



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 13 avril 2022

Délibération n° 22-04-13-02837

Projet de décret relatif au versement d'une prime de revalorisation à certains personnels relevant de la fonction publique territoriale

(Extrême urgence)

Vu la Constitution, notamment ses articles 1^{er}, 21, 34, 37 et 72 ;

Vu la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment son article L. 312-1 ;

Vu le code général de la fonction publique, notamment ses articles L. 4 et L. 714-4 ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu le décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 92-849 du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents sociaux territoriaux ;

Vu le décret n° 92-853 du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des psychologues territoriaux ;

Vu le décret n° 2006-1693 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints territoriaux d'animation ;

Vu le décret n° 2011-558 du 20 mai 2011 portant statut particulier du cadre d'emplois des animateurs territoriaux ;

Vu le décret n° 2013-489 du 10 juin 2013 portant statut particulier du cadre d'emplois des conseillers territoriaux socio-éducatifs ;

Vu le décret n° 2013-490 du 10 juin 2013 portant statut particulier du cadre d'emplois des moniteurs-éducateurs et intervenants familiaux territoriaux ;

Vu le décret n° 2017-901 du 9 mai 2017 portant statut particulier du cadre d'emplois des assistants territoriaux socio-éducatifs ;

Vu le décret n° 2017-902 du 9 mai 2017 portant statut particulier du cadre d'emplois des éducateurs territoriaux de jeunes enfants ;

Vu le décret n° 2020-1152 du 19 septembre 2020 modifié relatif au versement d'un complément de traitement indiciaire à certains agents publics ;

Vu le décret n° 2022-161 du 10 février 2022 étendant le bénéfice du complément de traitement indiciaire à certains agents publics en application de l'article 42 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Vu le projet de décret relatif au versement d'une prime de revalorisation à certains personnels relevant de la fonction publique territoriale ;

Vu la demande d'inscription en extrême urgence présentée par le Secrétariat général du Gouvernement le 10 avril 2022 ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du Conseil national d'évaluation des normes le 10 avril 2022 ;

Vu la saisine rectificative opérée par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales le 12 avril 2022 ;

Sur le rapport de M. Christophe BERNARD, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale, à la direction générale des collectivités locales, au ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales ;

Considérant ce qui suit :

- Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales fait valoir que le présent projet de décret vise à instituer la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements de verser une prime de revalorisation au profit de certains agents paramédicaux et de la filière socio-éducative relevant de la fonction publique territoriale. Cette mesure s'inscrit dans le prolongement du complément de traitement indemnitaire (CTI) instauré par le décret du 19 septembre 2020, et étendu par le décret du 10 février 2022 à de nouveaux professionnels exerçant dans le champ du handicap et des personnes âgées. Ont ainsi pu en bénéficier les agents travaillant dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Ce projet de texte fait ainsi suite aux conclusions du « Ségur de la Santé » présentées le 21 juillet 2020 par le Ministre des Solidarités et de la Santé, et met en œuvre les accords conclus par l'État et les partenaires sociaux en février et mai 2021 à l'issue de la mission conduite à la demande du Premier ministre par M. Michel LAFORCADE, ancien directeur de l'Agence régionale de Santé « Nouvelle-Aquitaine », sur la revalorisation des métiers du secteur social et médico-social. Le 18 février 2022, le Premier ministre, à la suite de la conférence des métiers de l'accompagnement social et médico-social, a annoncé l'extension de cette revalorisation salariale aux aides à domicile intervenant auprès des personnes âgées ou en situation de handicap, aux médecins, sages-femmes et personnels soignants des services de protection maternelle et infantile (PMI), de certains établissements sociaux et médico-sociaux et de certaines structures territoriales. L'objectif de ces mesures est ainsi de renforcer l'attractivité de ces professions.
2. Le présent projet de texte ouvre donc le bénéfice de cette prime aux agents publics de la filière socio-éducative exerçant des fonctions d'accompagnement socio-éducatif dans les services de PMI, de l'aide sociale à l'enfance (ASE), dans les établissements ou services sociaux ou médico-sociaux (ESMS) mentionnés à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (article 2 avec liste des cadres d'emplois précisée en

