à faire sur la mobilité inter-fonctions publiques

Les agents de catégorie A sont plus mobiles que les autres catégories et les territoriaux sont également plus mobiles que les agents de catégorie A de l'Etat. 2,6% des agents de catégorie A de la fonction publique territoriale ont changé de zone d'emploi en 2013.

Cependant, le CSFPT insiste sur les limites de la mobilité inter fonctions publiques. Actuellement, la mobilité est perçue comme asymétrique, il semble plus simple de passer du versant Etat au versant territorial que l'inverse. Cependant, certaines évolutions statutaires ont été effectuées. Ainsi, la loi du 3 août 2009 a créé des droits spécifiques au bénéfice des agents qui souhaitent évoluer professionnellement. Les principales dispositions sont les suivantes : l'ouverture de tous les corps et cadres d'emplois au détachement et à l'intégration directe, le droit à l'intégration pour les fonctionnaires détachés au terme d'une durée de cinq ans, la prise en compte des avantages de carrière acquis en période de détachement et la création du droit au départ. Plus récemment, l'ordonnance du 13 avril 2017 envisage la création de cadres inter-fonctions publiques, la portabilité des congés acquis au titre d'un CET et la publication, sur un portail commun, des créations et offres d'emplois pour les trois versants de la fonction publique.

Une proposition du CSFPT en matière de mobilité consisterait à ouvrir la fonction publique territoriale sur la recherche dès le stade de la formation et mettre en place des échanges avec ses universités. Selon le conseil supérieur, la formation à la recherche dans la formation de base des fonctionnaires de catégorie A modifierait sensiblement leur conception, accroîtrait l'ouverture et la complémentarité entre différentes approches professionnelles.

- ◆ L'environnement professionnel des cadres : les problématiques du numérique et de l'évolution des modes d'organisation et de gestion des personnels

Depuis plusieurs années, la gestion du temps de travail et du temps de repos des fonctionnaires est impactée par la transformation des outils numériques professionnels. Sous prétexte de conscience professionnelle et au regard de leur niveau de responsabilité, certains agents de catégorie A estiment ne pas pouvoir se déconnecter.

Or, l'usage des outils numériques accentueraient les risques psycho-sociaux compte tenu de la surcharge informative et la charge mentale, l'intensification et l'individualisation du travail. Selon le CSFPT, il est nécessaire d'établir un état des lieux des pratiques dans les collectivités afin de mieux répondre aux transformations du travail liées au développement du digital dans les services publics.

Les récentes réformes territoriales ont provoqué de multiples réorganisations de services, modifié les organisations et bouleversé les collectifs de travail. La mobilisation des agents publics et, plus spécieusement, les agents de catégorie A, portent sur la reconnaissance et la responsabilité sociale. Ces changements doivent laisser place, selon le CSFPT, à une revalorisation du travail des agents de catégorie A dans toutes ses dimensions. Les fonctionnaires de catégorie A sont des fonctionnaires au même titre que les autres mais leurs missions, leur niveau de responsabilité, leur technicité et leur rôle dans l'organisation du travail leurs confèrent une spécificité. Le CSFPT estime qu'il est nécessaire de passer d'une administration «centralisée» dans laquelle la gestion des organisations et la gestion des personnels génèrent de plus en plus de pression (délais, intensification de la charge de travail, souffrance) à une administration «collaborative» permettant une communauté de travail garante de l'épanouissement, de la mise en œuvre des qualifications et de l'efficacité économique et sociale.

Ce constat permet au CSFPT de définir des pistes de propositions qui ont pour ambition de redonner aux agents de catégorie A un rôle beaucoup plus contributif au sein de leur administration. Il est proposé de créer un droit pour les agents d'énoncer des propositions alternatives en matière de gestion des organisations et des personnels. Cela induit de promouvoir une autre évaluation que l'évaluation individuelle et de redéfinir et questionner la notion de performance.

Globalement, ce rapport propose des mesures d'harmonisation mais il questionne aussi l'identité propre des agents de la catégorie A dans un contexte de mutation perpétuelle du service public. L'objectif est de revaloriser une catégorie essentielle dans la conception et la continuité du service public de proximité mais aussi d'en soutenir les besoins et en renforcer l'attractivité.

## LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

Le règlement communautaire général sur la protection des données (RGPD) n°2016/679 du 14 avril 2016 sur les données personnelles renforce et unifie la protection des données et impose une obligation de résultats avec la mise en place de procédures.

La réforme de la protection des données poursuivait trois objectifs :

1. renforcer les droits des personnes, notamment par la création d'un droit à la portabilité des données personnelles et de dispositions propres aux personnes mineures
2. responsabiliser les acteurs traitant des données (responsables de traitement et sous-traitants)
3. crédibiliser la régulation grâce à une coopération renforcée entre les autorités de protection des données, qui pourront notamment adopter des décisions communes lorsque les traitements de données seront transnationaux et des sanctions renforcées.

Les collectivités devaient nommer, d'ici au 25 mai 2018, un délégué à la protection des données (DPD) qui a pour missions notamment de recenser tous les traitements de données à caractère personnel, de préparer les procédures spécifiques et de sensibiliser les agents.

Par ailleurs, pèse sur les collectivités une obligation d'information en cas de perte de données à caractère personnel et un risque aggravé de sanctions notamment en cas de non-conformité au règlement.

Selon une enquête réalisée par la Gazette des communes, seulement 10% des collectivités indiquaient penser avoir nommé un DPD en mai 2018.

Quelles sont les nouvelles obligations pesant sur les collectivités territoriales ?

Quel est le rôle, le champ, le cadre d'intervention et les missions du délégué à la protection des données ?

### **Les nouvelles obligations des collectivités et établissements publics en matière de protection des données individuelles**

Le règlement général sur la protection des données, applicable depuis le 25 mai 2018, abroge la directive

n°95/46/CE du 24 octobre 1995.

Au titre du règlement, constituent des données à caractère personnel, toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable. Est réputée être une «*personne physique identifiable*» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale.

Le RGPD réaffirme les principes essentiels de la protection de la vie privée et notamment la minimisation et l'exactitude des données, la restriction d'utilisation, la limitation du stockage, la confidentialité.

Ainsi, l'article 5 du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être :

- a) traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (licéité, loyauté, transparence)
- b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités
- c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées
- d) exactes et, si nécessaire, tenues à jour ; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder
- e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées; les données à caractère personnel peuvent être conservées pour des durées plus longues dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques

## LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

et organisationnelles appropriées requises par le règlement afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée

f) traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées.

Le RGPD définit le traitement des données comme toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction.

L'article 6 du RGPD prévoit que le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie :

- a) la personne concernée a consenti au traitement de ses données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques
- b) le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci
- c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis
- d) le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique
- e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement.

Les collectivités territoriales traitent de nombreuses données personnelles, notamment dans le cadre de la gestion des différents services publics locaux :

- ◆ Gestion des ressources humaines
- ◆ Etat civil, élections
- ◆ Recensement
- ◆ Urbanisme
- ◆ Activités extra/périscolaires
- ◆ Personnes âgées
- ◆ Action sociale...

Au titre du RGPD, elles doivent adopter et actualiser des mesures techniques et organisationnelles leur permettant de s'assurer et de démontrer à tout instant qu'elles offrent un niveau optimal de protection aux données traitées.

A défaut, le RGPF prévoit en son article 5 que le responsable du traitement des données doit être en mesure de démontrer que le règlement est respecté.

Par ailleurs, la personne concernée dispose d'un droit étendu et facilité à accéder aux données à caractère personnel qui la concernent.

La structure qui détient des données personnelles doit informer la personne concernée de :

- ◆ l'identité du responsable du fichier
- ◆ la finalité du traitement des données
- ◆ le caractère obligatoire ou facultatif des réponses
- ◆ les droits d'accès, de rectification, d'interrogation et d'opposition
- ◆ les transmissions des données.

Le RGPD renforce les droits des personnes sur leurs données, en créant notamment le droit à l'oubli, et introduit de nouvelles exigences en matière de consentement.

