

L'EMPLOYEUR TERRITORIAL

C O R R E S P O N D A N C E H E B D O M A D A I R E

Agents en télétravail : pas de jours de congés ou de RTT imposés

Dans une visioconférence avec les syndicats le 5 novembre, Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, a indiqué ne pas envisager pour le moment d'imposer des congés annuels aux agents en télétravail ou en autorisation d'absence.

Pour les syndicats, ce choix est la conséquence d'une stratégie de large poursuite de l'activité du secteur public. Il s'inscrit dans leur refus initial de l'ordonnance du 15 avril, qui avait permis aux employeurs locaux de transposer la règle permettant à l'État d'imposer 5 jours de congés ou de RTT au personnel en télétravail, et 10 à ceux en autorisation d'absence.

Le Conseil d'État n'y avait vu ni méconnaissance du droit au repos, ni rupture d'égalité entre les personnels en ASA, ceux en télétravail et ceux travaillant sur site, pour lesquels aucun jour de congé n'était imposé.

Le régime actuellement en vigueur est donc celui applicable aux congés annuels, même s'il s'agit de RTT (article 7-1 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004), qui confie à l'employeur le soin de définir le calendrier des congés après consultation des fonctionnaires, compte tenu des fractionnements et échelonnements que l'intérêt du service rend nécessaire. Le juge a précisé que l'employeur ne peut pas, uniquement pour ce motif d'intérêt du service, écarter le choix exprimé par le fonctionnaire (CE n° 11602 du 30 juin 1997), excluant de placer d'office en congés annuels les personnels qui ne les sollicitent pas (CAA Versailles n° 13VE00926 Mme Z du 13 mars 2014).

Source *Acteurs publics*

10 NOVEMBRE 2020
N° 1696

EMPLOIS ET NON TITULAIRES

Des fonctions nouvelles justifient
une nouvelle période d'essai
.....page 2

CARRIÈRE

Un épuisement psychique
ne constitue pas un accident
de servicepage 4

DISCIPLINE

Les représentants syndicaux sont
tenus à une obligation de réserve
.....page 5

DOSSIER

Le rapport de la Cour des
Comptes sur les contractuels
dans la fonction publique
.....pages 6,7

QUESTIONS DES LECTEURS

La contribution de l'agent à sa
situation peut-elle détacher une
dépression du service ?
.....page 8

Nouveau : FIL INFO
Recevez, chaque jour,
une information juridique ou
réglementaire gratuite par mail.
Inscription :
www.editionssorman.com



Des fonctions nouvelles justifient une nouvelle période d'essai

Le 17 février 2015, le maire informe un agent de sa décision de ne pas le prolonger au-delà du terme de la période d'essai, le 28 février.

La période d'essai lui permet d'évaluer les compétences de l'agent, et à ce dernier de vérifier que les fonctions lui conviennent. Mais elle est exclue si le contrat est conclu ou renouvelé, avec un même agent, pour les mêmes fonctions (article 4 du décret n° 88-145 du 15 février 1988). En CDD de 3 ans le 1er décembre 2011, l'agent pilote et encadre les politiques de la jeunesse, coordonne ses acteurs, recrute les vacataires et suit les projets, au plan notamment financier (sans mention d'un encadrement ou de sa situation dans l'organigramme). A l'issue de la période d'essai, il accepte, le 1er décembre 2014, un nouveau poste autour de la création d'un équipement dédié aux activités artistiques et du traitement des questions sociales et de santé des jeunes. Responsable (ou coordinateur) de l'espace jeunesse, sous l'autorité du directeur jeunesse et sports, et sans agent à encadrer, il doit mettre en œuvre, en étroite collaboration avec l'élu référent, le projet pédagogique et éducatif communal et la coordination des différents professionnels de la jeunesse, dans le cadre de l'exploitation de la nouvelle structure.

À retenir : ces missions se concentrent ainsi sur la gestion opérationnelle du nouvel équipement, dont l'agent assure le fonctionnement et l'évaluation. Il ne s'agit plus de diriger un service, mais d'exploiter un équipement. Avec des conditions salariales distinctes, elles apparaissent substantiellement différentes et d'un autre niveau hiérarchique, permettant au maire de prévoir une période d'essai. CAA Versailles n° 18VE01751 M. D du 14 novembre 2019.