annexe), dans les services départementaux d'action sociale ainsi que dans les centres communaux d'action sociale (CCAS) et les centres intercommunaux d'action sociale (CCIAS) (article 3). En application des dispositions de l'article 4 du projet de décret, pourront également en bénéficier les agents publics exerçant des missions d'aide à domicile au sein des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et les personnels soignants exerçant au sein des ESMS mentionnés à l'article L. 312-1 susmentionné, des services de l'ASE, des services départementaux de PMI, et des centres de lutte contre la tuberculose.

3. En sus, l'article 6 du projet de décret dispose que le montant mensuel net de la prime correspondra à 49 points d'indice majoré. À noter que s'agissant des personnels contractuels le montant de la prime versée, équivalente au CTI, est définie par référence à la valeur du point d'indice. L'ensemble des montants suivra d'ailleurs l'évolution de la valeur du point d'indice.
4. Par ailleurs, le projet de décret précise que l'attribution de la prime de revalorisation ne sera pas exclusive du versement des primes et indemnités liées aux fonctions, aux sujétions, à l'expertise, et à l'engagement professionnel. Le versement sera néanmoins exclusif de celui du CTI effectué au titre du décret du 19 septembre 2020 (article 7).
5. Le ministère rapporteur insiste sur le caractère facultatif de ces primes et souligne qu'il reviendra bien entendu à l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale ou établissement public mentionné à l'article L. 4 du code général de la fonction publique de décider de leur octroi éventuel (article 1^{er}). Ces primes pourront être versées au titre des rémunérations dues pour les périodes courant à compter du 1^{er} avril 2022 (article 8).

- **Sur les conditions de consultation du CNEN**

6. Le collège des élus constate que les projets de texte, notamment d'application, qui sont actuellement soumis à l'avis du CNEN en cette période de fin de mandature s'affranchissent très majoritairement des principes édictés par le guide de légistique relatifs aux nécessités d'une concertation préalable. Cette entorse est d'autant plus critiquable s'agissant des mesures qui ont vocation à être financées par les collectivités territoriales. Conscient de l'obligation constitutionnelle découlant de l'article 21 de la Constitution et des impératifs d'ordre politique, il s'interroge toutefois sur les motifs de la précipitation extrême manifestée par les ministères porteurs à prendre des projets de texte qui pourront être publiés au cours de la prochaine mandature. Cette méthode conduit à douter de la permanence du principe de continuité de l'État et pourrait laisser penser que les projets de texte ne sont que des éléments de communication, particulièrement utilisés en période électorale, au détriment de leurs qualités intrinsèques. Dans cette hypothèse, il s'interroge sur le devenir des quelques textes d'application qui n'auraient pas pu être pris avant le 24 avril.
7. En outre, les membres élus du CNEN estiment que l'empressement avec lequel les projets de texte sont actuellement présentés devant le CNEN tend à dénaturer l'obligation de consultation prévue à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En effet, les délais d'examen actuels ne permettent pas aux membres du CNEN de se prononcer en connaissance de cause, présentant dès lors le risque de porter atteinte à la régularité de l'avis rendu et, *in fine*, à la légalité même du texte. Le zèle déployé par les administrations centrales pour accélérer la publication des textes d'application ne saurait avoir pour conséquence qu'une dégradation de la qualité du droit. L'application immédiate d'une loi, sans consultation des parties prenantes, ne doit pas devenir une pratique coutumière sauf urgence caractérisée, au risque de porter directement atteinte aux objectifs qu'elle est censée poursuivre, objectifs qui ont été adoptés par la représentation nationale. Par ailleurs, les membres élus du CNEN observent que mesurer le taux d'application des lois votées ne doit pas se limiter à une analyse quantitative, une approche qualitative devant également être retenue pour s'assurer de l'effectivité des réformes menées par le Gouvernement.