L'exploitant de données personnelles doit respecter certaines obligations et notamment : recueillir l'accord des personnes concernées, les informer de leur droit d'accès, d'opposition, de rectification, d'effacement, de modification et de suppression des informations collectées, veiller à la sécurité des systèmes d'information, assurer la confidentialité des données, indiquer une durée de conservation des données.

Les collectivités doivent tenir compte le plus en amont possible, dès la phase de conception du produit, du service ou du traitement, de définition des outils qui seront utilisés et des paramétrages par défaut, des règles de protection des données. Il s'agira par

## LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

exemple de restreindre au maximum les droits d'accès informatiques aux données ou de pseudonymiser celles-ci.

Le responsable du traitement des données doit mettre en œuvre les mesures de sécurité des locaux et des systèmes d'information pour empêcher que les fichiers soient déformés, endommagés ou que des tiers non autorisés y aient accès.

L'accès aux données est réservé uniquement aux personnes désignées ou à des tiers qui détiennent une autorisation spéciale et ponctuelle.

En cas de violation de données à caractère personnel, le responsable de leur traitement doit le notifier à l'autorité de protection des données dans les 72 heures.

Dans le cadre de sa démarche de mise en conformité avec le RGPD, la collectivité ou l'établissement doit faire l'inventaire des traitements de données personnelles qu'il met en œuvre sous la forme d'un registre écrit.

Ce registre comporte toutes les informations suivantes :

a) le nom et les coordonnées du responsable du traitement et, le cas échéant, du responsable conjoint du traitement, du représentant du responsable du traitement et du délégué à la protection des données

b) les finalités du traitement

c) une description des catégories de personnes concernées et des catégories de données à caractère personnel

d) les catégories de destinataires auxquels les données

à caractère personnel ont été ou seront communiquées, y compris les destinataires dans des pays tiers ou des organisations internationales

e) le cas échéant, les transferts de données à caractère personnel vers un pays tiers ou à une organisation internationale

f) dans la mesure du possible, les délais prévus pour l'effacement des



Le responsable des données est aussi tenu de fixer une durée raisonnable de conservation des informations personnelles.

différentes catégories de données

g) dans la mesure du possible, une description générale des mesures de sécurité techniques et



## LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

organisationnelles afin de garantir un niveau de sécurité adapté.

### **La désignation du délégué à la protection des données (DPD)**

La désignation d'un délégué à la protection des données est obligatoire pour toute collectivité ou organisme public (article 37 du RGPD).

Lorsque le responsable du traitement ou le sous-traitant est une autorité publique ou un organisme public, un seul délégué à la protection des données peut être désigné pour plusieurs autorités ou organismes de ce type, compte tenu de leur structure organisationnelle et de leur taille.

Au regard du volume important de ces nouvelles obligations légales imposées et de l'inadéquation potentielle entre les moyens dont la collectivité dispose et lesdites obligations de mise en conformité, la mutualisation de cette mission peut en effet s'avérer une solution adaptée notamment pour les plus petites collectivités.

Elle permet de limiter les coûts et de bénéficier de professionnels. Les collectivités et établissements peuvent se rapprocher de leur Centre de Gestion, de leur EPCI ou d'une structure de mutualisation informatique (SMI).

Le délégué à la protection des données est désigné sur la base de ses qualités professionnelles et, en particulier, de ses connaissances spécialisées du droit et des pratiques en matière de protection des données, et de sa capacité à accomplir les missions prévues à l'article 39 du RGPD.

Le délégué a pour missions principales de :

- ♦ informer et conseiller le responsable du traitement ou le sous-traitant ainsi que les agents qui procèdent au traitement sur les obligations qui leur incombent en vertu du RGPD et des autres textes en matière de protection des données
- ♦ contrôler le respect du règlement, des autres textes applicables et des règles internes du responsable du traitement ou du sous-traitant en matière de protection

des données à caractère personnel, y compris en ce qui concerne la répartition des responsabilités, la sensibilisation et la formation du personnel participant aux opérations de traitement, et les audits s'y rapportant

- ♦ dispenser des conseils, sur demande, en ce qui concerne l'analyse d'impact relative à la protection des données et vérifier l'exécution de celle-ci
- ♦ coopérer avec l'autorité de contrôle
- ♦ faire office de point de contact pour l'autorité de contrôle sur les questions relatives au traitement, et mener des consultations, le cas échéant, sur tout autre sujet.

La nomination d'un DPD n'exonère pas le maire ou le président de sa responsabilité, il demeure le responsable du traitement.

### **Les sanctions encourues en cas de non-respect du RGPD**

L'article 83 du RGPD prévoit des sanctions administratives si un responsable du traitement ou un sous-traitant viole délibérément ou par négligence plusieurs dispositions du règlement, comme par exemple l'obligation de nomination du DPD. Ces sanctions peuvent atteindre jusqu'à 20 millions d'euros.

Les dispositions des articles L 2123-34, L 3123-28, L 4135-28 du Code général des collectivités territoriales et de l'article 226-16 du code pénal prévoient également des sanctions pénales liées à la négligence ou à l'atteinte aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques. Ainsi, le non-respect des obligations relatives au traitement des données peut être sanctionné par une amende de 300 000 € et 5 ans d'emprisonnement.

### **L'accompagnement des collectivités**

La CNIL propose un guide méthodologique pour anticiper les changements liés à l'entrée en vigueur du RGPD en six étapes ainsi que différents documents pouvant être utiles aux collectivités territoriales.

## LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

ETAPE 1 DÉSIGNER UN PILOTE	<b>DÉSIGNER UN PILOTE</b> Pour piloter la gouvernance des données personnelles de votre structure, vous aurez besoin d'un véritable chef d'orchestre qui exercera une mission d'information, de conseil et de contrôle en interne: le délégué à la protection des données.
ETAPE 2 CARTOGRAPHIER	<b>CARTOGRAPHIER VOS TRAITEMENTS DE DONNÉES PERSONNELLES</b> Pour mesurer concrètement l'impact du règlement européen sur la protection des données que vous traitez, commencez par recenser de façon précise vos traitements de données personnelles. L'élaboration d'un registre des traitements vous permet de faire le point.
ETAPE 3 PRIORISER	<b>PRIORISER LES ACTIONS À MENER</b> Sur la base de votre registre, identifiez les actions à mener pour vous conformer aux obligations actuelles et à venir. Priorisez ces actions au regard des risques que font peser vos traitements sur les droits et les libertés des personnes concernées.
ETAPE 4 GÉRER LES RISQUES	<b>GÉRER LES RISQUES</b> Si vous avez identifié des traitements de données personnelles susceptibles d'engendrer des risques élevés pour les droits et libertés des personnes concernées, vous devrez mener, pour chacun de ces traitements, une analyse d'impact sur la protection des données.
ETAPE 5 ORGANISER	<b>ORGANISER LES PROCESSUS INTERNES</b> Pour assurer un haut niveau de protection des données personnelles en permanence, mettez en place des procédures internes qui garantissent la prise en compte de la protection des données à tout moment, en prenant en compte l'ensemble des événements qui peuvent survenir au cours de la vie d'un traitement (ex: faille de sécurité, gestion des demande de rectification ou d'accès, modification des données collectées, changement de prestataire).
ETAPE 6 DOCUMENTER	<b>DOCUMENTER LA CONFORMITÉ</b> Pour prouver votre conformité au règlement, vous devez constituer et regrouper la documentation nécessaire. Les actions et documents réalisés à chaque étape doivent être réexaminés et actualisés régulièrement pour assurer une protection des données en continu.

Source : CNIL

Plusieurs CDG proposent un accompagnement personnalisé aux collectivités qui va au-delà de la simple mutualisation de la fonction de DPD. C'est le cas notamment des Centres de Gestion de la Grande Couronne, de la Meurthe et Moselle, des Côtes d'Armor...