De mauvaises relations professionnelles fondent une réaffectation

■ Le maire réaffecte, en mai 2014, un attaché nommé DRH à sa nomination stagiaire en février 2011, sur un emploi de chargé de mission RH, jusqu'à son départ en janvier 2015. Le tribunal condamne la mairie à 5 000 € pour harcèlement moral.

L'agent voit dans sa réaffectation une sanction déguisée qui, si elle a maintenu sa rémunération, l'a privé de l'encadrement de 25 personnes, de l'accès à l'arborescence informatique du service et des réunions de chefs de service. Le 17 avril 2014, le maire lui reproche en effet une faute grave d'insubordination pour avoir annoncé, dans l'après-midi, à l'ensemble de ses collègues, le retrait de son poste. Pour la cour, ce courrier ne manifeste pas le caractère disciplinaire d'une réaffectation dont le principe était arrêté et connu de l'agent depuis l'avant-veille.

Une mutation d'office constitue une sanction déguisée si se cumulent une dégradation de la situation professionnelle de l'agent et l'intention de l'employeur de le sanctionner (CE n° 363365 M. A du 28 novembre 2014).

Or, même si elle résulte de l'impossibilité de rétablir de bonnes relations professionnelles, rien ne caractérise une volonté de sanction. En revanche, l'intérêt du service justifiait de mettre un terme à des tensions relationnelles et l'affectation choisie n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation.

Aucun harcèlement moral n'est établi

L'agent évoque alors un harcèlement moral, aucun fonctionnaire ne devant subir d'agissements répétés qui ont pour objet ou effet une dégradation de ses conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé ou de compromettre son avenir (article 6 quinquies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). L'agent qui s'en estime victime doit présenter des éléments de fait susceptibles d'en faire présumer l'existence à charge pour l'employeur de démontrer qu'il a agi avec des considérations qui y sont étrangères. Dès 2012, apparaissent des tensions entre l'agent et plusieurs de ses subordonnés, qui persistent jusqu'en mai 2014. Le maire réunit le service à 3 reprises entre juillet 2013 et avril 2015 en présence du DGS, indiquant au DRH que les difficultés du service ont leur origine dans ses mauvaises relations avec le personnel et qu'il préfère un service qui fonctionne à un DRH sans capacités d'adaptation.

En dépit de ces réunions et de demandes de changement d'attitude, il ne peut pas rétablir des liens de confiance dans son service. Si le maire évoque une faute d'insubordination, il n'en tire aucune conséquence disciplinaire. Quant à l'absence de convocation au bureau municipal de mai 2014, alors qu'y sont conviées les principales directions, ce n'est, dans ce contexte relationnel, que la conséquence de la décision de réaffectation qui intervient formellement plus d'un mois après.

À retenir : en dépit d'une diminution notable de ses responsabilités, de l'étendue et de la diversité de ses fonctions, la mutation du DRH est justifiée par l'intérêt du service et non par un harcèlement. C'est donc à tort que le tribunal a engagé la responsabilité de la commune.

CAA Lyon n° 17LY02819 commune de Saint-Quentin-Fallavier du 9 juillet 2019.

Rechute d'un accident en détachement : le fonctionnaire relève d'un congé de maladie

■ Le président de la communauté d'agglomération recrute un adjoint technique qu'il détache en janvier 2003 auprès d'une société d'économie mixte chargée du traitement des déchets avant de le réintégrer dans le service « cadre de vie-déchets » le 1er janvier 2006. L'intéressé contracte une scapulalgie de l'épaule gauche reconnue maladie professionnelle pendant son détachement et, en novembre 2013, ressent de vives douleurs à cette épaule, que le rhumatologue rattache à l'accident initial.

Tout fonctionnaire en activité bénéficie de congés de maladie (ordinaire, longue maladie de longue durée) de 1, 3 et 5 ans partiellement rémunérés (article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Il a également droit à un congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) si son incapacité temporaire est consécutive à un accident reconnu imputable, un accident de trajet ou une maladie professionnelle. L'employeur maintient l'intégralité de son traitement jusqu'à sa reprise ou sa retraite et supporte les honoraires, coûts et frais directement entraînés (article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

S'agissant de la rechute d'un accident contracté auprès de la SEM, c'est logiquement que le président a placé le fonctionnaire en maladie ordinaire et, un an plus tard, en disponibilité d'office.

