



N° 1949

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mai 2019.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER ⁽¹⁾

sur **les congés bonifiés**

PAR

MM. LÉNAÏCK ADAM ET DAVID LORION,

Députés

SOMMAIRE

Pages

SYNTHÈSE – OBSERVATIONS DE LA MISSION D’INFORMATION SUR LES CONGÉS BONIFIÉS	7
1. Les congés bonifiés sont une compensation liée à l’éloignement.....	7
2. Les préconisations de la mission d’information	7
3. Autres demandes entendues au cours des travaux	8
INTRODUCTION	9
I. UN DISPOSITIF COMPENSATOIRE POUR LES AGENTS ULTRA-MARINS..	11
A. LE BUREAU POUR LE DÉVELOPPEMENT DES MIGRATIONS DANS LES DÉPARTEMENTS D’OUTRE-MER	11
1. La création du Bumidom	11
2. La politique migratoire	11
3. Critique et disparition du Bumidom	12
B. LA NÉCESSITÉ DE MAINTENIR LES LIENS DES ULTRA-MARINS AVEC LEUR TERRITOIRE	12
1. Les bénéficiaires.....	12
2. Les conditions à remplir	13
C. LES MODALITÉS DU CONGÉ BONIFIÉ.....	14
1. La durée et le lieu du congé	14
2. La périodicité du congé	14
3. Le calcul de la durée de services	15
D. LA PRISE EN CHARGE FINANCIÈRE DU CONGÉ BONIFIÉ	15
1. L’indemnisation des frais de transport	15
2. L’indemnité de vie chère	16
II. LE RÉGIME APPLICABLE AUX AGENTS TRAVAILLANT OUTRE-MER	18
A. LES CRITÈRES DE DOMICILIATION.....	18
B. LA DURÉE ET LA PÉRIODICITÉ DU CONGÉ BONIFIÉ	19
C. LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE TRANSPORT	20

III. LA DIFFICULTÉ D’OBTENIR DES STATISTIQUES PRÉCISES.....	22
A. UNE GRANDE VARIÉTÉ DE CHIFFRES, RAREMENT CONSOLIDÉS.....	22
1. Les chiffres les plus fantaisistes circulent sur la toile.....	22
2. Les données connues ne sont pas complètes.....	22
3. Un taux de refus inconnu	23
B. DES SITUATIONS DIFFÉRENTES SELON LES FONCTIONS PUBLIQUES	23
1. Les fonctionnaires d’État ne représentent qu’un tiers des bénéficiaires	23
2. Le détail par ministère.....	24
3. La répartition des destinations.....	25
C. LE COÛT ESTIMÉ PAR LE MINISTÈRE DE L’ÉCONOMIE ET DES FINANCES	25
1. Les trois composantes du coût total	25
2. Un coût total annuel qui pourrait être de 75 millions d’euros ?	26
3. La pratique, pas si rare, de la « prolongation » des congés bonifiés	27
IV. LA SITUATION PARTICULIÈRE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	27
A. DES DONNÉES EN TROMPE-L’ŒIL.....	27
1. Les congés bonifiés ont représenté 1,1 % des effectifs en 2018	27
2. Un coût global partiellement analysé.....	28
B. LES DIFFICULTÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES CONGÉS BONIFIÉS.....	28
1. Le poids important des ultra-marins dans l’administration pénitentiaire.....	28
2. Une concentration qui génère tensions et contentieux.....	29
V. LES AMBIGUÏTÉS D’UNE RÉFORME DES CONGÉS BONIFIÉS.....	29
A. LES CRITIQUES PORTÉES À L’ÉGARD DES CONGÉS BONIFIÉS	30
1. Le dispositif n’est plus en adéquation avec la société des loisirs	30
2. Les congés bonifiés sont devenus inéquitables	30
B. UNE RÉFORME QUI DOIT ÊTRE MENÉE AVEC MÉTHODE	31
1. Réformer en toute transparence et en concertation.....	31
2. Les objectifs de la réforme doivent être clairement présentés.....	31
3. Des incidences financières très incertaines	32
4. Des pistes objectives pour réduire les coûts	33

C. LE « CENTRE DES INTÉRÊTS MORAUX ET MATÉRIELS » (CIMM).....	33
1. Un concept qui n'est pas utilisé que pour les congés bonifiés.....	33
2. Une notion d'une très grande sensibilité.....	34
3. La nécessité d'harmoniser l'interprétation des CIMM.....	35
4. Vers un plus grand intervalle entre chaque réexamen	35
D. UNE ÉVENTUELLE EXTENSION AUX COLLECTIVITÉS DU PACIFIQUE.....	36
1. Une probable nécessité juridique	36
2. Un coût certain mais non évalué.....	37
3. La nécessité de légiférer	37
EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION.....	37
ANNEXES	39
LISTE DES AUDITIONS.....	45

