

Rencontre avec Mme Annick GIRARDIN, Ministre de la fonction publique
Vendredi 27 mai 2016

L'association des DRH des grandes collectivités rassemble un réseau de 150 directeurs des ressources humaines des grandes villes, des départements, des régions et des établissements publics de coopération intercommunale souhaitant échanger autour de leur expertise et de leur métier. Elle mène des réflexions sur l'actualité statutaire et l'évolution de la gestion des ressources humaines dans le secteur public. Ses travaux sont orientés vers l'anticipation et l'innovation : elle porte la vision des DRH pour faire évoluer le statut de la fonction publique, pour innover en matière de dialogue social, pour développer une culture partagée et positive de la richesse humaine des collectivités. Elle contribue à des réflexions nationales sur la précarité, la gestion des contractuels, sur les emplois de direction des collectivités territoriales. Elle réalise des enquêtes régulières (sur les budgets, l'absentéisme, les régimes indemnitaires par exemple) ou ponctuelles (la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, la NBI, la formation, l'action sociale, la mise en œuvre des textes réglementaires...) et échange sur les résultats de ce benchmarking permanent.

Actualité statutaire

1. Réforme du cadre d'emploi des ingénieurs.

Même si l'association salue la publication du décret scindant en deux le cadre d'emplois des ingénieurs et favorisant en cela, l'équité de traitement entre filières de la FPT, l'association déplore l'incertitude entourant sa mise en œuvre. En effet, il semblerait que la DGCL transmette dans les tous prochains jours une nouvelle interprétation des dispositions transitoires du texte aux fins d'autoriser les collectivités à procéder à des tableaux d'avancements selon les anciennes conditions statutaires tout au long de l'année 2016 alors que le décret prévoyait que seuls les tableaux d'avancement établis avant le 1^{er} mars demeureraient valables. Les collectivités sont donc désormais sous pression des ingénieurs pour procéder à un maximum de nominations possibles avant l'extinction de la mesure. Nous regrettons cette position de la DGCL qui pourrait d'ailleurs tout à fait être contredite par un juge administratif.

Cette position est d'autant plus regrettable que, dans le même temps, les décrets PPCR pour la catégorie B mettent fin à l'avancement au mini à effet immédiat, les rédacteurs ayant

par exemple un avancement au 1^{er} juin, le voient reporté en 2017, sans aucune disposition transitoire pour eux.

2. La mise en œuvre du protocole Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations.

***Problématique : la maîtrise de la masse salariale**

-Nous regrettons que le système retenu de « transferts primes points » crée un surcoût non négligeable pour les collectivités territoriales (une analyse rapide de certains de nos adhérents montrait un surcoût moyen de 300€ par agent et par an) pour un gain individuel somme toute relativement négligeable, mais une charge de travail conséquente pour nos équipes RH.

-Nous avons compris que ce système de transferts primes/points associé à la revalorisation générale des grilles induite par PPCR avait pour but d'éviter la revalorisation du point d'indice. Or les collectivités se trouvent désormais confrontées à la conjugaison des trois facteurs (primes/points + revalorisation des grilles + point d'indice), sans aucune anticipation possible. L'objectif de maîtrise de la masse salariale devient très difficilement atteignable vu le poids que représentent les mesures nationales dans la structure du budget masse salariale de nos collectivités.

-Par ailleurs, **nous sommes toujours dans l'expectative sur le maintien ou pas de la GIPA** (l'arrêté GIPA étant traditionnellement déjà publié, habituellement en février...). Là encore, l'absence de visibilité sur la publication ou non de cet arrêté entraîne incertitude sur nos budgets et sur la charge de travail de nos équipes RH.

-Enfin, dans une vision long terme, **nous regrettons également que l'abattement de primes réalisé se traduise par une ligne supplémentaire sur les bulletins de salaire** sans qu'il ne soit (a priori) envisagé une disparition de cette ligne supplémentaire à terme. Alors qu'on cherche à simplifier la lecture des bulletins de paie, il paraîtra bien difficile d'expliquer la raison de cette ligne de paie à un agent nouvellement recruté dans 3 ans.