Rappelons néanmoins que le code de la sécurité sociale (article L. 443-2) fait peser sur la CPAM la prise en charge de la rechute survenue dans le régime général, de sorte que les prestations en espèces de la caisse viennent en déduction ou en complément du (demi) traitement maintenu par l'employeur. En cas de mise à la retraite pour invalidité, la pension pourra se cumuler avec la rente d'invalidité du régime général (article L. 434-6 du code).

La responsabilité de l'employeur d'origine

A la date de cette affaire, si l'accident initial et la rechute auprès d'un autre employeur sont survenus alors que l'agent est fonctionnaire, une jurisprudence de 2011 fait supporter à la collectivité initiale les conséquences financières de la rechute (frais médicaux et traitements versés par l'employeur de l'agent à la date de la rechute dans le cadre d'une action récursoire CE n° 336635 commune de Roissy-en-Brie du 28 novembre 2011). En 2019, le décret sur la maladie (n° 87-602 du 30 juillet 1987, article 37-19) a cependant prévu qu'en cas de rechute, le CITIS était accordé par l'employeur d'affectation à la date de la déclaration sur avis de l'employeur d'origine, au regard de la reconnaissance d'imputabilité. Les sommes versées par l'employeur d'affectation lui sont alors remboursées par l'employeur d'origine.

Attention : en 2017, le juge a précisé que l'action de remboursement ne peut pas être exercée au titre de la période raisonnablement nécessaire pour permettre la reprise de l'agent, son reclassement ou sa mise à la retraite pour invalidité, s'il ne demande pas son reclassement ou s'il est impossible (CE n° 397227 syndicat mixte pour l'étude et le traitement des ordures ménagères de l'Eure 24 novembre 2017). Une jurisprudence qui trouve certainement toujours à s'appliquer.

CAA Nantes n° 18NT00253 M. C du 17 septembre 2019.

Disponibilité d'office : le fonctionnaire a seulement droit au demi-traitement

Un secrétaire administratif de l'État conteste la décision du préfet lui accordant seulement des indemnités journalières (article D. 712-12 du code de la sécurité sociale) dans le cadre de la disponibilité d'office qu'il prononce le 9 juillet 2013 pour la période du 19 juin au 23 juillet.

À l'État, comme dans les collectivités locales, à l'expiration d'un congé de maladie, le fonctionnaire ne peut pas reprendre sans l'avis favorable du comité médical. A défaut, il est reclassé, mis en disponibilité ou à la retraite, et conserve un demi-traitement jusqu'à la décision de l'employeur (articles 17 et 37 du décret n° 87-602 du 30 juillet 1987).

Suivant une jurisprudence constante, même si la décision de reprise, de reclassement, de disponibilité ou de retraite rétroagit à la date de fin des congés de maladie, elle n'a pas pour effet de retirer au maintien du demi-traitement son caractère créateur de droits. Ce dernier n'a pas de caractère provisoire, mais est acquis à l'agent, même rétroactivement placé dans une position statutaire n'ouvrant pas droit à un demi-traitement (CE n° 412684 commune du Perreux-sur-Marne du 9 novembre 2018).

À retenir : sur ce fondement, la cour confirme le droit de l'agent au maintien de la rémunération versée. Des indemnités journalières (IJ) ne peuvent donc pas s'y substituer, ni compléter la rémunération statutaire avant le prononcé de la disponibilité. En revanche, une fois la mesure définitive arrêtée, un complément au titre des IJ pourra être versé dans les conditions fixées par le régime de sécurité sociale de l'agent (décret n° 60-58 du 11 janvier 1960 pour les territoriaux). CAA Lyon n° 16LY02871 M. G du 3 octobre 2019.

Des activités syndicales peuvent appuyer la reconnaissance d'une maladie professionnelle

■ **Un brigadier de police, placé en maladie ordinaire le 1er septembre 2014, demande la reconnaissance de sa pathologie comme maladie professionnelle, ce que refuse le maire.** Le fonctionnaire qui entend faire reconnaître le caractère professionnel de sa pathologie doit apporter des éléments de nature à justifier l'existence d'un lien direct avec son travail habituel. Un état antérieur, fut-il évolutif, ne permet d'écarter l'imputabilité que s'il a déterminé à lui seul son incapacité professionnelle.