Ainsi, les DPD des CDG peuvent réaliser les prestations suivantes :

- ♦ fournir aux collectivités une base documentaire comprenant toutes les informations utiles à la compréhension des obligations mises en place par le RGPD et leurs enjeux
- ♦ organiser des réunions d'information sur la protection des données

- ♦ identifier les traitements de données à caractère personnel actuellement en place ou à venir dans les collectivités
- ♦ mettre à disposition un modèle de registre des traitements requis par le RGPD et créé à partir des informations recueillies auprès de chaque collectivité
- ♦ dispenser des conseils et des préconisations relatifs à la mise en conformité des traitements listés
- ♦ accompagner la réalisation de l'étude d'impact sur les données à caractère personnel provenant des traitements utilisés
- ♦ analyser les risques encourus et faire des propositions pour les limiter
- ♦ produire des modèles de procédures en adéquation avec les normes RGPD (contrat type avec les sous-traitants, procédure en cas de violation de données personnelles...)...

## ENGAGER UNE RÉFLEXION POUR MODIFIER LE TEMPS DE TRAVAIL

La durée annuelle du travail effectif est fixée à 1 607 heures, hors heures supplémentaires.

Les 1607 heures travaillées sont organisées en cycles de travail dans lesquels sont définis les horaires. Ces cycles peuvent être déterminés par service ou par nature de fonctions selon les besoins et nécessités de service.

Ces cycles peuvent être hebdomadaires, annuels, trimestriels ou encore semestriels.

Il appartient à l'assemblée délibérante de déterminer, après avis du comité technique, les conditions de mise en place des cycles de travail de la collectivité, à savoir la durée des cycles, les bornes quotidiennes, les modalités de repos et de pause), ainsi que les horaires de travail des agents.

La durée annuelle de 1 607 heures peut être réduite pour tenir compte des sujétions spécifiques liées à la nature des missions par délibération de la collectivité dans la fonction publique territoriale.

Ainsi, il existe des régimes particuliers dans les trois versants de la fonction publique liés au travail de nuit, du dimanche ou les jours fériés, qui justifient des plafonds réglementaires spécifiques. En outre, la Fonction publique territoriale se caractérise par des situations très variées en matière de temps de travail: horaires atypiques, travail de nuit, horaires extensibles, temps non complet.

Le rapport sur le temps de travail dans la Fonction publique de Philippe Laurent, Président du CSFPT, publié en mai 2016, soulevait que la moyenne nationale du temps de travail était évaluée à 1 584 heures travaillées par an, soit un écart inférieur de 1,4% par rapport à la durée réglementaire.

Un peu moins de 70% des collectivités déclarent que leurs agents travaillent sur la base de 1 607 heures. Cette proportion est plus importante dans les régions, les communes de moins de 20 000 habitants et dans les communautés de communes.

La contrainte financière et les recommandations des chambres régionales des comptes (CRC) incitent les collectivités locales à réviser l'organisation des temps de travail.

Le temps de travail est un sujet sensible, d'actualité qui

donne lieu à de nombreux débats lors desquels sont régulièrement opposés le secteur public au secteur privé avec son corollaire d'idées reçues.

Or, le temps de travail dans la fonction publique n'est pas figé et le contexte juridique permet de le faire évoluer dans le cadre d'un dialogue social constructif.

### **Appréhender les enjeux de la modification du temps de travail**

La réorganisation du temps de travail ne vise pas uniquement son allongement pour atteindre la durée légale de 1607 heures. Elle répond aussi à des enjeux managériaux (modalités de récupération et de prise de congés, respect des temps de repos minimaux, prise en compte de la pénibilité et harmonisation des régimes de temps de travail entre collectivités...), à la qualité du service rendu ou encore porte sur l'optimisation des moyens des cycles de travail.

Ainsi, les collectivités et établissements doivent répondre aux problématiques suivantes:

- ♦ Comment respecter le cadre législatif et réglementaire en matière de temps de travail alors que celui-ci n'est pas toujours clairement défini (autorisations spéciales d'absence, heures supplémentaires...)?
- ♦ Comment développer des marges de manœuvre financières et réaliser des économies budgétaires?
- ♦ Comment conduire une démarche d'harmonisation des temps de travail entre plusieurs collectivités ou EPCI qui appliquaient avant fusion des régimes différents?
- ♦ Comment construire un projet global d'adaptation du service aux attentes de l'utilisateur?
- ♦ Comment prendre en compte ou limiter les possibilités offertes par le numérique en matière d'élargissement des temps de travail?
- ♦ Comment mesurer les effets des horaires atypiques sur la santé des agents?
- ♦ Comment construire avec les agents des projets de réaménagement d'horaires et de temps de travail?

### **Définir l'objectif recherché et engager la démarche**

En matière de réorganisation des temps de travail, deux types de démarches sont mises en œuvre par les collectivités et les EPCI :

## ENGAGER UNE RÉFLEXION POUR MODIFIER LE TEMPS DE TRAVAIL

- ♦ L'augmentation du temps de travail : le retour aux 1607 heures constitue une manière pour la collectivité de trouver des marges de manœuvre budgétaires, ou bien un moyen de se mettre en conformité avec le droit
- ♦ La réorganisation du temps de travail : les collectivités cherchent à rationaliser leurs ressources humaines, en optimisant les cycles de travail, en travaillant sur les contraintes et le respect des temps de repos ; ou bien à harmoniser des pratiques hétérogènes en matière de compensation des heures supplémentaires.

La taille de l'établissement est sans incidence sur la démarche de réorganisation des temps de travail.

Pour que cette démarche de réorganisation réponde réellement aux enjeux de la collectivité, il est indispensable de mettre en place une méthodologie de projet intégrant un portage politique fort mais également une phase préparatoire.

Tout projet est organisé en phases successives. Il s'agit d'abord d'analyser le contexte et de formaliser suffisamment les objectifs à atteindre pour aboutir à une définition claire des enjeux, de la finalité et des objectifs de la réorganisation des temps de travail.

Cette démarche pouvant être source de difficultés auprès des agents souvent inquiets en phase de conduite du changement, il est important de respecter différentes étapes :

- ♦ S'appuyer sur des éléments contextuels : fusion nécessitant un travail d'harmonisation, recherche d'équité entre les agents, obsolescence des outils de gestion RH (passage d'un tableur excel pour la gestion des demandes de congés à un SIRH), observations de la chambre régionale des comptes...
- ♦ La nomination d'un chef de projet dédié rattaché à la

DRH ou à la direction générale

- ♦ Le diagnostic de l'existant ou l'état des lieux du temps de travail dans les services
- ♦ La présentation de la démarche et de l'état des lieux le plus tôt possible aux agents et à leurs représentants
- ♦ L'analyse comparative : la comparaison de solutions déjà mises en œuvre par d'autres EPCI ou collectivités

pour résoudre des problématiques similaires

- ♦ Les études confiées à des intervenants extérieurs (par exemple, état des effectifs dans le cadre d'une GPEEC)

♦ La réalisation d'enquêtes auprès des agents mais aussi des usagers

- ♦ La constitution de groupes de travail sur des thématiques ciblées sur des services ou des problématiques particulières (télétravail, charte des réunions...).

L'état des lieux préalable doit contenir des aspects statutaires mais également reposer sur les questions

managériales qu'il convient d'anticiper. Il est essentiel de réaliser la photographie de l'ensemble de l'organisation des temps de travail de ou des EPCI ou collectivités.



Les informations recensées portent notamment sur :

- ♦ les modalités d'application des droits à récupération du temps de travail (RTT)
- ♦ la réduction de la durée annuelle du travail sous le seuil de 1 607 heures en raison de sujétions particulières
- ♦ les dérogations au plafond des heures supplémentaires
- ♦ la mise en place de cycles de travail et d'horaires variables, et plus particulièrement la mise en place de l'annualisation
- ♦ l'instauration d'obligations liées au travail comme les périodes d'astreinte, la définition d'un régime de travail spécifique pour les personnels chargés de fonctions d'encadrement ou de conception
- ♦ les horaires de travail et obligations de service des agents mis en place en fonction des besoins du service
- ♦ les modalités d'application du travail à temps partiel



## ENGAGER UNE RÉFLEXION POUR MODIFIER LE TEMPS DE TRAVAIL

- ◆ les modes de décompte du temps de travail (cycles, horaires, bornes quotidiennes, modalités de repos et de pause, congés, autorisations d'absence, RTT)
- ◆ les modalités de compensation des heures supplémentaires...