***Problématique : le tassement des grilles**

-L'association rappelle son attachement à ce que les rémunérations indiciaires respectent les niveaux de responsabilité propres à l'appartenance à certains grades. Ainsi, la situation précédente où un adjoint technique principal de 1^{ère} classe avait un déroulement de carrière plus favorable en termes salariaux qu'un agent de maîtrise (indice majoré de fin de grille supérieur) ne doit pas pouvoir exister dans les nouvelles grilles PPCR. Nous serons ainsi attentifs au traitement par PPCR de la situation particulière des agents de maîtrise qui, s'ils ne doivent pas être rémunérés autant que les techniciens, doivent néanmoins avoir une situation salariale plus favorable que le dernier grade du cadre d'emplois des adjoints techniques. De même, nous serons attentifs au niveau de rémunération des attachés, particulièrement victimes du tassement des grilles indiciaires, alors que la réalité des recrutements fait qu'aujourd'hui, nous recrutons sur le grade d'attaché non plus des Bac + 3 mais des Bac + 5 dans l'immense majorité des cas. Leur indice de rémunération est aujourd'hui quasiment égal (IB 379) à l'indice de début de grille prévu par les décrets PPCR du 15 mai pour les rédacteurs 1^{er} grade (IB 372). Par ailleurs, nous soulignons qu'il nous est très difficile d'anticiper les mesures PPCR prévues pour les A, dans la mesure où la grille « A type » publiée dans le cadre de l'accord PPCR est

difficilement lisible pour nos collectivités en ce qu'elle présente un début de grille à l'indice brut 404 pour les attachés et une situation actuelle en 4 grades alors qu'il n'en existe que 3 dans la FPT et à des rémunérations indiciaires bien inférieures.

***Problématique : la multiplication des normes et contradictions**

-Les grandes collectivités se trouvent actuellement noyées par l'accumulation des nouvelles normes. Après le décret instaurant le transfert « primes/points » le 12 mai, 12 décrets sont parus le 14 mai et plus de 80 autres seraient attendus dans les prochains mois. Quand on sait que la plupart sont applicables à effet rétroactif ou au lendemain de la publication, les équipes RH sont engorgées par l'analyse des textes (pas toujours clairs), de leurs impacts et leur mise en œuvre. De manière générale, il serait souhaitable pour l'avenir que le gouvernement puisse publier des décrets avec une période d'anticipation raisonnable (de six mois ?). L'association souhaiterait également être sollicitée en amont de la parution de ces textes pour permettre d'anticiper les éventuelles difficultés de mise en œuvre...

***Problématique : les avancements**

-Les décrets parus mettent en place le cadencement unique d'échelon, supprimant de fait les avancements à l'ancienneté minimale ou maximale. Si le cadencement des échelons aligné sur la durée maximale dans la plupart des cadres d'emplois n'appelle pas de commentaire de notre part, en revanche **nous ne souhaitons pas que soit substitué à l'ancien système de la durée maximale ou minimale, qui était utilisée comme levier managérial par certaines collectivités notamment au regard des agents les moins méritants, un système complexe de bonifications d'ancienneté.** Si un tel dispositif devait malgré tout être mis en place, nous militons pour qu'une large marge de manœuvre soit donnée localement pour définir, après avis du CT, les modalités locales d'appréciation de la valeur professionnelle, afin que chaque collectivité puisse rester maîtresse de sa politique de déroulement de carrières.

-Concernant les avancements de grade, l'association rappelle son attachement à la libre définition par les collectivités de leurs ratios promus/promouvables et regrette le système de « quotas » créé avec le « nouvel espace statutaire » NES catégorie B qui réintroduit une logique de quota national.

3. La mise en œuvre de la loi Déontologie.

***Problématique : les agents contractuels**

-Si la Loi Sauvadet a permis une clarification des droits des agents non titulaires, **nous craignons que le décret du 29 décembre 2015 et la loi Déontologie rigidifient la réglementation applicable sans prise en compte de la réalité de certains métiers de la fonction publique territoriale.** En effet, la loi Déontologie exige désormais une relation contractuelle avec tout agent qui n'a pas la qualité de fonctionnaire, peu importe le motif du recrutement (saisonnier, renfort, remplacement, emploi permanent). Or, de nombreuses collectivités pratiquent des recrutements par voie d'arrêtés (rétroactifs) pour les recrutements sur emploi non permanent. A titre d'exemple, des métiers comme la petite enfance, les soins aux personnes âgées, ou la restauration scolaire, exigent une grande réactivité de recrutement pour faire face aux absences imprévues des fonctionnaires prévus pour faire

fonctionner le service. Ce sont des métiers qui exigent par exemple des ratios d'encadrement pour permettre l'ouverture de la structure au public (multi accueils). Dans ces situations, il n'est pas possible sans nuire à l'activité de ces services d'envisager un contrat en bonne et due forme tous les matins avec le personnel temporaire sollicité pour remplacer le personnel absent.