Le fonctionnaire peut bénéficier d'un congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) si son incapacité temporaire est consécutive notamment à une maladie professionnelle. Est présumé imputable, toute maladie désignée dans l'un des tableaux du régime général (articles L. 461-1 et suivants du code de la sécurité sociale) et contractée dans ou à l'occasion des fonctions.

Une maladie non désignée dans les tableaux peut être reconnue imputable si le fonctionnaire établit qu'elle est essentiellement et directement causée par les fonctions et a entraîné une incapacité permanente d'au moins 25 % (article R. 461-8). Tel est notamment le

cas des maladies d'origine psychiatrique.

Le policier indique que sa dépression est consécutive à une altercation entre 2 de ses collègues le 14 juillet 2014 et à la mutation de l'un des protagonistes. Il est alors intervenu comme secrétaire général du syndicat local Force ouvrière pour dénoncer tant la mutation qu'il estime constituer une sanction, que les pressions qu'un autre policier a subies de sa hiérarchie, une situation qui l'a affecté psychologiquement.

La commission de réforme se déclare favorable à l'imputabilité et un expert psychiatre mandaté par la commune confirme que la pathologie est en lien direct avec l'activité du policier, un rattachement d'autant plus indéniable que le fonctionnaire ne présente pas d'antécédents psychopathologiques.

À retenir : *la cour estime donc que l'imputabilité est bien établie et que le maire ne pouvait pas maintenir l'intéressé en maladie ordinaire. Elle enjoint même à la commune de prononcer une décision d'imputabilité sous 2 mois, confirmant implicitement que le cadre syndical de l'intervention présentait un caractère professionnel.*

CAA Marseille n° 17MA03949 M. D du 25 juin 2019.

Un épuisement psychique ne constitue pas un accident de service

■ **Une infirmière conteste le rejet de sa demande de reconnaissance d'imputabilité de l'accident dont elle a été victime le 16 septembre 2014.** Dans une déclaration d'accident, elle décrit un syndrome anxio-dépressif l'ayant conduite à consulter un médecin en urgence. En effet, le 10 septembre, dans un échange avec sa cadre de santé concernant une modification de son planning et de ses horaires, elle tient des propos inappropriés. Le lendemain, sa responsable et la cadre supérieure l'informent que cet écart verbal a motivé un rapport et l'engagement d'une procédure disciplinaire. S'ensuit un arrêt de travail d'un mois pour syndrome anxio-dépressif réactionnel lié à un problème au travail, avec troubles du sommeil, humeur triste, pleurs fréquents, troubles de l'appétit et difficultés à se concentrer. Le psychiatre missionné par la commission de réforme relève que la femme ne souffre d'aucun antécédent psychopathologique, mais décrit des symptômes progressifs d'épuisement psychique qui se sont installés depuis plusieurs mois dans un contexte conflictuel quotidien.

Le fonctionnaire en activité a droit à un congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS) si

son incapacité est consécutive à un accident reconnu comme tel, un accident de trajet ou une maladie professionnelle. Est présumé imputable tout accident survenu à un fonctionnaire quelle qu'en soit la cause, dans le temps et le lieu du service, dans ou à l'occasion de ses fonctions ou d'une activité qui en constitue le prolongement normal, en l'absence de faute personnelle ou d'une circonstance particulière l'en détachant (article 21 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

La cour rappelle qu'un accident se définit comme un événement survenu à une date certaine par le fait ou à l'occasion du service, dont une lésion est résultée, quelle qu'en soit la date d'apparition.

À retenir : *le juge ne conteste pas que la pathologie ait un lien avec le service. Mais ce n'est pas la conséquence brutale d'un choc soudain et elle ne constitue pas, au sens strict, un accident de service. Sans doute aurait-elle pu être qualifiée de maladie professionnelle, même si les affections psychiatriques ne sont pas inscrites dans un tableau du régime général.*

CAA Bordeaux n° 17BX00839 Mme A du 25 juin 2019.

Les représentants syndicaux sont tenus à une obligation de réserve

■ **Le maire inflige un blâme puis une exclusion de 3 jours, sanctions du 1er groupe, à une adjointe technique principale de 2e classe pour propos irrespectueux dans divers articles du journal local de son organisation syndicale, et dans une lettre ouverte au maire, des mesures annulées par le tribunal.**

Si les fonctionnaires bénéficient de la liberté d'opinion et du droit syndical (articles 6 et 8 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983), la liberté de ton autorisée dans les revendications doit se combiner avec une réserve dans l'expression des opinions à laquelle sont tenus tous les agents, fussent-ils représentants syndicaux.