### Favoriser le dialogue social

L'article 8 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 prévoit que les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour participer, avec les autorités compétentes, à des négociations relatives aux conditions et à l'organisation du travail, et au télétravail.

Au-delà de cette obligation législative, favoriser le dialogue social est une étape clé de la réorganisation des temps de travail.

Afin de favoriser le dialogue social et la bonne appréhension des projets de réorganisation, il est important d'associer les organisations syndicales dès l'élaboration des projets qui ont un impact sur le personnel. En adoptant une attitude de négociation avec l'idée de ressortir dans une logique «*gagnant gagnant*», outre la présentation des projets dans le cadre des instances de dialogue social, il est conseillé de s'inscrire dans un processus plus large de dialogue en organisant des réunions de travail préparatoires à celles-ci.

Concrètement, des groupes de travail peuvent être organisés sur des thématiques transversales ou sectorielles.

Il est indispensable d'aborder la question du temps de

travail de manière globale et non seulement celle de la durée hebdomadaire, mais également de privilégier une démarche participative impliquant outre les encadrants et les représentants du personnel, un groupe d'agents volontaires. L'avis de l'ensemble des agents de la collectivité ou de l'EPCI peut également être sollicité sur des scénarios définis par les groupes de travail.

La communication interne à destination des agents ne doit pas être négligée. Outre des réunions, une communication peut également s'appuyer sur quelques outils prédéfinis particulièrement visibles de l'ensemble des agents comme des notes d'information, le journal interne de la collectivité, l'intranet, une adresse email dédiée pour répondre à leurs questions...



### Définir un plan d'actions

Le plan d'actions défini peut porter sur plusieurs axes:

- ◆ L'évolution des cycles de travail à partir de l'observation des temps de travail dans les services
- ◆ L'allongement de la durée annuelle de travail
- ◆ L'annualisation des temps de travail
- ◆ L'adoption d'un règlement des congés et des autorisations spéciales d'absence

(ASA)

- ◆ La mise en place de décomptes d'heures supplémentaires
- ◆ La mise en place d'horaires variables
- ◆ La réflexion sur une meilleure conciliation des temps de travail et du respect de la vie privée
- ◆ La prévention de l'absentéisme...

### Exemple de l'évolution des cycles de travail

Avant de moduler les cycles de travail, il convient

## ENGAGER UNE RÉFLEXION POUR MODIFIER LE TEMPS DE TRAVAIL

d'analyser les variations d'activité et les besoins des différents services, par exemple à partir de tableaux de bord contenant des critères de mesure de l'activité (nombre d'entrées pour une structure ouverte au public, nombre d'appels téléphoniques pour un service, nombre d'interventions pour un service technique, nombre de repas produits pour une cuisine scolaire...). Ce type d'outil permet d'avoir une idée de l'évolution de la situation de l'activité, de partager des analyses et des décisions, d'informer les agents, de mettre en œuvre des actions correctives.

Outre la nécessité de disposer de ce type d'outils pour définir ou faire évoluer les cycles de travail, les tableaux de mesure de l'activité des services et des agents sont indispensables pour répartir les frais de personnel notamment en cas de service commun ou de mutualisation.

Toutefois, l'instauration de ces outils nécessite une grande pédagogie et des actions de communication interne, l'implantation d'un système de feuille de temps pouvant être appréhendée par les agents comme une méthode de contrôle.

Les outils de gestion du temps permettent de rationaliser l'organisation du travail et de la rendre plus lisible pour les agents.

### Exemple de l'allongement de la durée annuelle de travail

Environ 30% des EPCI ont signé un accord d'évolution de la durée annuelle de travail.

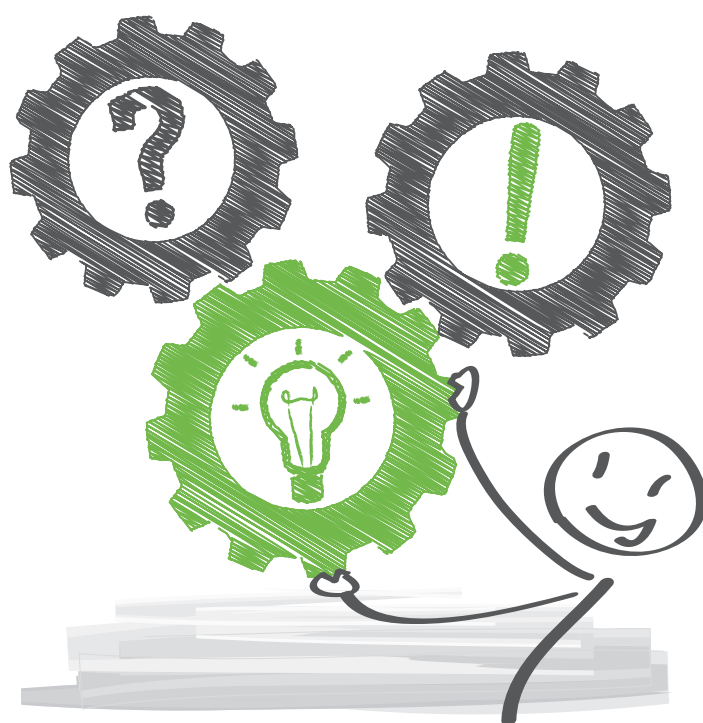
Ces accords sont majoritairement récents, principalement signés en 2016 ou 2017 et portent généralement sur une augmentation de la durée annuelle de travail avec la suppression des journées non prévues par la réglementation et comportent des compensations notamment sur des compléments de rémunération.

En effet, dans plusieurs collectivités ou EPCI, la question s'est posée dès le départ de trouver des contreparties à l'augmentation du temps de travail, permettant d'assurer une qualité de vie au travail, en employant les économies réalisées pour rehausser le niveau de rémunération ou de prestations sociales proposées aux agents.

Dans certains cas, l'allongement porte sur une augmentation du temps de travail à un niveau journalier (plusieurs minutes de travail en plus chaque jour).

D'autres accords signés dans les collectivités ou EPCI

privilégient la réduction des autorisations spéciales d'absence, la limitation des cycles de 39h aux cadres, la réduction des heures supplémentaires, la suppression de «jours d'ancienneté» ...



### Notre conseil

**La collectivité doit se donner le temps : une démarche de réorganisation peut s'avérer longue mais les préalables comme le diagnostic par service, le questionnement sur les modes de fonctionnement et d'ouverture des services et la phase de concertation et de négociation sont indispensables.**

**La démarche de réorganisation peut se faire par étapes, les groupes de travail définissant des priorités.**

## JACQUELINE GOURAULT, MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR



« Dans le cadre de la concertation sur la modernisation de la fonction publique territoriale, les employeurs territoriaux se sont exprimés en faveur d'une révision de leur mission et de leur mode d'organisation. Le Gouvernement est attentif à ces propositions. »

### Quels seront les enjeux à appréhender mais également les leviers et marges de manœuvre disponibles dans le contexte des axes de réforme envisagés dans le cadre du projet « Action publique 2022 » ?

La transformation de l'action publique est une priorité de l'action du Gouvernement. Dans ce but, le programme « Action publique 2022 » poursuivra trois objectifs prioritaires :

- ♦ améliorer la qualité des services publics, en développant la relation de confiance entre les usagers et les administrations, et en travaillant prioritairement sur la transformation numérique ;
- ♦ offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations ;
- ♦ accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques avec un engagement ferme : réduire de trois points la part de la dépense publique dans le PIB d'ici 2022.