-Dans la même logique, créer des commissions consultatives paritaires pour les agents contractuels, s'il s'agit d'une bonne idée pour les emplois permanents, et en particuliers les contractuels de catégorie A, **l'ouverture faite par la loi Déontologie sur l'extension du périmètre de ces CCP aux autres agents non titulaires (ceux recrutés en remplacement d'un fonctionnaire absent, pour accroissement d'activité ou en besoin saisonnier) nous inquiète** en ce qu'elle pourrait rendre tout licenciement ou fin de contrat extrêmement lourd en termes de gestion et créer des tensions sociales (recours devant cette nouvelle instance CCP) inutiles. Nous souhaiterions dès lors que l'association puisse être associée à la rédaction du décret à venir créant ces CCP.

-**L'association ne comprend pas l'extension du dispositif de recrutement réservé créé par la loi Sauvadet en ce qu'il semble inciter les contractuels à attendre un dispositif national facilitant l'accès à la FPT plutôt que de passer les concours.** Nous rappelons que dans nos collectivités, rares ont été les contractuels à se saisir du dispositif créé par la loi en ce qu'ils subissaient une perte de salaire non négligeable.

-Enfin, **l'association rappelle également sur ce sujet son regret de ne pas avoir vu dans le décret du 29 décembre 2015 un meilleur encadrement des rémunérations des contractuels.** Le décret introduit au contraire le doute quant à un possible droit à revalorisation tous les 3 ans des contractuels (par le remplacement du terme « réexamen » par « réévaluation », sans plus d'explication).

***Problématique : la discipline**

-Les collectivités territoriales mènent, depuis ces dernières années, une politique disciplinaire plus stricte. Les managers n'hésitent plus à faire remonter les dysfonctionnements et les élus politiques à porter une volonté de sanctionner devant le conseil de discipline. **Nous regrettons que le gouvernement ait porté, pendant les débats sur la loi Déontologie, le souhait d'exclure l'exclusion de fonction de 1 à 3 jours du 1^{er} groupe,** puisque c'est un des rares leviers managériaux disciplinaires qui reste à la portée de main de l'exécutif local. En effet, la FPT connaît une spécificité dans le fonctionnement du droit disciplinaire puisque c'est la seule des 3 FP à avoir son conseil de discipline présidé par un juge administratif. Si cette modalité présente une certaine lourdeur pour l'organisation et la préparation des conseils de discipline, elle offre cependant aux agents une garantie de neutralité et d'impartialité du conseil. **Devant cette spécificité, l'association s'interroge sur l'intérêt de maintenir un conseil de discipline de recours auprès du centre de gestion.** En effet, il semblerait logique que, quel que soit le niveau de sanction, l'agent sanctionné puisse utiliser la voie de recours de droit commun que constitue le tribunal administratif, d'autant plus que la procédure de référé lui permet désormais d'obtenir rapidement une décision juridique.

***Problématique : les recrutements**

-L'association se satisfait du développement des concours sur titres mais rappelle son attachement à la possibilité de recruter directement en catégorie C, sans concours et sans pour autant qu'il y ait besoin de la présence d'une personnalité qualifiée lors de ces jurys.

Adapter la fonction publique aux enjeux de la société (emploi des jeunes, prévention de la pénibilité, égalité femmes-hommes), anticiper sur les transformations du service public (mutualisation des collectivités et des services, numérique...), faciliter l'entrée et la diversité dans le statut de la fonction publique. Voilà les principaux axes de travail que l'association des DRH des grandes collectivités propose pour moderniser la fonction publique.

Si tous les acteurs publics restent très attachés aux principes d'égalité inscrits dans le statut de la fonction publique, force est de constater que les administrations publiques ont du mal à développer des outils nouveaux dans le cadre réglementaire actuel. Aussi, sans remettre en cause les principes fondateurs du statut qui garantissent l'égalité d'accès à la fonction publique, des droits en contrepartie des devoirs qui sont les leurs, une carrière et une promotion sociale grâce à la formation professionnelle, certaines évolutions statutaires peuvent être proposées.

1. Favoriser et simplifier l'accès à l'emploi public.

Le concours doit garantir l'accès à l'emploi public de manière égale à tous les candidats. C'est un principe qu'il faut préserver. Cependant, il faut prendre en compte que **le concours constitue pour de nombreuses personnes un obstacle au recrutement** principalement pour deux raisons.

La nature des épreuves, elles sont fondées dans presque tous les concours sur une connaissance de la langue française écrite qui de fait élimine ceux qui ont des difficultés scolaires et en particulier des difficultés d'expression et d'écriture. Cette difficulté est un obstacle à l'intégration alors que dans de nombreux métiers le fait de manier une langue académique ne devrait pas être un critère de compétence professionnelle.

La complexité du système du concours : la priorité des jeunes qui sortent de leurs études, ou des adultes qui quittent le secteur privé pour entrer dans le secteur public n'est pas de préparer des épreuves mais de trouver du travail. Le concours est perçu par les candidats qui ont décroché un diplôme ou acquis une expérience professionnelle, comme un moyen incompréhensible de les empêcher d'entrer dans le secteur public.