La femme reproche au maire son « inconscience et (son) extrême légèreté », qualifiant sa manière de procéder « d'ahurissante ». Dans un article d'avril 2015, elle évoque sa docilité à l'égard d'une élue, usant de termes dévalorisants et de caricatures désobligeantes pour dénoncer les modalités de la réorganisation du CCAS. Ses propos exprimés sur un ton particulièrement agressif mettant ouvertement en doute la capacité

du maire à présider le CCAS, ne constituent pas l'exposé de revendications professionnelles, mais caractérisent un manquement à l'obligation de réserve.

Dans un éditorial du même journal, en octobre, elle réitère des accusations de clientélisme, se livre à une vive critique des méthodes managériales de sa hiérarchie, écrivant « il faut sanctionner leur responsable, coupable d'avoir mis sur la place publique des pratiques d'un autre âge que l'on voudrait garder bien cachées derrière les murs épais de la mairie ! Quelle force ! Quel courage ! Quelle détermination ! ». Ces propos particulièrement péjoratifs diffusés à l'ensemble des agents exposent le conflit qui l'oppose à sa hiérarchie, que la femme cherche à discréditer. Là encore ce manquement à l'obligation de réserve justifie une sanction.

À retenir : *le tribunal ne pouvait donc pas annuler les arrêtés infligeant un blâme puis une exclusion de 3 jours.*

CAA Marseille n° 18MA04091 centre communal d'action sociale de Lorgues du 3 octobre 2019.

Des absences irrégulières et une piètre efficacité professionnelle fondent une retraite d'office

■ **Le président du conseil départemental met d'office à la retraite, le 30 décembre 2015, un ingénieur principal directeur du domaine départemental. Une note du 7 octobre 2015 reprenant les résultats d'une enquête administrative montre qu'il accusait un retard de plusieurs mois (finalement régularisé) dans le paiement des loyers de son logement du parc privé départemental.**

Dans l'échelle des sanctions, la retraite d'office constitue l'une des 2 mesures d'exclusion définitive (article 89 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Le juge, saisi de moyens en ce sens, vérifie que les faits constituent bien une faute de nature à justifier une sanction et que la mesure est proportionnée à la gravité des manquements.

Les témoignages de ses agents confirment ses absences les vendredis après-midi et lundis matin 2 fois par mois. Le directeur général des services et la DRH constatent, le 10 septembre 2015 à 15h15, qu'il n'est pas joignable par téléphone tout en ayant dit à sa secrétaire qu'il consultait le médecin de prévention. Il est également absent le 13 mai après-midi, indiquant se rendre à une visite d'un équipement sportif avec un collègue qui précise n'être pas présent, et affirme s'être

rendu à une réunion le vendredi 20 février après-midi alors qu'il a une altercation avec un agent de la SNCF à la gare, ne revenant que le 23 après-midi. S'y ajoutent des carences dans la gestion de plusieurs dossiers, son refus en octobre de se rendre à un entretien avec le DGS et la DRH, quittant son lieu de travail en courant et repoussant la femme qui cherche à le retenir. Ces faits dûment établis justifient son éviction définitive.

Formellement, toute sanction doit être motivée (article 19 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983). La mesure vise les textes qui la fondent, énumère précisément ses manquements, citant ses refus d'obéissance, ses absences récurrentes, la régularisation tardive de ses loyers, ses difficultés relationnelles et organisationnelles, une capacité limitée à un travail transversal et un management défaillant. Ces éléments lui permettent de comprendre les motifs de la mesure et de les contester.

Rappel : *le bénéfice d'un congé de maladie ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action disciplinaire, ni même à l'entrée en vigueur d'une sanction, fût-elle une retraite d'office. Le président pouvait donc le radier des cadres alors qu'il était en congé de maladie.*

CAA Douai n° 18DA01561 M. A du 10 octobre 2019.