Pour examiner en profondeur les missions de l'ensemble des acteurs publics que sont l'Etat, les opérateurs, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, le Premier ministre a décidé de mettre en place un comité de revue des missions et des dépenses publiques : c'est l'objet du Comité Action publique 2022 (CAP 22). Composé de personnalités qualifiées françaises ou étrangères, de chefs d'entreprises, de parlementaires, d'élus locaux et de hauts fonctionnaires, ce comité sera chargé de produire un rapport dans les prochaines semaines identifiant des réformes structurelles et des économies significatives et durables, sur l'ensemble du champ des administrations publiques.

### Quels sont les enseignements que vous retirez du rapport « revue de dépenses » publié le 15 novembre dernier ?

La revue des dépenses relative aux actes de gestion en matière de ressources humaines des collectivités territoriales réalise un état des lieux des modalités

d'optimisation de la gestion des agents territoriaux. Elle invite tout

d'abord les collectivités et les centres de gestion à mieux connaître leurs dépenses RH, afin d'en améliorer le pilotage. Elle valorise ensuite les bonnes pratiques des collectivités en matière de mutualisation de l'expertise et des compétences RH au niveau des centres de gestion d'un part, et des établissements publics de coopération intercommunale dans un contexte de réforme territoriale, d'autre part. La mission insiste particulièrement sur l'apport du numérique en matière de réduction des coûts de gestion. Je crois que c'est une bonne méthode.

Concernant la gestion des actes RH, la mission d'inspection appelle notamment de ses vœux une simplification du cadre statutaire, notamment en matière de gestion des instances médicales, de la mobilité et des instances de dialogue social (CAP). Ces propositions s'inscrivent pleinement dans la perspective du programme de modernisation « action publique 2022 », en cours de concertation.

Enfin, la mission invite à poursuivre l'effort déjà engagé de coordination des centres de gestion au niveau régional ou interrégional, afin d'optimiser les coûts inhérents à la prise en charge de certaines prestations.

### Vous connaissez bien les Centres de Gestion. Quel est votre sentiment sur l'évolution de ces établissements publics ?

Les lois MAPTAM et NOTRe ont fait évoluer les compétences et les périmètres des collectivités territoriales. Ces transformations ont appelé et appellent encore probablement à des recompositions. Les centres de gestion, outre leur mission obligatoire dans le domaine RH, ont développé une offre riche pour accompagner les collectivités.

Dans le cadre de la concertation sur la modernisation de la fonction publique territoriale, les employeurs territoriaux se sont exprimés en faveur d'une révision de leur mission et de leur mode d'organisation. Le Gouvernement est attentif à ces propositions.

## LE JOUR DE CARENCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

### En quoi consiste le jour de carence ?

L'article 115 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 réintroduit une journée de carence pour la prise en charge des congés de maladie des personnels du secteur public. Ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la rémunération des agents n'est plus maintenue, sauf exceptions, lors du premier jour de congé maladie ordinaire. Pour rappel, la journée de carence avait initialement été instituée par la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Le dispositif avait finalement été abrogé le 1<sup>er</sup> janvier 2014 suite à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2014.

L'exposé des motifs est le suivant:

*« Cette mesure s'inscrit dans un objectif d'amélioration de la qualité du service public, la présente disposition devrait concourir à résorber les absences pour raison de santé dans les administrations publiques.*

*Ainsi que l'a indiqué la Cour des comptes dans son rapport sur les finances locales pour 2016, l'institution du jour de carence dans la fonction publique entre 2012 et 2014 a eu un fort impact sur le volume d'arrêts de travail de courte durée dans la fonction publique territoriale. Dans certaines collectivités territoriales, le nombre d'arrêts de travail d'un seul jour a ainsi chuté de 60% entre 2011 et 2013.»*

De plus, la mesure s'inscrit dans une logique d'équité permettant de rapprocher la situation des personnels du secteur public de celle des salariés du secteur privé, pour lesquelles trois jours de carence sont prévus par le code de la sécurité sociale.

La circulaire du 15 février 2018 relative au non versement de la rémunération au titre du premier jour de congé de maladie des agents civils et militaires vient préciser les modalités d'application de ces dispositions.

### Une collectivité peut-elle délibérer pour ne pas appliquer le jour de carence pour ses agents ?

Non, l'application du jour de carence est une mesure prévue par la loi. La disposition s'applique obligatoirement à l'ensemble de la fonction publique. Par conséquent, l'instauration d'un jour de carence au sein d'une collectivité ou d'un établissement public

ne relève pas de l'organe délibérant ou de l'autorité territoriale.

### Quels sont les agents concernés par l'application du jour de carence ?

L'ensemble des fonctionnaires stagiaires et titulaires (CNRACL et IRCANTEC) ainsi que les agents contractuels de droit public, quel que soit le motif ou la durée de leur contrat, se voient rétablir un jour de carence. Les agents de droit privé employés au sein des collectivités et les assistants maternels et familiaux sont exclus de l'application du jour de carence.

### Quelles sont les situations de congé maladie auxquelles s'applique le délai de carence ?

Par principe et sous réserve des exclusions expressément prévues par la loi, tous les congés maladie sont concernés par l'application du délai de carence. Les situations liées à l'état de santé auxquelles **le délai de carence ne s'applique pas** sont les suivantes :

- ◆ Lorsque le fonctionnaire se trouve dans l'incapacité permanente de continuer ses fonctions en raison de causes exceptionnelles listées dans le code des pensions civiles et militaire de retraite.

Il s'agit des situations dans lesquelles l'arrêt de travail présenté par l'agent correspond à des blessures ou une maladie contractées ou aggravées en accomplissant un acte de dévouement dans un intérêt public, soit en exposant ses jours pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes.

- ◆ au deuxième congé de maladie lorsque la reprise du travail entre deux congés de maladie accordés au titre de la même cause n'a pas excédé 48 heures.

Sur le modèle du dispositif en vigueur dans le régime général, le délai de carence ne s'applique pas à la prolongation d'un arrêt de travail. Il est aussi admis par extension, qu'en cas de reprise de travail n'excédant pas 48 heures entre la fin de l'arrêt initial et le début de l'arrêt suivant, le délai de carence n'est pas appliqué à la condition que le nouvel arrêt prescrit prolonge l'arrêt précédent et qu'à ce titre, le médecin prescripteur ait coché la case prolongation.

Une telle situation concerne notamment les agents publics qui n'ont pas pu aller voir leur médecin pendant



## LE JOUR DE CARENCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

le week-end pour des raisons indépendantes de leur volonté ou qui ont fait une tentative pour reprendre leurs fonctions et se trouvent contraints de s'interrompre de nouveau un ou deux jours plus tard. Dans ces conditions, le nouvel arrêt est une prolongation puisqu'il n'y a pas eu disparition de la cause de l'arrêt initial. Dans cette situation, le délai de 48 heures, décompté en jours calendaires, commence à courir à partir du premier jour qui succède au dernier jour de l'arrêt de travail.

♦ *au congé pour invalidité temporaire imputable au service, pour accident de service et maladie professionnelle, au congé de longue maladie, de longue durée et au congé de grave maladie*

♦ *aux congés de maladie accordés postérieurement à un premier congé de maladie au titre d'une même affection de longue durée, pour une période de trois ans à compter de ce premier arrêt.*

Les dispositifs des affections de longue durée au sens de l'article L324-1 du code de la sécurité sociale correspond aux affectations qui nécessitent une interruption de travail ou des soins continus d'une durée prévisible égale ou supérieure à six mois. Ainsi, en cas d'arrêts de travail successifs liés à une même affection de longue durée, le délai de carence ne s'applique qu'une seule fois au cours d'une même période de trois ans débutant à compter du premier arrêt de travail au titre de cette affection.

Par ailleurs, le délai de carence ne s'applique ni au congé de maternité, ni aux deux congés supplémentaires liés à un état pathologique résultant de la grossesse ou des suites de couches.



### À partir de quand débute le délai de carence ?

La loi prévoit que les agents publics civils et militaires en congé de maladie ne bénéficient de leur traitement ou de leur rémunération qu'à compter du deuxième jour de ce congé. Par conséquent, le jour au titre duquel s'applique le délai de carence correspond à la date du premier jour à compter duquel l'absence de l'agent à son poste de travail est justifiée par celui-ci par un arrêt de travail établi par un médecin.