Aussi, sans supprimer le principe du concours qui reste une voie d'accès permettant une sélection de candidats qualifiés, une évolution importante pourrait être réalisée en diversifiant les voies d'accès à la fonction publique pour les candidats qui ont préalablement acquis des compétences avérées.

Les apprentis : actuellement les apprentis lorsqu'ils ont terminé leur parcours de formation et obtenu leur diplôme doivent passer un concours, alors même qu'ils ont réalisé leur apprentissage dans une administration et montré leur capacité à s'intégrer. L'accès direct à la catégorie C ouvre la possibilité pour les apprentis d'intégrer la fonction publique. Toutefois l'apprentissage couvre une très large gamme de métiers et de niveaux de diplômes. Au sein de la catégorie C, l'intégration sur l'échelle 4 (adjoint 1^{ère} classe) ou dans le cadre d'emploi des agents de maîtrise pourrait se justifier. **Il pourrait être envisagé de créer une nouvelle voie d'accès -un quatrième concours- pour les filières de formations diplômantes par la voie de formation en alternance** (proposition du Rapport de mai 2015 Pascal Trouilly et Jacky Richard).

Les agents ayant valorisé leur expérience professionnelle au travers d'un dispositif de VAE (Validation des acquis de l'expérience qui donne un diplôme) ou REP (reconnaissance des acquis de l'expérience) : actuellement la VAE qui est un parcours difficile ne donne rien à un agent public, il y aurait lieu de donner de l'intérêt au dispositif en permettant la progression de carrière de l'agent qui a réalisé un tel parcours.

Pour l'ensemble de ces situations il n'est pas question de procéder à des intégrations sans préalable, mais de simplifier les conditions d'accès en recourant au concours sur titre. Le concours sur titre est un dispositif prévu par le statut de la fonction publique mais aujourd'hui très peu utilisé. Il consiste en général en épreuves simplifiées : la constitution d'un dossier pour présenter son parcours et sa motivation, un entretien avec un jury pour vérifier la capacité du candidat à travailler dans le secteur public. Sa généralisation à d'autres filières que la filière médico-sociale constituera un mode de reconnaissance et donc de recrutement particulièrement adapté à tous ceux qui ont à faire valoir une expérience professionnelle, un parcours en alternance ou un diplôme opérationnel. Elle nécessite des jurys professionnalisés et en particulier la présence d'au moins une personne compétente en matière de recrutement.

Enfin, il serait utile de revenir sur la rédaction de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 qui limite à deux ans la possibilité de recruter des agents non titulaires « *pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire* ». En effet, lorsque le recrutement d'un fonctionnaire n'est pas possible (faute de candidat) les collectivités recrutent un agent non titulaire et lui demandent d'intégrer la fonction publique en passant un concours. Or, actuellement, la plupart des concours de la fonction publique territoriale ne sont organisés que tous les deux ans. Ceci en pratique rend quasiment impossible à un agent contractuel de passer un concours dans un délai aussi court. Il y aurait lieu de prévoir au moins trois ans de contrats (soit le renouvellement non pas une fois mais deux fois du contrat initial) pour permettre aux agents de passer réellement des concours. Nous rappelons par ailleurs que certains métiers de la fonction publique ont des difficultés à être pourvus et que la possibilité de ne renouveler qu'une seule fois un contrat fait peser des contraintes supplémentaires sur des métiers déjà en tension. **Nous regrettons que l'amendement parlementaire déposé au Sénat soutenant notre proposition dans le cadre des discussions sur le projet de loi relatif à la déontologie n'ait pu être maintenu en CMP.**

2. Harmoniser les déroulements de carrières.

Il faut tirer les conséquences de la réforme des diplômes universitaires et classer tous les grades en fonction de leur correspondance avec le système Licence maîtrise doctorat (LMD). De la même manière que les infirmières sont aujourd'hui classées en catégorie A, il faut reclasser dans cette catégorie tous les grades accessibles après un diplôme de bac+3.

D'une manière globale, **la réforme la plus importante serait d'établir l'égalité entre les différentes filières de la fonction publique territoriale (conditions d'avancement de grade, de promotion interne...).**

Par ailleurs, **l'égalité entre les filières permettrait de réduire l'écart de salaire entre les hommes et les femmes** : ce sont en effet les filières les plus féminisées, en particulier en catégorie A qui sont les moins valorisées. Les filières culturelles, sociales, dans une moindre mesure administrative ont des échelles indiciaires moins élevées et des déroulements de carrière moins rapides que la filière technique qui est (au moins au niveau de l'encadrement) beaucoup plus masculine et le plafond de leur régime indemnitaire est 3 fois moins élevé que les autres filières. **A l'heure où l'on recherche des instruments pour établir l'égalité entre les femmes et les hommes un dispositif simple pourrait être mis en œuvre : assurer l'égalité statutaire (grille, carrière, et plafond indemnitaire) entre toutes les filières et imposer aux collectivités de réduire les écarts de régime indemnitaire entre les filières féminines et les filières masculines.**

3. Renforcer simplement l'équité.

Le supplément familial de traitement (SFT) versé à un agent public en fonction du nombre d'enfants dont il a la charge effective et permanente devrait être revisité.