SYNTHÈSE

OBSERVATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION SUR LES CONGÉS BONIFIÉS

1. Les congés bonifiés sont une compensation liée à l'éloignement

Les congés bonifiés sont des congés supplémentaires d'une durée de 30 jours accordés tous les trois ans aux fonctionnaires ultra-marins en poste dans l'Hexagone et aux agents hexagonaux en poste dans les Outre-mer. Additionnés aux congés classiques (cinq semaines, soit 35 jours), ils permettent aux bénéficiaires de s'absenter jusqu'à 65 jours d'affilé. Pour les Ultra-marins affectés dans l'Hexagone, ces congés sont assortis d'une indemnité de vie chère variant entre 35 % et 40 % du traitement selon les territoires ; en revanche, les agents en poste dans les Outre-mer perdent leur sur-rémunération lorsqu'ils viennent en congés dans l'Hexagone.

Loin de constituer un privilège, les congés bonifiés sont la contrepartie de l'éloignement et résultent de l'histoire de notre administration. Ils ont pour objectif de permettre aux agents concernés de conserver le contact avec leurs familles.

L'attention des députés ultra-marins a été attirée par le projet du gouvernement de réformer ces congés bonifiés. C'est la raison pour laquelle la Délégation aux Outre-mer a créé une mission d'information qui présente, dans ce rapport, la synthèse de ses travaux, ainsi que ses préconisations et des demandes entendues au cours des auditions qu'elle a menées.

2. Les préconisations de la mission d'information

1. **Favoriser la concertation préalable** à la réforme en entendant les fonctionnaires ultra-marins, leurs représentants professionnels et associatifs, leurs élus et en prenant leurs arguments en considération.

2. **Passer un marché interministériel** permettant d'acheter des billets d'avion au meilleur prix et avec un maximum de souplesse. Réfléchir à un mécanisme qui permette d'y associer les deux autres fonctions publiques de manière à les faire bénéficier des meilleurs tarifs.

3. **Acheter le plus précocement possible les billets d'avion**, d'autant que les dates de départ sont généralement fixées six mois à l'avance.

4. **Examiner les critères relatifs au CIMM avec bienveillance** et ne pas les utiliser comme un moyen de réguler le nombre de congés bonifiés.

5. **Appliquer strictement les mêmes critères** à tous les demandeurs de congés bonifiés, quelles que soient leurs administrations d'origine. Créer, si nécessaire, un groupe de travail interministériel pour harmoniser les pratiques et réduire le nombre de recours contentieux.

6. **Porter à dix ans la périodicité d'examen des CIMM**, actuellement fixée à trois ans.

7. **Étendre le dispositif des congés bonifiés aux collectivités du Pacifique** s'il apparaît que nos concitoyens originaires de ces territoires subissent une rupture d'égalité par rapport à ceux des départements d'outre-mer.

3. **Autres demandes entendues au cours des travaux**

Lors de ses travaux, la mission d'information a entendu s'exprimer un certain nombre de demandes ou de propositions de la part d'associations et de syndicats défendant les intérêts des agents publics ultra-marins. Sans les reprendre intégralement à son compte, elle a tenu à les lister ci-après :

1. **Augmenter le seuil de revenus** (1 504,21 euros bruts par mois) au-delà duquel les billets d'avion des **conjoints** ne sont pas pris en charge.

2. **Prendre en charge** les billets d'avion des **enfants majeurs** qui sont à la charge de leurs parents, quel que soit leur âge, l'avis d'imposition faisant foi.

3. Dans le cadre des **familles recomposées**, prendre en charge les billets d'avion des enfants du nouveau conjoint.

4. Conserver le bénéfice de la **sur-rémunération aux fonctionnaires en poste dans les Outre-mer** qui bénéficient de leurs congés bonifiés dans l'Hexagone.

5. **Accepter le fractionnement** des congés bonifiés sous réserve de la conservation du nombre global de jours et de la sur-rémunération.

INTRODUCTION

Dans un discours prononcé en Guyane à l'ouverture des Assises des Outre-mer, le 28 octobre 2017, le Président de la République a annoncé une réforme des congés bonifiés. Dans le cadre de la restitution de ces mêmes assises, le 28 juin 2018, il a confirmé son intention en annonçant une réforme du dispositif articulé autour d'un principe simple : les congés bonifiés seraient moins longs mais désormais tous les deux ans au lieu de trois, principe énoncé de manière courante sous la formule : « *moins longtemps, plus souvent* ».