### Quel est l'impact de la journée de carence sur les droits à maladie ordinaire ?

La journée de carence doit être décomptée pour l'appréciation des droits à congé de maladie rémunéré à plein ou demi-traitement. Par conséquent, sur une même année médicale de référence, un agent ne pourra plus bénéficier de 90 jours de congés de maladie ordinaire rémunérés à plein traitement puisque le premier jour de congé de maladie ordinaire est soustrait. L'agent bénéficiera désormais de 89 jours de congé à plein traitement. Si, au cours de cette même période, deux journées de carence ont été appliquées, le passage à demi-traitement s'opèrera après 88 jours.

### Comment s'articule la nouvelle disposition depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 ?

La journée de carence s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Tous les arrêts de travail qui prennent effet à compter de cette date doivent faire l'objet d'une retenue sur le traitement ou la rémunération. Pour les arrêts liés à une affection de longue durée, le délai de

## LE JOUR DE CARENCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

la carence s'applique au premier arrêt de travail accordé au titre d'une affection intervenant après le 1<sup>er</sup> janvier 2018. La période de 3 ans pendant laquelle ce délai ne s'applique pas débute également à compter de la date du premier congé de maladie accordé en lien avec une affection de longue durée et ayant donné lieu à l'application du délai de carence.

### Comment s'articule l'application du jour de carence avec la retenue pour transmission tardive de l'arrêt maladie? (Décret n°2014-1133 du 3 octobre 2014 relatif à la procédure de contrôle des arrêts de maladie des fonctionnaires)

Les dispositions prévues au titre du jour de carence et de la retenue pour transmission tardive de l'arrêt de travail doivent être mises en œuvre simultanément. La retenue pour transmission tardive ne s'appliquera qu'à partir du jour suivant le délai de carence. En effet, il ne peut y avoir pour la même journée correspondant au premier jour du congé de maladie, une retenue au titre du jour de carence à hauteur de 100% de la rémunération et une retenue pour transmission tardive de l'arrêt maladie à hauteur de 50%.

### De quelle manière se déclenche le mécanisme de retenue ?

La retenue doit être effectuée sur les éléments de rémunération devant être versés au titre du mois au cours duquel est survenu le premier jour de congé de maladie. Il est recommandé d'opérer cette retenue au titre du mois suivant, lorsqu'elle n'a pas pu être prise en compte sur la paie du mois pendant lequel est survenu le congé de maladie. Cependant, à titre transitoire et dans le cas des situations difficiles pour les agents ayant cumulé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 plusieurs jours de carence, un étalement sur plusieurs mois des retenues pourra être envisagé et ne peut, en tout état de cause, conduire à un prélèvement supérieur à celui de la quotité saisissable.

### La journée de carence doit-elle s'appliquer lors d'une période où l'agent est rémunéré à demi traitement ?

La journée de carence s'applique au premier jour de maladie, que celui-ci soit rémunéré à plein traitement ou à demi traitement.

### Le jour de carence peut-il être compensé par un jour de congé ou d'ARTT ?

Le premier jour du congé de maladie ne peut en aucun cas être compensé par un jour d'autorisation spéciale d'absence, un jour de congé ou un jour relevant de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT). La mise en place d'un tel mécanisme par délibération revêtirait un caractère illégal car il trahirait l'objectif poursuivi.

### Quelle est l'assiette de la rémunération retenue pour les agents publics au titre de la journée de carence ?

La rémunération s'entend comme comprenant la rémunération principale et, le cas échéant, les primes et indemnités. Sont par conséquent concernés les éléments de rémunération qui auraient dû être servis à l'agent public au titre de la journée de carence :

- ◆ La rémunération principale ou le traitement indiciaire brut
- ◆ L'indemnité de résidence
- ◆ La nouvelle bonification indiciaire (NBI)
- ◆ Les primes et indemnités liées à l'exercice des fonctions (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise du RIFSEEP par exemple).

En revanche, sont exclues de l'assiette de la retenue les primes et indemnités suivantes :

- ◆ Le supplément familial de traitement en totalité puisqu'il est lié à la charge effective et permanente d'un ou plusieurs enfants
- ◆ Les heures supplémentaires, les indemnités impliquant un service fait, les avantages en nature, les avantages liés à la mobilité
- ◆ Les primes et indemnités qui ont le caractère de remboursement de frais.

## LE JOUR DE CARENCE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

### Quelle est l'assiette de retenue sur la rémunération au titre du jour de carence pour les agents à temps partiel et à temps non complet ?

La rémunération des agents publics est fondée sur la règle du trentième. Ainsi, l'assiette de calcul de la retenue opérée au titre du jour de carence correspond :

- ◆ Pour les agents à temps partiel, à la rémunération proratisée de l'agent
- ◆ Pour les agents à temps non complet, à la rémunération afférente à la quotité de l'emploi.

### Quelles sont les hypothèses de remboursement du trentième retenu au titre de la journée de carence ?

Lorsque l'agent bénéficie d'un congé de maladie et est placé, rétroactivement, en congé de longue maladie ou de longue durée, il a droit au remboursement du trentième retenu au titre de la journée de carence. Cette disposition s'applique également dès lors que la situation de l'agent peut être requalifiée et relever ainsi de l'une des exceptions à l'application de la journée de carence. Il est recommandé que le remboursement s'opère le plus rapidement possible, au plus tard au titre du mois suivant.

### La journée de carence doit-elle figurer sur le bulletin de paie de l'agent ?

Le bulletin de paie de l'agent doit en effet porter mention du montant et de la date qui se rattachent au délai de carence. Si plusieurs jours de carence ont été observés, chacun de ces jours fera l'objet d'une mention et d'un décompte spécifique.

### Quels sont les effets du jour de carence sur la carrière des fonctionnaires ?

Le jour de carence faisant partie du congé de maladie, sa mise en œuvre n'interrompt pas la position d'activité. À ce titre, il est assimilé à du temps de service effectif dans le grade du corps ou cadre d'emplois dont relève le fonctionnaire pour les avancements et promotions.

### Le jour de carence est-il pris en compte dans le calcul des droits à la retraite ?

Le délai de carence faisant partie du congé de maladie, il est retenu comme du temps passé dans une position statutaire comportant l'accomplissement de services effectifs pris en compte pour la retraite au titre de la constitution du droit à pension. Par ailleurs, pour les agents contractuels, au sein du régime général, pour la retraite de base, les périodes de congé de maladie sont prises en compte pour la retraite au titre des trimestres assimilés.

### La journée de carence doit-elle faire l'objet de cotisations ?

Le délai de carence ne donne pas lieu à cotisations et contributions sociales, y compris les cotisations, contributions et retenues pour pension, versées par l'agent public ou l'employeur.



# ACHETEUR PUBLIC

L'achat public se définit par le fait pour une administration d'acquérir ou d'obtenir des travaux, des fournitures ou des services à titre onéreux dans le cadre de la réglementation en matière de marchés publics. L'acheteur public a donc pour mission principale de contribuer à l'efficacité de la commande publique et d'assurer la sécurité des procédures de passation. Il est détenteur d'une expertise juridique qui doit être mise à jour en permanence en fonction de l'évolution constante de la réglementation. Aujourd'hui, avec la réforme des marchés publics, le métier évolue vers un véritable management des achats qui s'étend de la définition des besoins à la programmation, jusqu'à la négociation et l'exécution des contrats. Au-delà du mode juridique de concrétisation de l'achat, de nombreuses structures publiques dont le volume d'achat est important, ont souhaité s'adjoindre les services de spécialistes de l'achat possédant non seulement des bases juridiques solides mais aussi une bonne connaissance du tissu économique et de l'offre des entreprises.

Le métier d'acheteur public est stratégique. En effet, 72 milliards d'euros ont été engagés au titre de la commande publique en 2016, dont 51% pour l'ensemble des collectivités et 19,5 milliards uniquement pour les communes. Ce chiffre est en baisse de 25% par rapport à 2012 et correspond à une moyenne de 1064 euros par habitant.