Le versement du SFT d'un montant de 2,29€ pour un enfant paraît aujourd'hui désuet et les frais de gestion quand il doit être reversé au conjoint séparé ou au veuf en cas de décès doivent nous interpeler. Par ailleurs, le cas de la garde alternée, qui n'est prévue par aucun texte, mais pour lequel les tribunaux peuvent conduire à des jugements de partage du SFT à 50%...) rappelle le caractère modernisable du dispositif. On peut enfin s'interroger sur le fait qu'il soit, pour partie, proportionnel au traitement indiciaire, donc plus favorable aux hauts revenus.

L'association estime qu'on gagnerait en simplicité en enlevant la proportionnalité au traitement indiciaire (aujourd'hui en contradiction avec le versement des allocations familiales modulées à la baisse selon le revenu) **et en ne le versant qu'au parent fonctionnaire de la collectivité s'il assume la charge effective des enfants.** Concernant le SFT pour un enfant, il pourrait être envisagé de verser un montant qui a plus de sens, financé par les économies proposées précédemment.

Etendre le droit à la pension de réversion à la vie maritale et au Pacs : toute personne, homme ou femme, qui est mariée ou a été mariée pendant 4 ans avec un fonctionnaire titulaire peut bénéficier d'une pension de réversion (condition de durée inexistante dans le privé). La pension peut être demandée, quel que soit l'âge du conjoint survivant, sous certaines conditions. Le montant de la pension est égal à 50 % de la pension dont bénéficie le conjoint décédé, sans condition d'âge, sans condition de ressources, sans condition d'activité. Or, en cas de vie maritale (concubinage, Pacs), la pension de réversion n'est pas attribuée.

4. Favoriser les mobilités professionnelles.

La mobilité entre collectivités à l'intérieur de la Fonction Publique Territoriale est déjà une réalité, mais il y a lieu aujourd'hui de **renforcer encore les possibilités de mobilité entre fonctions publiques** : par exemple en développant les dispositifs voire la centralisation des publicités des postes, en luttant contre les freins qui font obstacle au recrutement de fonctionnaire d'autres fonctions publiques.

Parmi ces freins, la question des cotisations retraites des agents de l'Etat est une réalité qui fait obstacle au recrutement d'agents de l'Etat par les collectivités : le montant des cotisations retraites des agents de l'Etat est actuellement deux fois plus élevé que celui des autres fonctions publiques, il faudrait construire un dispositif qui permette aux agents de l'Etat détachés dans une collectivité de cotiser au même taux que leurs collègues de la Fonction Publique Territoriale. Actuellement, le coût d'un agent détaché coûte 25% plus cher en termes de cotisations patronales aux collectivités territoriales.

L'épineux problème des NBI constitue un frein à la mobilité au sein des collectivités : les agents et les représentants du personnel sont attachés à la nouvelle bonification indiciaire perçue comme un avantage acquis mais les conditions d'attribution sont devenues un maquis incompréhensible qui crée à l'intérieur des collectivités des disparités à cause du flou des définitions des fonctions éligibles (qu'est-ce que l'accueil, quelle quotité du travail cela doit-il représenter, comment définir l'encadrement de proximité ?....). **La politique de rémunération des collectivités territoriales gagnerait beaucoup en clarté à la suppression pure et simple de ce dispositif et à son intégration dans la politique indemnitaire.**

5. Moderniser et simplifier les outils de sortie des effectifs.

Au moment où les critiques mettent en péril le statut, il est important de pouvoir réformer et adapter celui-ci à une gestion des ressources humaines et non plus seulement administrative.

***Rendre possible le licenciement pour insuffisance professionnelle**

Ainsi, dans des situations individuelles où le fonctionnaire ne répond pas aux attentes du service public en termes de compétences, il convient de permettre que se réalise pleinement le licenciement pour insuffisance professionnelle.