La réforme est donc présentée comme n'ayant pas pour objectif de remettre en cause le droit aux congés bonifiés mais d'en moderniser les modalités d'application afin de permettre aux agents remplissant les conditions de bénéficier de congés plus fréquents tout en répondant aux enjeux d'efficacité et de continuité des services publics.

Une réunion interministérielle, tenue le 11 janvier 2019 en l'hôtel Matignon, et dont le relevé de décision est publié en annexe du présent rapport, a donné le sentiment que « *quelque chose se tramait dans le dos des fonctionnaires ultra-marins* », même s'il est d'usage que les réunions interministérielles ne fassent pas l'objet d'une publicité particulière.

Les syndicats et associations de fonctionnaires ultramarins se sont rapidement mobilisés. Un sentiment d'incompréhension, voire de colère a vu le jour devant ce qui a pu apparaître comme une remise en cause d'avantages acquis. Ce sentiment a été renforcé par le manque d'informations. Dans le contexte national des « gilets jaunes », un mouvement ultra-marin dit des « foulards marron » s'est créé en opposition à la réforme des congés bonifiés.

Le sujet des congés bonifiés est épidermique chez beaucoup de nos compatriotes ultra-marins. Pour les plus modestes, notamment les agents publics de catégories B ou C – dont certains attendent pendant 15 ou 20 ans une mutation dans leur département d'origine – ils constituent souvent le seul moyen de « retourner au pays », visiter ses parents, conserver le lien familial et affectif. Pour tous, ces congés constituent une fierté et un symbole d'appartenance à une communauté.

Pour autant, les circonstances ont changé depuis que le décret du 20 mars 1978 organisant la prise en charge des frais de voyage des congés bonifiés a figé le dispositif, il y a un peu plus de quarante ans. Devant l'évolution de la société (les séjours de vacances sont aujourd'hui plus courts et plus nombreux) un aménagement des règles des congés bonifiés ne paraît pas illégitime.

Le débat s'est étendu aux collectivités du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et Polynésie française) qui ne bénéficient actuellement pas du dispositif des congés bonifiés mais dont les agents qui en sont originaires se sont mis à espérer y être, à terme, intégrés.

Conformément aux articles 34 et 37 de la Constitution, le dispositif des congés bonifiés ne relève pas de la loi mais du règlement. Les députés n'auront donc pas la possibilité de se prononcer sur ce sujet, alors même qu'ils sont saisis par de nombreux électeurs. Il était donc indispensable que la Délégation aux Outre-mer s'empare du sujet en nommant une mission d'information destinée à éclairer la Représentation nationale et, au-delà, l'ensemble de la population, sur la réalité de ces congés bonifiés, sur leur historique, ainsi que sur leur possible évolution.

Selon le relevé de décision de la réunion interministérielle du 11 janvier, le projet de réforme pourrait être présenté au Conseil d'État en juin 2019 pour une éventuelle publication au Journal officiel en juillet de cette année. La mission d'information, nommée le 21 mars dernier, a donc dû travailler dans l'urgence pour rendre son rapport moins de deux mois après avoir effectué quatorze auditions et entendu près d'une trentaine de personnes différentes, représentant aussi bien les administrés et les syndicats que les administrations.

Les travaux de la mission d'information remettent en cause certaines idées reçues fréquemment rencontrées sur le net, notamment quant au coût de ces congés bonifiés. Si le présent rapport contribue à améliorer la connaissance du dispositif et à apaiser le débat en le rendant plus objectif, il aura rempli une grande partie de ses objectifs.

I. UN DISPOSITIF COMPENSATOIRE POUR LES AGENTS ULTRA-MARINS

La problématique des congés bonifiés ne peut pas être correctement appréhendée sans avoir présent à l'esprit l'action de l'État qui organisa, dès les débuts de la cinquième République, un mouvement de migration des jeunes ultra-marines vers la France hexagonale, dans le double but de permettre à ces jeunes d'échapper au sous-emploi régnant dans les départements et territoires d'outre-mer et de répondre aux besoins de main d'œuvre que connaissait la métropole en cette période de plein emploi connue sous l'appellation des « trente glorieuses ».

A. LE BUREAU POUR LE DÉVELOPPEMENT DES MIGRATIONS DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Le Bureau pour le développement des migrations dans les départements d'outre-mer, ou Bumidom, fut un organisme public français chargé d'accompagner l'émigration des habitants des départements d'outre-mer vers la France métropolitaine. Il est considéré comme le principal organisme incitatif aux migrations de l'outre-mer vers la métropole.