### Quelles sont les missions des acheteurs publics ?

Les activités des acheteurs publics peuvent se définir en quatre grands domaines :

- ♦ La préparation du marché : l'acheteur public recense les besoins internes en matière d'achats de services et de produits en interrogeant les différents services et en consultant les historiques d'achats. Il identifie sur le marché les principaux prestataires et fournisseurs ainsi que le contenu de leur offre afin de mieux cerner les possibilités en matière d'achats.
- ♦ La mise en œuvre de la consultation : l'acheteur rédige les documents officiels de consultation par appel d'offres et compose la commission d'appel d'offre. Sa mission consiste également à assurer la diffusion et la publicité de l'annonce communiquant sur l'appel d'offres afin d'engager le processus de consultation. À la suite de cette étape, il réceptionne, analyse et compare les candidatures reçues selon les règles de transparence et d'objectivité en liaison avec la commission d'appel d'offres.
- ♦ La contractualisation et le suivi du marché : une fois la phase de consultation achevée, l'acheteur négocie avec le prestataire ou le fournisseur choisi et contractualise la collaboration selon les besoins exprimés lors de l'appel d'offre. Une notification doit ensuite être envoyée aux candidats écartés. L'acheteur doit assurer le contrôle du bon déroulement du marché afin de faire respecter le cahier des charges par le prestataire ou le fournisseur.
- ♦ La gestion juridique et financière : plus largement, l'acheteur suit les investissements globaux en matière de services et de produits, et vérifie la bonne conformité du budget alloué, ceci afin de communiquer de façon transparente sur les dépenses effectuées et l'utilisation du budget achats. En cas d'incident ou de contentieux juridique, il intervient dans l'intérêt de la collectivité et assure une veille permanente en matière de droit et de réglementation publique.

Le métier d'acheteur public peut varier selon la taille de l'organisme au sein duquel il évolue. Au sein d'une grande collectivité par exemple, son périmètre peut être segmenté par famille d'achats. Le service achats est alors le plus souvent composé de plusieurs acheteurs, chacun spécialisé sur son portefeuille, assisté par des équipes supports (administratives voire juridiques). Le volume des budgets et des marchés gérés engendre souvent des consultations plus lourdes en termes de temps et de décideurs internes. Cependant, au sein d'une structure plus petite, il n'existe souvent qu'une seule personne au poste spécifique d'acheteur public. Celle-ci coordonne l'ensemble des achats de la structure. Elle peut faire appel à une équipe administrative, dédiée ou non, pour l'aider dans le suivi des commandes et des appels d'offres.

### La réforme des marchés publics

Le 1<sup>er</sup> avril 2016, de nouvelles règles encadrant la passation des marchés publics sont entrées en vigueur. En effet, l'année 2015 a été marquée par une modification en profondeur des règles de la commande publique avec la publication de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015. Ces règles, définies notamment par le décret n°2016-360 relatif aux marchés publics, visent à moderniser et à simplifier le droit des marchés publics. Cette réforme achève ainsi la procédure de transposition des directives européennes «*marchés publics*» et «*concessions*» du 26 février 2014. Présentée comme un changement majeur dans le milieu de la commande publique, cette réforme comporte de très nombreux objectifs, dont notamment la facilitation



## ACHETEUR PUBLIC

de l'accès à la commande publique pour les petites et moyennes entreprises, ainsi que la favorisation des aspects sociaux et environnementaux. Les pouvoirs adjudicateurs jouissent par ailleurs d'une plus grande discrétion dans l'analyse des offres, et les contraintes d'allotissement sont renforcées.

Les évolutions continues du droit des marchés publics impliquent que les acheteurs publics remettent en cause continuellement leurs politiques d'achats. Cela nécessite de posséder à la fois une forte perception des secteurs économiques dans lesquels ils interviennent et des connaissances juridiques exigeantes, dans un contexte de mise en œuvre d'une réforme territoriale d'ampleur et d'une baisse des dotations de l'Etat sans précédent. Cette situation implique une adaptation des processus d'achat qui tend vers une plus grande mutualisation des démarches. Les collectivités et établissements publics se tournent vers des solutions de groupements d'achats afin de rendre la politique d'achat plus efficace, de maîtriser les budgets et de générer une synergie par la mise en commun des expériences et des compétences.

### **Vers une densification des missions et des compétences de l'acheteur public**

La nouvelle réglementation des marchés publics consacre une ambition forte de faire de la commande publique un acte économique au service de politiques de développement économique, social et environnemental avec, en conséquence, la recherche d'une plus grande souplesse dans l'acte d'achat. L'achat est amené à devenir davantage responsable et financièrement efficace. Ces évolutions impliquent le développement de nouvelles compétences pour l'acheteur public. En effet, des compétences sont attendues à la fois sur le plan juridique, économique et technique. Une véritable polyvalence est à créer pour un métier en voie de professionnalisation. Dans les services des collectivités et établissements publics, les méthodes et outils de «*sourcing*» et de circuits courts, sont autant d'outils consacrés par l'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 26 mars 2016. Ainsi, passer un marché ne se résume plus à acheter au meilleur prix en toute sécurité juridique, mais vise à assurer la meilleure réponse possible des fournisseurs au besoin exprimé et dans les meilleures conditions. L'ensemble de la démarche de l'achat public est optimisée.

On trouve parmi les acheteurs d'anciens juristes «*marchés*» qui ont effectué une montée en

compétences sur ce métier, grâce à des formations ciblées mais aussi par souhait de faire évoluer leur poste. La professionnalisation passe également par la diffusion des bonnes pratiques dans l'ensemble des services en éditant des guides du sourcing ou des chartes de déontologie. La veille juridique classique doit également s'accompagner d'une veille technologique pour réussir les analyses technico-commerciales. Le mouvement de professionnalisation et de transformation des services achats pourrait toutefois s'accélérer en fonction du contexte. En effet, les collectivités cherchent à optimiser leurs dépenses afin de retrouver des marges de manœuvre et commencent à considérer l'achat comme un levier d'économies. Les collectivités en font aussi un instrument de soutien des politiques publiques pour lancer l'investissement, soutenir les entreprises et encourager le tissu local.

### **Un rôle de trait d'union entre les services pour une vision plus stratégique de l'achat**

La mise en place de nouveaux modes de travail impose une nouvelle organisation en collaboration avec l'ensemble des services. La valeur ajoutée des achats est d'amener une vision globale pour un achat dans les meilleures conditions ramenées au juste besoin. D'un rôle réduit et discret, l'acheteur public est devenu un interlocuteur-clé pour l'ensemble des parties prenantes dans la gestion des finances publiques. L'acheteur public doit avant tout être capable de s'intégrer à un environnement pluriel en faisant preuve de pédagogie. En effet, les services achats des collectivités sont appelés à porter la vision stratégique globale de la gestion des deniers publics autant que la politique publique des élus.

Pour y parvenir, la fonction continue à se structurer. Le passage à une démarche obligatoirement dématérialisée au 1<sup>er</sup> octobre 2018 contribue à fortement digitaliser et outiller les achats publics, ce qui accroît la performance achats ainsi que le poids de la fonction au sein des services. Outre la mutualisation des achats, source d'optimisation, les acheteurs favorisent également l'essor de réseaux professionnels qui poussent encore la professionnalisation et facilitent la diffusion de bonnes pratiques.

## ACHETEUR PUBLIC : QUESTIONS À ALAIN BÉNARD, PRÉSIDENT DE L'A.A.P



Créée en 1992, l'Association des Acheteurs Publics (A.A.P.) est une association indépendante qui a pour principales missions de :

- ◆ représenter les acheteurs des différentes fonctions publiques
- ◆ défendre les spécificités du métier d'acheteur
- ◆ promouvoir les bonnes pratiques en matière d'achat public, constituer un réseau entre acheteurs
- ◆ proposer un ensemble d'outils et de services utiles aux acheteurs dans leurs pratiques quotidiennes

L'A.A.P. est partenaire de différents organismes, dont l'A.T.T.F., l'A.M.F., l'A.R.A.E.E., le réseau Grand Ouest et est présente au sein des différents groupes de travail nationaux. L'A.A.P. travaille pour la reconnaissance du métier d'acheteur public. Membre de l'association depuis 1997, vice-président de 2009 à 2017, Alain BÉNARD, administrateur territorial, directeur général adjoint des services à la population de la communauté d'agglomération Roissy Pays de France, est président de l'AAP depuis mai 2017.