Cette possibilité offerte par le statut à l'article 93 de la loi du 26 janvier 1984 n'est en pratique quasiment jamais utilisée par les collectivités territoriales car complexe à mettre en œuvre. Elle relève du conseil de discipline alors que l'incompétence ne peut pas relever par définition du champ disciplinaire. Cela crée un paradoxe très difficile à résoudre car les règles de procédure disciplinaire s'appliquent, alors que la jurisprudence a défini l'insuffisance professionnelle « *comme l'inaptitude à exercer les fonctions d'un grade par rapport aux exigences de capacité que l'administration est en droit d'attendre d'un fonctionnaire de ce grade* ».

L'association propose de permettre un examen simple de cette procédure en commission administrative paritaire après le respect d'un entretien préalable et l'obligation d'avoir exercé deux postes différents au sein de la collectivité. Cette mesure serait assortie automatiquement d'une radiation des cadres d'emplois avec indemnité chômage de perte d'emploi.

Permettre à la fonction publique de licencier les quelques agents incompétents permettrait de redonner une légitimité et une reconnaissance à la majorité des agents qui travaillent et oeuvrent à des services publics de qualité.

***Faciliter les départs en retraite des agents en absence longue**

Il faudrait modifier la réglementation concernant les agents en absence longue durée pour automatiser le départ en retraite dès l'acquisition des annuités nécessaires.

Un agent, à l'issue du CLD/CLM/disponibilité maladie et qui ne peut reprendre ses fonctions est en effet mis à la retraite « *sous réserve de l'avis conforme de la CNRACL* ». Pour ce faire, il doit être reconnu inapte de manière absolue et définitive à tout emploi dans la fonction publique par le comité médical et la commission de réforme. Une fois reconnu, le dossier est transmis à la CNRACL qui accepte la retraite pour invalidité ou la refuse, dans ce dernier cas, l'intéressé peut être licencié. La procédure reste longue et hasardeuse.

L'association estime qu'on pourrait envisager pour les agents qui ont atteint à l'âge légal de la retraite ou qui ont le nombre de trimestres requis pour obtenir une retraite à taux plein, une mise à la retraite d'office. La procédure serait ainsi plus rapide et éviterait des contentieux.

Dans ce cas, le comité médical devrait fixer le taux d'invalidité, afin que le montant de la pension soit fixé éventuellement à 50 % du traitement de base, dans la mesure où le taux d'invalidité serait égal ou supérieur à 60 %.

L'absentéisme dans les collectivités locales : mesures et pratiques

Raréfaction des ressources, montée en puissance des politiques de prévention et de responsabilisation des employeurs, interrogations relatives aux modèles de protection complémentaires mettent aujourd'hui en exergue la nécessité de repenser les pratiques visant à lutter contre l'absentéisme. C'est d'ailleurs pourquoi l'absentéisme, en tant que phénomène multifactoriel générant un coût significatif et impactant la qualité, voire la continuité du service public, suscite un intérêt croissant.

Il s'agit pour les collectivités de prendre en considération un phénomène dans sa globalité abondant à la fois le volet humain dans le cadre d'une politique de prévention et de bien-être au travail et le volet financier, notamment dans une perspective de maîtrise de la masse salariale.

Pourtant, de manière paradoxale, **ce sujet de préoccupation majeure demeure une notion aux contours souples et au périmètre très variable. En effet, l'absentéisme fait l'objet de nombreuses définitions, dont aucune ne fait consensus au niveau national parmi les acteurs locaux.**

C'est dans un tel contexte, que l'Association des directeurs des ressources humaines des grandes collectivités territoriales a confié à quatre élèves administrateurs territoriaux de l'Institut national des études territoriales (INET) une étude visant à proposer à ses membres et au-delà :

- ⇒ une **définition partagée** de la notion d'absentéisme ;
- ⇒ des **outils de mesure et de suivi de l'absentéisme** permettant des comparaisons objectives entre collectivités;
- ⇒ un **recueil de bonnes pratiques** expérimentées dans le monde territorial qui pourraient inspirer d'autres collectivités.
- ⇒ **des propositions d'évolution du cadre réglementaire.**

1. Pour une appréhension commune du phénomène, définir et mesurer l'absentéisme.

L'absentéisme constitue un phénomène répondant à des définitions multiples. **L'étude propose de définir l'absentéisme comme l'absence d'un agent à son poste, dès lors que cette absence n'est pas liée aux droits légaux, statutaires ou découlant de dispositifs internes dont bénéficie l'agent.** Sont en revanche comptabilisées dans l'absentéisme les absences pour raison de santé.

En matière d'outils, l'étude a visé à élaborer un tableau de bord cherchant à harmoniser les référentiels et permettant d'évaluer les politiques de diminution de l'absentéisme que ce soit pour suivre son évolution dans le temps, se situer en comparaison avec d'autres collectivités ou encore disposer d'éléments d'interprétation permettant l'analyse.