Le rapport de la Cour des Comptes sur les contractuels dans la fonction publique

Les contractuels dans les 3 fonctions publiques représentaient, en 2017, 16,4 % des agents en équivalent temps plein (18,4 % en effectif physique compte tenu d'un travail une partie de l'année et 844 000 agents sur 5 142 000). Après une enquête, la Cour des Comptes analyse, dans un rapport thématique, leurs raisons d'embauche et leurs difficultés de gestion.

Une augmentation tendancielle

■ Même en excluant les militaires sous contrat, les vacataires et les catégories à statut particulier (établissements privés sous contrat, ouvriers d'État), les 200 000 contrats aidés et les personnes morales de droit public soumis au droit commercial (Office national des forêts, commissariat à l'énergie atomique, RATP...), l'emploi contractuel connaît une hausse sensible depuis 2010.

En 2017, cet effectif s'était accru de 15,8 % (soit une croissance annuelle de 2,1 %), quand l'effectif global de la fonction publique avait augmenté de 5,9 %, et ce mouvement s'est accéléré sensiblement depuis 2015 (+ 4,3 % pour partie par transformation des contrats aidés). À l'État, cette tendance concerne surtout l'enseignement et la recherche, chez les employeurs locaux, la filière technique, et dans les hôpitaux le personnel soignant exerçant à l'hôpital.

Attention : en Europe, le recours de la France aux contractuels reste modeste, puisque leur effectif est équivalent à celui des fonctionnaires en Espagne, et les contractuels sont très majoritaires en Allemagne, en Italie ou au Royaume-Uni (qui limite l'emploi public aux fonctions régaliennes).

Leur masse salariale reste incertaine, 25,8 milliards d'euros en 2017 selon la DGAFP (et 14,2 % de la masse salariale de la fonction publique), que la cour évalue plutôt à 40 milliards en retenant la définition de la comptabilité publique qui intègre les personnels sous

statut particuliers, dont les médecins hospitaliers (26,6 % de la masse totale).

Sur un plan juridique, les intéressés sont majoritairement en CDD (53 % des ETP) et, dans 37 % des cas, pour moins d'un an.

Inversement, les 47 % en CDI, très présents dans les établissements publics, connaissent une carrière présentant de nombreux points communs avec les titulaires.

Les contractuels sont en outre majoritairement de catégorie C (52 %), les cadres représentant un peu plus du quart (23,6 %) en raison notamment du poids des enseignants.

Enfin, géographiquement, leur répartition est très variable : les contractuels constituent le quart des effectifs des Hautes-Alpes et de la Seine-Saint-Denis, et de certains territoires ruraux (Lot, Ariège, Creuse, Meuse ou Ardèche), ce qui répond, à l'État notamment, à un manque d'attractivité, au coût de la vie, à des conditions de travail jugées dégradées ou à des infrastructures et services disponibles faibles.

C'est enfin une population féminisée à 67,5 % (64,5 % pour l'ensemble de la fonction publique civile), très sensible dans le milieu local où les hommes représentent 58,9 % des fonctionnaires et les femmes 67,1 % des contractuels.

En revanche, le taux de contractuels des emplois de direction reste limité à 11 % (15,7 % dans le milieu local en raison des récentes possibilités ouvertes par la loi).

Le poids de la filière technique dans l'emploi communal

Entre 2010 et 2017, l'effectif de contractuels des collectivités a augmenté de 12,7 % (291 000 agents), contre 5,5 % pour le total des effectifs, soit une croissance annuelle de 1,72 %, en accélération depuis 2015 (7,7 %).

Quatre filières concentrent l'emploi contractuel (technique, administrative, animation et sociale), essentiellement dans le bloc communal (87,7 % des agents).

En incluant les contractuels sous statut particulier de

droit privé, leur poids dans la masse salariale dépasse souvent 30 % (50 % dans les services annexes). Pour les seuls budgets principaux, ils pèsent pour 22 % dans les départements, 19 % dans les communautés de communes, 18 % dans les communes et 14 % dans les régions.

On y retrouve la part prépondérante des CDD de très courte durée (47 % du total), pour les besoins occasionnels.