8. Dans la lignée des éléments de contexte exposés, le collège des élus tient une nouvelle fois à sensibiliser le Gouvernement sur le fait que le recours aux procédures de saisine en extrême urgence du CNEN sur le fondement de l'article L. 1212-2 du CGCT doit rester, par définition, exceptionnel. Outre un délai d'examen réduit, l'activation de ces dispositions prive le président de séance de la possibilité de demander un report d'examen du projet de texte à une séance ultérieure afin d'approfondir la concertation avec les collectivités territoriales concernées, et même de procéder à un second examen du projet à la suite d'un premier avis défavorable.
9. En l'espèce, les membres élus du CNEN déplorent unanimement le recours à la procédure de saisine en extrême urgence déclenchée le dimanche 10 avril 2022 et nécessitant l'organisation d'une séance *ad hoc* dès le 13 avril 2022. En effet, au regard du flux de textes qui lui sont actuellement soumis du fait de la fin de la mandature, le CNEN a organisé très régulièrement des séances en vue d'éviter l'activation systématique des procédures exceptionnelles de saisine sur le fondement de l'article L. 1212-2 du CGCT. Ainsi, des séances ont été respectivement organisées les 3, 17, 25, 30 mars et 7 avril 2022. Ils se demandent, à ce titre, si l'extrême urgence est devenue le mode de saisine ordinaire pratiqué par le Gouvernement, ce qui interrogerait sur sa volonté réelle de concertation avec ses partenaires et sa conception du dialogue démocratique.
10. Les représentants des élus estiment que cette saisine est d'autant plus critiquable au regard de l'insuffisance de la concertation menée par le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales sur ce projet de décret qui est susceptible d'emporter des conséquences financières importantes pour les budgets locaux, et notamment pour les départements, estimées à potentiellement 235 millions d'euros par an (en fonction des choix opérés par les organes délibérants). À noter que la fiche d'impact transmise à l'appui du projet de texte n'a pas été actualisée à la suite de la saisine rectificative opérée la veille de la séance, alors même qu'a été introduite une disposition visant à permettre le versement au profit des médecins exerçant majoritairement au sein des services de PMI d'une prime de 517 euros (au lieu de 183 euros initialement), par alignement sur les dispositions applicables aux médecins coordonnateurs des EPHAD (article 5). Les représentants des départements estiment d'ailleurs que cette mesure a été introduite en force sans qu'un dialogue ait pu être utilement noué avec l'Assemblée des départements de France (ADF). Cette méthode témoigne de l'impréparation manifeste des présentes mesures.

- **Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales**

11. Les membres élus du CNEN rappellent leur attachement au principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par l'article 72 de la Constitution, ainsi qu'à son article 1^{er} qui pose le principe de l'organisation décentralisée de la France depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Ils souhaitent, à ce titre, appeler l'attention du Gouvernement quant aux risques tenant, d'une part, à la consécration par la loi ou le règlement de nouveaux droits et libertés au profit des collectivités territoriales préexistants sans texte, avec le danger de lister progressivement ce qui relève de la libre administration ; seules les dérogations doivent être précisées. D'autre part, ils souhaitent l'alerter quant à l'ouverture de nouvelles facultés pour les collectivités territoriales sur le plan juridique, mais conduisant *de facto* à rendre leur mise en œuvre obligatoire, et ce en dépit de l'esprit du principe de libre administration.
12. En l'espèce, le collège des élus prend acte du caractère facultatif de la prime de revalorisation créée par le présent projet de décret au profit de certains agents relevant de la fonction publique territoriale. En effet, comme l'a rappelé le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales en séance, l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, désormais codifié à l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique, encadre la mise en œuvre du principe de libre

administration en précisant que « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ». Ce cadre découle directement de l'article 34 de la Constitution qui dispose que la loi fixe les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. En matière indemnitaire, le principe fixé par le législateur est celui du plafonnement des régimes indemnitaires déterminés par délibération des collectivités territoriales, et ce afin de limiter les écarts entre les trois versants de la fonction publique, dans la lignée du principe de parité. Toutefois, si le ministère rapporteur se prévaut du principe de libre administration pour affirmer que les collectivités pourront décider soit d'accorder ou de s'abstenir de verser cette prime, soit d'en moduler le montant, les membres élus du CNEN estiment que cette liberté affichée est en l'espèce, pour partie, une fiction juridique au regard des enjeux attachés à la rémunération des agents concernés.