Il est préconisé que cette définition et ces indicateurs soient intégrés dans le cadre donné pour remplir le REC (rapport sur l'état de la collectivité), afin d'harmoniser les pratiques et analyses.

2. Des solutions nécessitant des évolutions réglementaires et législatives.

-Renforcer les modalités de contrôle de la visite d'embauche. Le médecin agréé vérifie ainsi l'aptitude de l'agent à travailler lors de son recrutement. Or, dans de nombreuses collectivités, cette visite ne remplit pas son rôle. Certaines inaptitudes ou invalidités ne sont parfois pas décelées, notamment sur des métiers à risque. L'objectif à poursuivre est que les médecins agréés précisent au maximum leurs avis d'aptitude en explicitant les tâches que l'agent peut ou non effectuer...Cela implique que la collectivité les informe suffisamment sur la teneur du poste à occuper et ses exigences (transmission des fiches de poste détaillées des agents notamment).

-Valorisation du régime indemnitaire en fonction du présentisme. Le principe consiste à moduler le régime indemnitaire des agents en fonction du nombre de jours d'absences qu'ils ont eu durant l'année. La modulation du régime indemnitaire en fonction de l'assiduité semble avoir été pensée et se montre donc plus adaptée pour lutter contre les absences courtes et fréquentes liées à la maladie ordinaire.

-Faire procéder au contrôle des motifs pour apprécier médicalement l'opportunité des arrêts envoie un signal fort en direction des agents. L'objectif des contre-visites médicales est de constater d'éventuels arrêts injustifiés et l'aptitude de l'agent à reprendre ses fonctions. Il s'agit d'intervenir directement contre les éventuels arrêts de complaisance délivrés par certains médecins de ville.

-Revoir le système de formation et de désignation des médecins agréés en associant les collectivités à la désignation et au renouvellement de la liste des médecins agréés à l'échelle du département (ex : possibilité de conférer aux centres de gestion un droit de formuler un avis motivé éventuellement contraignant sur les noms proposés par l'ARS). Il pourrait être proposé d'imposer à tout médecin agréé de suivre en amont de sa nomination une formation obligatoire en matière de médecine statutaire. Ces mesures passent par une revalorisation des honoraires perçus par les médecins agréés à l'occasion de leurs expertises : les honoraires facturés sont aujourd'hui insuffisamment attractifs au regard du temps passé.

-Octroyer la possibilité aux DRH de venir échanger sur les dossiers examinés en Comité médical et Commission des réformes uniquement lorsqu'il est question de reclassement pour inaptitude et aménagement des conditions de travail : l'objectif d'une telle proposition est de conforter la logique partenariale entre les acteurs de santé et la collectivité employeur (DRH) afin de faciliter la reprise d'activité d'un agent dont la situation médicale nécessite des aménagements de poste, voire un reclassement.

-Envisager un plafonnement du droit à congés à la suite d'un arrêt maladie. Cette règle posée par le juge européen suscite en effet de nombreuses difficultés pratiques en termes d'organisation de service, en particulier lorsque l'agent concerné bénéficie d'un retour en mi-

temps thérapeutique. Il pourrait donc être proposé au législateur de préciser et sécuriser le cadre juridique dans le sens d'une réduction, ou du moins d'une modulation des droits à congés pour les agents en situation de reprise d'activité.

-Rétablir le jour de carence. Plus de 50% des participants au questionnaire réalisé par les élèves-administrateurs et un nombre important de DRH rencontrés ont préconisé le rétablissement du jour de carence tel qu'il avait été institué et mis en œuvre en 2013, ce dernier ayant eu, selon ces derniers, un effet notable sur le nombre de jours d'absences. Selon eux, la fréquence des arrêts courts avait eu fortement tendance à baisser dans leur collectivité. En revanche, certaines collectivités ont constaté dans le même temps une augmentation des arrêts plus longs, laissant supposer que certains agents « maximisaient » leurs absences en les prolongeant autant que possible afin de « compenser » au maximum la perte de ce jour de carence non rémunéré.

La problématique du temps de travail

En matière de temps de travail dans la Fonction Publique Territoriale, **l'association des DRH des grandes collectivités est consciente que les pratiques locales ont parfois engendré des écarts à la norme plafond/plancher des 1 607 heures annuelles.**

Ces différences locales sur le temps de travail s'expliquent d'abord par des exceptions juridiques : des collectivités ont conservé des jours de congés supplémentaires issus de délibérations antérieures à 2001 dans le cadre de contrats de solidarité conclus dans les années 80 afin de créer des emplois. D'autres ont simplement appliqué l'article 2 du décret relatif à l'ARTT dans la fonction publique territoriale qui prévoit de réduire la durée annuelle de travail pour tenir compte de certaines sujétions : or de nombreux métiers de la fonction publique territoriale, composée pour les 2/3 de personnels d'exécution, sont concernés par une certaine pénibilité ou des horaires de travail décalés (y compris le week-end) et ont conduit les collectivités à accorder des récupérations supplémentaires.