(suite p. 7)

(suite de la p. 6)

Un recrutement dépendant du bon fonctionnement des services publics

Si l'on excepte les besoins à temps non complet, l'emploi contractuel répond d'abord aux besoins du service public de courte durée, temporaires (12 mois sur 18 mois) ou saisonniers (6 mois sur 12 mois). En l'absence de statistiques sur les motifs, en 2017, les CDD de moins d'un an représentaient 47 et 44 % chez les territoriaux et les hospitaliers, 26 % à l'État, dont l'activité est moins cyclique et ne connaît pas les exigences d'offres liées aux jeunes, au tourisme ou aux épidémies saisonnières. En outre, leur activité est plus directement destinée aux usagers, impliquant une exigence de continuité supérieure ou le respect de normes d'encadrement dans certains établissements (crèches, établissements sociaux et médico-sociaux). En outre, une partie des postes sont peu qualifiés et donc plus aisés à remplacer.

Enfin, le taux d'absentéisme d'au moins une journée est sensiblement plus haut chez les territoriaux et les hospitaliers (4,7 % en 2017) qu'à l'État (2,9 %).

À l'État, les CDD courts relèvent davantage de la conduite de certaines réformes ou processus de modernisation (centres d'appel pour le prélèvement à la source par exemple). Si le second motif général d'embauche de contractuels répond aux métiers pour lesquels il n'existe pas de cadre d'emplois dans l'une des 8 filières existantes (et ses 350 emplois), il ne représente que 3 % des contractuels en 2017. S'y ajoutent la nature des fonctions ou les besoins du service, soit 6 % des embauches sur des nouveaux métiers, requérant de nouvelles compétences, non disponibles ou émergentes (informatique, numérique, développement économique...)

Un mécanisme palliatif

Au-delà, les recrutements compensent, à l'État surtout, les ajustements géographiques liés aux affectations et mobilités, qui laissent parfois nombre de postes vacants (Éducation nationale). Ils répondent ensuite à des conditions d'exercice ou de rémunération statutaire peu attractives pour certains métiers (médecin, kinésithérapeute, infirmier ou dans le numérique).

Pour la Cour des Comptes, une actualisation des barèmes de rémunération des fonctionnaires, plus fréquente et plus conforme à la réalité du marché d'emplois, pourrait réduire significativement ce type de besoins.

Reste le contournement des rigidités de recrutement, qui renvoie clairement au formalisme des processus d'organi-

sation des concours (recensement des postes, organisation d'épreuves écrites et orales, formation), avec l'incertitude pour l'agent de trouver un emploi, sans compter la difficulté propre à certains concours, d'auxiliaire de puériculture par exemple. L'accent mis sur l'égal accès aux emplois publics et la gestion à long terme s'effectuent ainsi au détriment de la réponse aux besoins immédiats des administrations et des usagers.

La généralisation de la possibilité de concours sur titre, voire, pour la Cour des Comptes, une certification professionnelle homologuée ou une meilleure valorisation des acquis de l'expérience, pourraient ouvrir la voie à une simplification.

Des modes de gestion qui tendent à se rigidifier

Alors même que l'emploi de contractuels devrait apporter davantage de souplesse de gestion, y compris budgétaire en l'absence de garanties de carrière, les pratiques montrent une certaine proximité de gestion avec celle des fonctionnaires.

Il en est ainsi des schémas de recrutement qui recourent aisément à des entretiens devant un comité de sélection ou un jury de recrutement, générant des attentes parfois de plusieurs mois.

Les procédures restent peu innovantes, centrées sur l'impartialité des recruteurs, l'égalité de traitement et la non-discrimination. Or, on pourrait imaginer des recrutements dans lesquels le temps du contrat permette à l'agent de faire ses preuves avant une stabilisation de sa situation. Rares également sont les méthodes de « sourcing », de recherche active de personnes ayant un certain profil sans qu'elles aient nécessairement fait

acte de candidature. Au total, les procédures les plus souples concernent les emplois non permanents.

La cour relève néanmoins que ces processus proches des concours sont également ceux des autres pays européens, Allemagne, Espagne, Italie ou Royaume-Uni. Pour autant, les employeurs ne respectent pas nécessairement la priorité donnée aux fonctionnaires, notamment au moment des renouvellements, comme le révèle nombre de contrôles des chambres régionales des Comptes dans les grandes métropoles.

Attention : *compte tenu d'un contrôle de légalité très formel, la Cour des Comptes en préconise l'allègement, si les employeurs se dotent de systèmes d'assurance qualité leur permettant de lutter contre leurs mauvaises pratiques.*

Cour des Comptes, rapport thématique septembre 2020.

La contribution de l'agent à sa situation peut-elle détacher une dépression du service ?