1. La création du Bumidom

Le Bumidom a été créé le 7 juin 1963 par Michel Debré à la suite d'un déplacement effectué à La Réunion en 1959 avec le général de Gaulle. Ses statuts précisaient qu'il avait pour objet « *de contribuer à la solution des problèmes démographiques intéressant les départements d'outre-mer* ». Société d'État dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière, le Bumidom était placé sous la double tutelle du ministère des départements et territoires d'outre-mer et de celui de l'Économie. Ses missions étaient multiples : information des futurs migrants, formation professionnelle, regroupement familial, gestion des centres d'accueil.

Installé à Paris, le Bumidom disposait d'antennes régionales dans les ports d'arrivée des navires en provenance des outre-mer : Cannes, Le Havre, Nantes, Dieppe, Rouen et Marseille.

2. La politique migratoire

Selon les chercheurs, le Bumidom aurait organisé la migration de 70 615 personnes entre 1963 et 1981, ce qui représente 44,7 % des 157 000 ultra-marins venus s'installer en France métropolitaine durant cette période, les autres se déplaçant dans le cadre de leur service militaire, d'une mutation de la fonction publique ou d'une migration spontanée.

Parmi les personnes accompagnées par le Bumidom, l'immense majorité (37 473) était d'origine réunionnaise, 16 580 venaient de Martinique et 16 562 de la Guadeloupe.

Les mouvements organisés par le Bumidom ont d'abord été liés à une recherche d'emplois. Beaucoup d'ultra-marins étaient alors affectés dans l'administration des PTT (Poste, télégraphe et téléphone) mais certains pouvaient aussi devenir ouvriers spécialisés sur les lignes de montage de Renault ou de Simca. L'assouplissement des procédures de regroupement familial a favorisé, à partir des années 70, l'arrivée de femmes qui ont été nombreuses à être orientées vers le secteur paramédical.

Par ailleurs, le programme mis en place par Michel Debré pour contribuer au repeuplement de la Creuse par l'arrivée de plus de 2 000 enfants réunionnais dans des circonstances controversées a également été porté par le Bumidom.

3. Critique et disparition du Bumidom

Le Bumidom a été remplacé par l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer en 1981, à la suite de l'alternance politique ayant abouti à l'arrivée de la gauche au pouvoir. Cet organisme a lui-même disparu au profit de l'Agence nationale pour l'insertion et la protection des travailleurs d'outre-mer (ANT) devenue, en 1992, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (ADOM).

B. LA NÉCESSITÉ DE MAINTENIR LES LIENS DES ULTRA-MARINS AVEC LEUR TERRITOIRE

1. Les bénéficiaires

Le congé bonifié est un congé particulier accordé au fonctionnaire originaire d'un département d'outre-mer (DOM) ¹ qui travaille en métropole ou dans un autre département d'outre-mer ou au fonctionnaire originaire de métropole qui travaille dans un Dom. Le congé permet d'effectuer périodiquement un séjour sur le lieu d'origine. Il donne lieu à une majoration de la durée du congé annuel, une prise en charge des frais de transport du fonctionnaire et des membres de sa famille et au versement d'une indemnité. Peuvent en bénéficier :

- Le fonctionnaire titulaire d'État, territorial ou hospitalier dont la résidence habituelle est située dans un département d'outre-mer ou à Saint-Pierre-et-Miquelon et qui travaille dans l'Hexagone ;

(1) Dans le dispositif des congés bonifiés, la collectivité de Saint-Pierre et Miquelon relève du même régime que les départements d'outre-mer.

- Le fonctionnaire titulaire d'État dont la résidence habituelle est située dans un DOM (ou à Saint-Pierre-et-Miquelon) et qui travaille dans ce même département ou dans un autre.

Attention : la Guadeloupe et la Martinique sont considérées comme un seul et même département.

2. Les conditions à remplir

Le droit à congé bonifié est établi en fonction de certains critères justifiant que les « centres d'intérêts moraux et matériels » (CIMM) de l'intéressé se trouvent réellement dans le territoire dans lequel il a l'intention de passer ses vacances. Divers éléments doivent être fournis dont, notamment :

- le domicile des père et mère ou à défaut des plus proches parents ;
- la propriété ou la location de biens fonciers ;
- le domicile avant l'entrée dans l'administration ;
- le lieu de naissance ;
- le bénéfice antérieur d'un congé bonifié.

Ces critères, non cumulatifs, ne sont pas exhaustifs.

Le fonctionnaire doit apporter à son administration « la preuve du lieu d'implantation de sa résidence habituelle » dans le département d'outre-mer qu'il entend visiter.

La localisation du centre des intérêts matériels et moraux de l'agent bénéficiaire doit être appréciée, non à la date de la titularisation du fonctionnaire, mais à la date de la décision administrative prise sur chaque demande d'octroi du congé bonifié, ce qui signifie que le bénéfice de l'octroi d'un congé bonifié n'engage pas l'avenir et que l'administration peut refuser – et cela arrive fréquemment – d'accorder un nouveau congé bonifié à une personne dont les liens avec le département d'origine se seraient distendus avec le temps.