D'autres pratiques sont moins encadrées et ont ponctuellement prévu par exemple l'attribution de jours de congés supplémentaires liés à l'ancienneté, ou accordés à l'occasion du départ à la retraite ou d'une élection, ou ont encore accordé des autorisations d'absence parfois généreuses liées aux événements familiaux.

Le constat fait par l'association est que les DRH et dirigeants territoriaux, dans une démarche d'optimisation de leurs ressources humaines, s'emploient dès qu'ils le peuvent à remettre à plat progressivement toutes ces pratiques dérogatoires et qu'une loi visant à rappeler clairement les règles du temps de travail, à mieux définir et préciser les dérogations possibles, et à encadrer les autorisations d'absence ou congés exceptionnels viendrait en soutien de ces initiatives locales.

Dans cette perspective, l'association souhaite promouvoir une série de propositions déjà développées lors de son audition du 21 novembre 2015 au CSFPT dans le cadre du rapport sur le temps de travail.

1. L'association souhaite d'abord que soient clarifiées certaines règles du temps de travail

-En précisant les sujétions particulières de l'article 2 du décret 2001-623 et encadrer les réductions de temps de travail accordées aux agents qui rempliraient les conditions.

-En fixant les durées d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux, prévues par l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 et en encadrant plus généralement l'ensemble des autorisations d'absence.

-En garantissant l'employabilité des agents qui bénéficient de décharges d'activité partielles afin que leur temps de travail, après décompte des autorisations d'absence, corresponde au minimum à un mi-temps.

-En promouvant et facilitant l'annualisation du temps de travail afin d'adapter la journée de travail à la saisonnalité ou aux horaires décalés de nombreuses activités de la FPT. Cette annualisation pourrait notamment concerner les professeurs et assistants d'enseignement artistique.

2. Elle souhaite ensuite que l'on favorise une gestion du temps de travail conciliant équité (entre agents) et souplesse

-En obligeant à saisir au moins une fois par an le comité technique pour établir un bilan des différents schémas de fonctionnement (ou cycles de travail) des services et des heures travaillées afin de limiter les variations annuelles à 1 ou 2 jours.

-En encadrant le mode de gestion des IHTS (les heures supplémentaires indemnisées) par une plus forte incitation à la récupération plutôt qu'à l'indemnisation, et en imposant une révision des cycles de travail dès lors que ces heures supplémentaires deviennent récurrentes. Certains agents bénéficient en effet à ce titre de véritables rentes de situation.

-En donnant une dimension réglementaire à la réponse ministérielle visant à limiter à 15 mois après la période de référence le report des congés non-pris afin de se conformer à la directive européenne tout en encadrant ce principe au niveau national.

Nous ne cachons pas que certaines de nos propositions supposent des changements statutaires substantiels, mais elles sont directement nées des difficultés rencontrées sur le terrain. Elles consisteraient notamment à :

-Prendre en compte les nombreux recrutements de vacataires induits par les nouveaux rythmes scolaires, ainsi que d'autres activités caractérisées par des temps d'intervention très fractionnés, pour donner une nouvelle assise juridique à un CDI annualisé à temps non complet.

-Instaurer une nouvelle position administrative adaptée aux agents en cours de reclassement afin d'éviter de recourir à des congés maladie « forcés ».

-Réviser les avantages de rémunération dont bénéficient les agents à temps partiel afin que la rémunération corresponde strictement au temps de travail. Le temps partiel dans la fonction publique est en effet actuellement fortement incitatif (règle du 6/7^{ème} ou du 32/35^{ème}) et s'oppose au mouvement actuel d'optimisation des ressources.

Enfin, nous n'oublions pas que les formes d'organisation du travail ont considérablement évolué sous la pression des nouvelles technologies qui bousculent les frontières entre vie professionnelle et vie privée, notamment pour les cadres.

C'est pourquoi l'association défend le système actuel des RTT qui compensent tout ce travail invisible, occulté par les débats souvent trop polémiques autour du temps de travail.

A ce titre, elle salue également le travail récemment accompli pour venir réglementer le télétravail.

Par ailleurs, toute analyse ou législation sur le temps de travail ne pourra s'exonérer d'une attention particulière portée à l'absentéisme dans la fonction publique territoriale, car il génère des coûts directs et indirects importants. Sur ce sujet, l'association a récemment commandité un rapport mettant notamment en avant la nécessité de disposer d'outils de mesure de l'absentéisme harmonisés.