13. Compte tenu de ces éléments, les représentants des élus estiment qu'une réflexion pourrait opportunément être menée par le prochain gouvernement sur une décorrélation partielle des régimes indemnitaires entre les trois versants de la fonction publique afin d'octroyer des marges de manœuvre raisonnables aux collectivités territoriales et à leurs groupements, donnant ainsi une réelle portée au principe de libre administration.

- **Sur le champ des agents concernés**

14. Les représentants des départements, malgré leur accord de principe sur la nécessité de procéder à une revalorisation des carrières de certains agents, estiment que le projet de texte présenté outrepassé l'accord scellé avec le Gouvernement dans le cadre de la conférence des métiers de l'accompagnement social et médicosocial qui s'est tenue le 18 février 2022. En effet, l'extension du CTI avait été à l'origine acté s'agissant des agents exerçant au sein des services de PMI avec un financement à 30 % pour l'État et de 70 % pour les départements. Or, le projet de texte concerne également les agents publics de la filière socio-éducative exerçant des fonctions d'accompagnement socio-éducatif dans les services de l'ASE et dans les ESMS. Il en va de même des agents de la filière socio-éducative exerçant des fonctions d'accompagnement socio-éducatif dans les services départementaux d'action sociale ainsi que dans les CCAS et CCIAS. Ce projet de texte est donc de nature à créer des attentes de la part de l'ensemble de ces agents qui réduisent d'autant plus les marges de manœuvre réelles des collectivités territoriales sur le fondement du principe de libre administration.
15. Par l'extension du champ des agents concernés, le collège des élus estime qu'en créant cette prime de revalorisation sans concertation approfondie avec les représentants locaux, le Gouvernement a en réalité procédé à un transfert de responsabilité de l'État vers les collectivités territoriales. En effet, l'octroi de cette prime de revalorisation, juridiquement facultatif, est en pratique politiquement obligatoire compte tenu de la forte attente manifestée par les agents de la fonction publique territoriale concernés, au risque de créer des inégalités de traitement injustifiées sur le territoire et une concurrence entre collectivités jugée inopportune par le collège des élus. *In fine*, cette méthode conduit à ce que l'État prescrive une nouvelle dépense au sous-secteur des administrations publiques locales portant sur le régime indemnitaire des agents territoriaux, et ce en dépit du principe de libre administration.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 3 membres représentant les élus ;
- abstention émise par 3 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 2 membres représentant l'État.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis défavorable** sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,



Alain LAMBERT



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 13 avril 2022

Délibération commune n° 22-04-13-00000 portant sur les projets de texte inscrits en section II de l'ordre du jour

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1212-2, R. 1213-19 à 23, et R. 1213-27 à 28 ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Considérant ce qui suit :

1. Les membres du CNEN tiennent à respecter la volonté du législateur qui fait obligation au Gouvernement, conformément à l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), de saisir le Conseil de l'ensemble des projets de texte, législatifs ou réglementaires, créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, pour évaluer leurs impacts techniques et financiers et informer l'ensemble des représentants des collectivités territoriales des réformes à venir.
2. La saisine du CNEN est requise pour engager les échanges avec les associations nationales représentatives des élus locaux afin de déterminer les textes nécessitant une présentation et un débat contradictoire avec le ministère prescripteur de la norme nouvelle et leur inscription en section I de l'ordre du jour.
3. Les projets de texte inscrits en section II de l'ordre du jour, ne présentant pas de difficultés particulières d'application pour les collectivités territoriales au regard des impacts techniques et financiers renseignés dans les fiches d'impact, ne font pas l'objet d'une présentation par les ministères prescripteurs en séance.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à l'unanimité des membres présents, un avis favorable sur le projet de texte suivant qui lui est soumis :

- Décret relatif à l'échelonnement indiciaire applicable aux sages-femmes territoriales (22-04-13-02838).

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,

Alain LAMBERT