C. LES MODALITÉS DU CONGÉ BONIFIÉ

Le congé bonifié déroge aux congés classiques par sa durée, le lieu dans lequel il est passé et sa périodicité.

1. La durée et le lieu du congé

Le congé bonifié comprend les cinq semaines de congé annuel réglementaires, auxquelles s'ajoute, si les nécessités de service le permettent, une bonification de 30 jours calendaires maximum.

La durée totale du congé bonifié est donc de 65 jours consécutifs maximum (samedis, dimanches et jours fériés inclus).

Le fonctionnaire d'État résidant et travaillant dans le même département d'outre-mer doit passer le congé bonifié sur le territoire européen de la France.

Pour les fonctionnaires ultramarins ne travaillant pas dans leur département d'origine, le congé est passé soit dans le département où le fonctionnaire a sa résidence habituelle, soit en métropole.

2. La périodicité du congé

a) Fonctionnaire d'État résidant et travaillant dans le même Dom

Le fonctionnaire peut bénéficier d'un congé bonifié tous les 5 ans : il doit justifier de 60 mois de services ininterrompus. Les services sont pris en compte à partir de la date de titularisation.

La demande de congé peut être faite à partir du premier jour du 59^{ème} mois de services.

Le fonctionnaire ayant des enfants à charge scolarisés peut demander à anticiper son congé à partir du premier jour du 55^{ème} mois de services afin de faire coïncider le congé avec les grandes vacances scolaires.

Le fonctionnaire peut aussi reporter son congé, si les nécessités de service le permettent, jusqu'au premier jour du 107^{ème} mois de services. Dans ce cas, il recommence toutefois à acquérir de nouveaux droits à congé à partir du premier jour du 61^{ème} mois de services et il ne peut bénéficier d'un nouveau congé qu'au moins 12 mois après la fin du précédent.

b) Autres fonctionnaires

Le fonctionnaire peut bénéficier d'un congé bonifié tous les 3 ans : il doit justifier de 36 mois de services ininterrompus. Les services sont pris en compte à partir de la date de nomination (ou de titularisation lorsqu'elle n'est pas précédée d'un stage).

La demande de congé peut être faite à partir du premier jour du 35^e mois de services.

Le fonctionnaire ayant des enfants à charge scolarisés peut demander à anticiper son congé à partir du premier jour du 31^e mois de services afin de faire coïncider le congé avec les grandes vacances scolaires.

Le fonctionnaire peut aussi reporter son congé, si les nécessités de service le permettent, jusqu'au premier jour du 59^e mois de services. Dans ce cas, il recommence toutefois à acquérir de nouveaux droits à congé à partir du premier jour du 37^{ème} mois de services et il ne peut bénéficier d'un nouveau congé qu'au moins 12 mois après la fin du précédent.

3. Le calcul de la durée de services

Les périodes de formation et les périodes de congé suivantes sont prises en compte dans le calcul des 36 (ou des 60) mois :

- congé annuel ;
- congé de maladie ordinaire ou de longue maladie ;
- congé pour maternité ou adoption ;
- congé de formation professionnelle ;
- congé pour validation des acquis de l'expérience ;
- congé pour bilan de compétences ;
- congé pour formation syndicale ;
- congé de solidarité familiale.

D. LA PRISE EN CHARGE FINANCIÈRE DU CONGÉ BONIFIÉ

1. L'indemnisation des frais de transport

a) Fonctionnaire d'État résidant et travaillant dans le même Dom

Le fonctionnaire bénéficie, de la part de son administration, d'une prise en charge à 50 % de ses frais de transport aérien et de ceux de ses enfants à charge.

En revanche, dans le cadre d'une famille recomposée, les enfants du conjoint ne sont pas pris en charge.

Les frais de transport de la personne qui vit en couple avec le fonctionnaire sont pris en charge dans les mêmes proportions, si ses ressources sont inférieures à 1 504,21 euros brut par mois (traitement correspondant à l'indice brut 340).

La prise en charge des frais de voyage s'effectue sur la base du tarif le plus économique en vigueur.

Les frais de transport pris en charge sont les frais de voyage aller/retour de l'aéroport international d'embarquement à l'aéroport international de débarquement. Les frais de transport effectué à l'intérieur du Dom ou en métropole ne sont pas pris en charge.

Les frais de bagages sont pris en charge dans la limite de 40 kg par personne. Les excédents sont pris en charge si le poids total des bagages ne dépasse pas 40 kg par personne.

b) Les autres fonctionnaires

Le fonctionnaire bénéficie, de la part de son administration, d'une prise en charge totale de ses frais de transport aérien et de ceux de ses enfants à charge.