■ Une maladie professionnelle doit être inscrite sur l'un des tableaux du régime général et contractée dans les conditions qu'ils fixent (article L. 461-1 du code de la sécurité sociale). Toutefois, comme c'est le cas des maladies psychiatriques, une maladie caractérisée non désignée dans un tableau peut être reconnue d'origine professionnelle, si elle est essentiellement et directement causée par l'exercice des fonctions et a entraîné le décès de l'agent ou une incapacité d'au moins 25 % (articles R. 461-8 du code et 21 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

Dans une affaire (CE n° 414584 commune d'Annecy du 24 avril 2019), après un long contentieux, la mairie conteste la décision de la cour reconnaissant l'imputabilité au service de l'état dépressif d'une assistante qualifiée de conservation du patrimoine. Elle estime, au vu de 6 certificats médicaux et d'une expertise entre 2006 et 2012, que si son état n'est pas exclusivement imputable au service, il a un lien suffisamment direct avec les fonctions, du fait notamment des difficultés relationnelles de la femme avec la directrice et le directeur adjoint des bibliothèques.

En cassation, le Conseil d'État relève que les 2 certificats de 2006 et l'expertise de 2012 ne se prononcent pas sur l'imputabilité de la maladie au service, que celui de 2007 conclut, en dépit du caractère réactionnel de la pathologie, qu'elle n'est pas imputable, seul celui de 2008 estimant qu'une souffrance au travail a provoqué un syndrome anxio-dépressif. Un certificat de novembre 2009 estime, comme les 4 avis de la commission de réforme entre 2006 et 2010, que les troubles ne caractérisent pas une maladie professionnelle.

Dès juillet 2005, la femme est placée sous l'autorité du directeur adjoint en raison des importantes difficultés rencontrées par le personnel du service qu'elle dirige. Rétive à sa hiérarchie, l'assistante a proféré menaces et insultes contre ses supérieurs, et elle n'apparaît pas étrangère aux difficultés relationnelles qu'elle rencontre. Ces dernières sont telles que le directeur adjoint et la directrice des bibliothèques, qui ont vainement tenté

de l'intégrer au sein des équipes placées sous leur autorité, demandent à être déchargés de toutes responsabilités à son égard en 2006, estimant qu'ils n'ont plus les moyens de les exercer.

En estimant que la dépression présentait un lien direct avec un événement survenu dans le cadre du service, la Cour a commis une erreur de qualification juridique des faits.

DES MANQUEMENTS PROCÉDURAUX SANS INCIDENCES

Formellement, la décision du maire plaçant la femme en maladie ordinaire en 2008 comporte la mention des considérations de droit et de fait qui la fondent. Si elle indique faire siens les avis et motifs de la commission de réforme, ils sont notifiés à la femme avec les décisions et concluent que la pathologie n'est pas directement imputable au service et ne répond pas aux critères de reconnaissance d'une maladie professionnelle, aucun élément médico-légal ne permettant d'affirmer l'existence d'une quelconque relation directe et certaine entre les troubles présentés et l'environnement professionnel. Dans cette mesure, la décision est correctement motivée.

Le texte sur la composition de la commission de réforme (article 3 de l'arrêté du 4 août 2004) prévoit qu'elle comprend 2 praticiens de médecine générale auxquels s'adjoint, s'il y a lieu, un spécialiste participant aux débats sans prendre part au vote. Dans le dossier, rien ne montre que les troubles anxio dépressifs requéraient nécessairement le concours d'un psychiatre, et son absence est donc restée sans incidence sur la régularité de la décision.

Attention : *un seul membre du personnel a siégé dans les séances de la commission en 2006 et 2007, alors que l'arrêté prévoit la présence de 2 représentants. Mais cette irrégularité n'a exercé aucune influence sur le sens de la décision, ni privé la femme d'une garantie, dans la mesure où à chaque fois les avis ont été unanimement défavorables à la reconnaissance de l'imputabilité de la pathologie au service.*

La Lettre de l'Employeur territorial répond aux interrogations de ses lecteurs

Les réponses, qui ne sauraient s'apparenter à des consultations d'avocat, seront regroupées par thème et traitées de manière anonyme en page 8, une semaine sur deux. Vous pouvez adresser vos questions par mail à : elyne.brochand@editionssorman.com