### **Comment se positionnent les acheteurs publics dans le cadre de la réforme des marchés publics ?**

L'acheteur public est une «personne qui sait particulièrement bien s'adapter, c'est un véritable caméléon administratif» depuis plus de 20 ans. En effet les réformes successives imposent à l'acheteur public d'avoir une très forte capacité à mettre en œuvre des textes souvent d'application immédiate ou à très court terme, mais aussi d'avoir un sens développé de la pédagogie afin de transmettre et d'expliquer ceux-ci. Aussi, face aux nouvelles dispositions que permet le décret des marchés publics, il convient que l'acheteur public, pour la première fois nommé dans le texte, se prépare et se forme dès à présent pour les nouvelles missions que peuvent représenter le sourçage et la négociation.

### **Comment la professionnalisation du métier d'acheteur public se structure-t-elle ?**

La professionnalisation du métier d'acheteur nécessite évidemment la mise en œuvre de formations adaptées et centrées sur le sujet, associées à une actualisation permanente. En effet, étant donné la jurisprudence abondante, il convient d'être particulièrement réactif mais aussi circonstancié dans ses analyses en se rappelant que chaque décision jurisprudentielle est relative à

une situation particulière et qu'une règle générale ne peut pas systématiquement en être déduite. Pour les collectivités et établissements publics, la création d'une direction de la commande publique structurée avec la création de fiches de postes ainsi que des formations associées à la pratique de l'achat public comme étant à la fois du domaine économique et juridique pour chaque agent est une base indispensable pour la mise en œuvre d'une véritable politique d'achat interne. La réussite de cette organisation ne peut se faire que si elle est impulsée politiquement par un élu chargé de la commande publique et administrativement par la direction générale.

### **En quoi l'acheteur public est-il un acteur indispensable de la performance des politiques publiques ?**

L'acheteur public est effectivement un des principaux acteurs de la règle d'or budgétaire. Il doit être associé dès la préparation budgétaire afin d'avoir une vision d'ensemble dès l'élaboration du budget pour anticiper et proposer les procédures d'achat qui permettront de mettre en œuvre les mises en concurrence qui seront adaptées aux besoins. De plus, l'image de la collectivité peut être associée aux bonnes pratiques de l'achat public et à la capacité de celle-ci de développer une véritable politique publique par des actes précis et des orientations d'achats affirmés et ce, quelle que soit la taille de la collectivité.

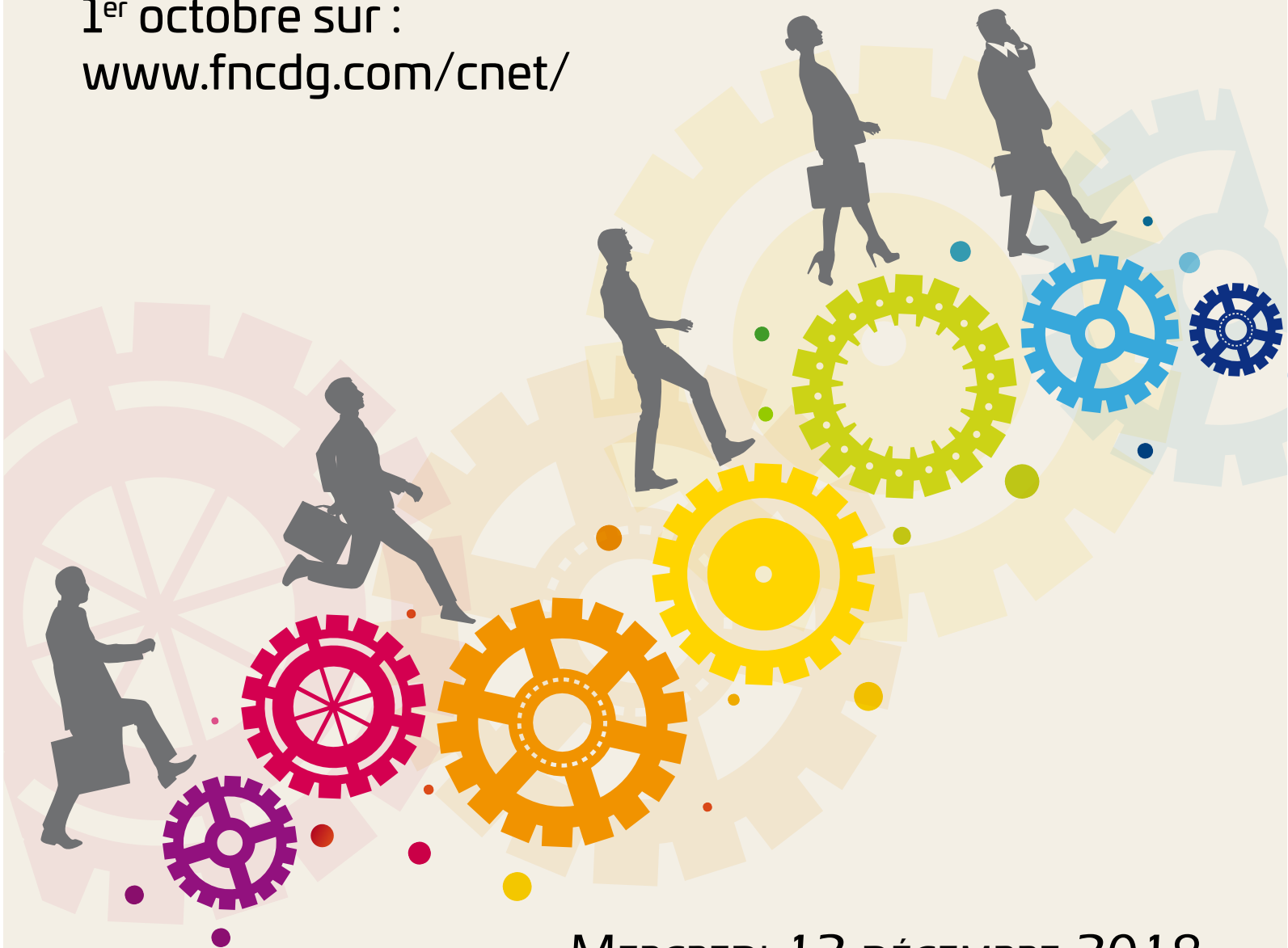
### **Comment le métier d'acheteur public est amené à évoluer à l'avenir ?**

La commande publique d'aujourd'hui, qui a profondément été modifiée ces 10 dernières années, a réconcilié et associé «l'homo economicus» et «l'homo juridicus», au service de l'action publique. Désormais, il convient aussi de parler de cyberacheteur qui se caractérisera par l'échéance du 1<sup>er</sup> octobre 2018. Pour cela, il convient de procéder dès à présent aux conditions substantielles de la mise en œuvre d'un achat public 3.0 en attendant la publication prochaine d'un Code de la commande publique, prochaine évolution qui marquera certainement le début d'une nouvelle conduite de changement dans les organisations existantes, et pour lesquelles il conviendra aussi d'avoir une attention toute particulière pour les petites et moyennes collectivités qui devront déployer beaucoup d'énergie et d'audace pour faire face. Pour cela, l'association des acheteurs publics est et reste à l'écoute.



# 4<sup>ÈME</sup> ÉDITION CONFÉRENCE NATIONALE DE L'EMPLOI TERRITORIAL

Inscription en ligne à partir du  
1<sup>er</sup> octobre sur :  
[www.fncdg.com/cnet/](http://www.fncdg.com/cnet/)



MERCREDI 12 DÉCEMBRE 2018  
DE 9H À 17H

ESPACE DIACONNESSES  
AUDITORIUM  
18 RUE DU SERGENT BAUCHAT  
75012 PARIS