Les frais de transport de la personne qui vit en couple avec le fonctionnaire peuvent aussi être pris en charge, si ses ressources sont inférieures à 1 504,21 euros brut par mois (traitement correspondant à l'indice brut 340).

La prise en charge des frais de voyage s'effectue sur la base du tarif le plus économique en vigueur.

Les frais de transport pris en charge sont les frais de voyage aller / retour de l'aéroport international d'embarquement à l'aéroport international de débarquement. Les frais de transport effectué à l'intérieur du Dom ou en métropole ne sont pas pris en charge.

Les frais de bagages sont pris en charge dans la limite de 40 kg par personne. Les excédents sont pris en charge si le poids total des bagages ne dépasse pas 40 kg par personne.

2. L'indemnité de vie chère

Pendant son congé bonifié, le fonctionnaire qui travaille en métropole et se rend dans son département d'origine perçoit un complément de rémunération appelé indemnité de cherté de vie. Le montant de cette indemnité dépend du lieu du congé.

Indemnité de cherté de vie en fonction du lieu du congé

Lieu du congé	Montant de l'indemnité (pourcentage du traitement indiciaire brut)
Guadeloupe	40 %
Guyane	40 %
La Réunion	35 %
Martinique	40 %
Mayotte	40 %
Saint-Pierre et Miquelon	40 %

Dans tous les cas, le coût des congés bonifiés est pris en charge par le budget de chaque administration concernée : cela signifie que c'est le budget de l'État qui est mis à contribution lorsque les agents appartiennent à la fonction publique d'État, mais que ce sont les collectivités territoriales qui financent les congés bonifiés de leurs propres fonctionnaires ou encore les différents établissements hospitaliers, lorsqu'il s'agit de leurs agents.

II. LE RÉGIME APPLICABLE AUX AGENTS TRAVAILLANT OUTRE-MER

Les congés bonifiés ne sont pas applicables aux seuls fonctionnaires ultra-marins travaillant dans l'Hexagone. Les agents travaillant dans les DOM peuvent aussi en bénéficier. On parle alors de congés bonifiés « inversés ».

A. LES CRITÈRES DE DOMICILIATION

Est concerné par le régime bonifié le fonctionnaire titulaire d'État dont la résidence habituelle est située en métropole et qui travaille dans un Dom ou à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Comme pour les agents ultra-marins travaillant dans l'Hexagone, les fonctionnaires métropolitains affectés outre-mer doivent, s'ils veulent bénéficier de ces congés bonifiés, prouver que leurs « centre d'intérêt moraux et matériels » sont toujours en métropole. Leur droit à congé est établi en fonction de certains critères justifiant de la résidence habituelle, notamment :

- le domicile des père et mère ou à défaut des plus proches parents ;
- la propriété ou la location de biens fonciers ;
- le domicile avant l'entrée dans l'administration ;
- le lieu de naissance ;
- le bénéfice antérieur d'un congé bonifié.

Ces critères, non cumulatifs, ne sont pas exhaustifs.

Le fonctionnaire doit apporter à son administration la preuve du lieu d'implantation en métropole de sa résidence habituelle.

B. LA DURÉE ET LA PÉRIODICITÉ DU CONGÉ BONIFIÉ

Le congé bonifié comprend les cinq semaines de congé annuel réglementaires, auxquelles s'ajoute, si les nécessités de service le permettent, une bonification de 30 jours calendaires maximum.

La durée totale du congé bonifié est donc de 65 jours consécutifs maximum (samedis, dimanches et jours fériés inclus).

Le fonctionnaire peut bénéficier d'un congé bonifié tous les trois ans : il doit justifier de 36 mois de services ininterrompus. Les services sont pris en compte à partir de la date de nomination (ou de titularisation lorsqu'elle n'est pas précédée d'un stage).

La demande de congé peut être faite à partir du premier jour du 35^e mois de services.

Le fonctionnaire ayant des enfants à charge scolarisés peut demander à anticiper son congé à partir du premier jour du 31^{ème} mois de services afin de faire coïncider le congé avec les grandes vacances scolaires.

Le fonctionnaire peut aussi reporter son congé, si les nécessités de service le permettent, jusqu'au premier jour du 59^{ème} mois de services. Dans ce cas, il recommence toutefois à acquérir de nouveaux droits à congé à partir du premier jour du 37^{ème} mois de services et il ne peut bénéficier d'un nouveau congé qu'au moins 12 mois après la fin du précédent.

Les périodes de formation et les périodes de congé suivantes sont prises en compte dans le calcul des 36 mois :

- congé annuel ;
- congé de maladie ordinaire ou de longue maladie ;
- congé pour maternité ou adoption ;
- congé de formation professionnelle ;
- congé pour validation des acquis de l'expérience ;
- congé pour bilan de compétences ;
- congé pour formation syndicale ;

- congé de solidarité familiale.

C. LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE TRANSPORT

Le fonctionnaire bénéficie, de la part de son administration, d'une prise en charge totale de ses frais de transport aérien et de ceux de ses enfants à charge.

Les frais de transport de la personne qui vit en couple avec le fonctionnaire peuvent aussi être pris en charge, si ses ressources sont inférieures à 1 504,21 euros brut par mois (traitement correspondant à l'indice brut 340).

La prise en charge des frais de voyage s'effectue sur la base du tarif le plus économique en vigueur.

Les frais de transport pris en charge sont les frais de voyage aller / retour de l'aéroport international d'embarquement à l'aéroport international de débarquement. Les frais de transport effectué à l'intérieur du Dom ou en métropole ne sont pas pris en charge.

Les frais de bagages sont pris en charge dans la limite de 40 kg par personne. Les excédents sont pris en charge si le poids total des bagages ne dépasse pas 40 kg par personne.

UN DISPOSITIF NON APPLICABLE DANS LES COLLECTIVITÉS DE POLYNÉSIE FRANÇAISE, DE NOUVELLE-CALÉDONIE ET DE WALLIS ET FUTUNA

Pour des raisons historiques mais aussi en raison du faible nombre de personnes concernées, les collectivités du Pacifique n'ont pas été incluses dans le périmètre du Bumidom et n'entrent donc pas dans le champ d'application des congés bonifiés. La question de l'extension du dispositif à ces collectivités est régulièrement évoquée comme en témoigne la question parlementaire suivante posée en 1999.

Question écrite n° 17 171 de M. Marcel Vidal (Hérault, socialiste) publiée dans le JO des questions écrites du Sénat du 17 juin 1999, page 2 018 :

M. Marcel Vidal attire l'attention de M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation sur la réglementation des congés bonifiés des agents de la fonction publique ressortissants d'outre-mer. Les agents de la fonction publique originaires des départements d'outre-mer et travaillant en France peuvent prétendre, selon leur statut, à des congés bonifiés qui correspondent à 30 jours de congés supplémentaires tous les trois ans. En outre, l'administration prend à sa charge le voyage en avion pour le fonctionnaire et sa famille. Ces dispositions statutaires ne s'appliquent pas aux ressortissants des territoires d'outre-mer qui travaillent en métropole. En effet, la réglementation prévoit pour ces agents des congés cumulés sur cinq ans et le coût du transport à leur charge. Par contre, les fonctionnaires originaires et travaillant dans les TOM ont droit à des congés bonifiés pour venir en métropole. Aussi lui demande-t-il de faire évoluer cette réglementation afin que les agents de la fonction publique originaires des territoires d'outre-mer et travaillant en France bénéficient des mêmes droits que les ressortissants des départements d'outre-mer.

Réponse du ministère de la fonction publique publiée dans le JO des questions écrites du Sénat du 29 juillet 1999, page 2593 :

Réponse. - La possibilité de se voir attribuer un congé bonifié est réservée aux agents de l'État originaires des départements d'outre-mer ou de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi qu'aux fonctionnaires métropolitains servant dans ces collectivités. Le décret n° 78-399 du 20 mars 1978 relatif à la prise en charge des frais de voyage de congés bonifiés accordés aux magistrats et fonctionnaires de l'État prévoit en effet que les magistrats et fonctionnaires de l'État qui exercent leurs fonctions sur le territoire européen de la France mais dont le lieu de résidence habituelle est situé dans l'un de ces territoires (et, inversement, les agents de l'État originaires de métropole effectuant leur service dans un DOM ou à Saint-Pierre-et-Miquelon) peuvent bénéficier, à l'issue d'une durée minimale de services ininterrompue de trente-six mois, d'une bonification de la durée de leurs congés annuels de trente jours. Il est exact que ces agents peuvent, en outre, bénéficier de la prise en charge par l'État des frais du voyage de congé bonifié. Le voyage ainsi pris en charge comporte un aller-retour pour l'agent, pour ses enfants à charge au sens de la législation sur les prestations familiales, jusqu'à l'âge de seize ans. Le voyage du conjoint peut également être pris en charge, sous condition de ressources. En revanche, en l'état actuel de la réglementation, il est effectivement possible aux agents de l'État originaires des territoires d'outre-mer de cumuler sur plusieurs années leurs congés annuels, par dérogation à la règle générale d'interdiction de report de congés applicable aux fonctionnaires métropolitains comme aux fonctionnaires originaires des départements d'outre-mer. Il n'est pas envisagé d'étendre aux territoires d'outre-mer le champ d'application du dispositif des congés bonifiés.

III. LA DIFFICULTÉ D'OBTENIR DES STATISTIQUES PRÉCISES

Le coût global des congés bonifiés pour les employeurs est difficile à estimer en l'absence de données consolidées concernant le nombre de bénéficiaires. Nos interlocuteurs ont reconnu raisonner par « extrapolation ».

A. UNE GRANDE VARIÉTÉ DE CHIFFRES, RAREMENT CONSOLIDÉS

1. Les chiffres les plus fantaisistes circulent sur la toile

Divers articles publiés sur internet, mais aussi des magazines ou des chroniqueurs radiophoniques ont récemment repris une information fantaisiste dont la fondation iFRAP¹ semble être à l'origine. Cet organisme aurait recensé « *des exemples de gaspillage d'argent public* » de la part de l'État et aurait mis en évidence l'utilisation annuelle de 600 millions d'euros de fonds publics au titre des congés bonifiés. Divisant ce chiffre par les 35 000 agents publics originaires des départements ultra-marins et travaillant dans l'Hexagone, cette fondation aboutit à une dépense moyenne de 17 142 euros par agent et par an.

Compte tenu du fait que les agents ne peuvent bénéficier de ce congé qu'une année sur trois, si ces chiffres étaient vrais, ils signifieraient que les congés bonifiés de chaque agent coûtent 51 428 euros tous les trois ans (ce qui revient à la moyenne annuelle de 17 142 euros). On peut s'interroger sur le degré de responsabilité des « journalistes » qui ont repris cette information sans se poser la moindre question.

De toute évidence, les auteurs de ces assertions ont fait preuve d'une grande légèreté en jetant en pâture à l'opinion publique des chiffres évidemment très éloignés de la réalité. Les données fournies à la mission d'information par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP, qui dépend du ministère de l'économie et des finances) sont beaucoup plus modestes.

2. Les données connues ne sont pas complètes

Le seul chiffre cohérent sur lequel l'administration et l'iFRAP sont d'accord est celui des bénéficiaires.

En effet, bien qu'il n'existe pas de fichiers détaillant les origines des fonctionnaires, l'administration estime, elle aussi, qu'environ 35 000 agents

(1) La Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques est un groupe de réflexion français créé en 1985 par Bernard Zimmern, inscrit comme représentant d'intérêts auprès de l'Assemblée nationale.

publics au total sont admis à bénéficier des congés bonifiés, soit environ 11 700 par an, puisque ces congés sont généralement accordés tous les trois ans.

Les trois fonctions publiques sont concernées, mais seuls les services de l'État sont en mesure de fournir des données relativement précises qui sont agrégées, ministère par ministère et centralisées par la DGAFP. En effet, il n'existe aucun organisme chargé de recenser les données des collectivités territoriales ni celles des différents établissements hospitaliers.

3. Un taux de refus inconnu

L'octroi des congés bonifiés est subordonné à l'examen des liens existant entre les demandeurs et leur territoire d'origine, notamment à travers les fameux « centres d'intérêts moraux et matériels » sur lesquels nous reviendrons ultérieurement. Cet examen se matérialise parfois par de douloureux rejets des demandes, pas toujours compris des intéressés et source de contentieux.

La DGAFP a malheureusement fait savoir à la mission d'information que les informations concernant le taux de refus aux demandes de congés bonifiés n'étaient pas consolidées par les employeurs et n'étaient donc pas disponibles. Pour la fonction publique d'État, l'instruction des demandes peut être déconcentrée et relève alors des services de ressources humaines de proximité.

B. DES SITUATIONS DIFFÉRENTES SELON LES FONCTIONS PUBLIQUES

1. Les fonctionnaires d'État ne représentent qu'un tiers des bénéficiaires

En dépit de la difficulté à obtenir des données complètes, Bercy estime que, sur les 35 000 agents publics concernés, les fonctionnaires d'État bénéficiant des congés bonifiés sont entre 4 000 et 4 500 chaque année, ce qui signifie qu'environ 13 000 agents sont concernés au total puisque ces congés ne sont attribués qu'une année sur trois. La fonction publique d'État représenterait donc un peu plus du tiers des bénéficiaires.

La principale collectivité territoriale à octroyer des congés bonifiés est probablement la ville de Paris, avec environ 1 200 de ses agents qui en bénéficient chaque année.

Enfin, l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris (AP – HP), plus grande structure hospitalière du pays, estime à 2 500 le nombre de ses agents bénéficiant des congés bonifiés.

Selon la DGAFP, les informations disponibles feraient apparaître un nombre de congés bonifiés stable sur ces dernières années.

2. Le détail par ministère

Comme souligné ci-dessus, l'absence de données consolidées concernant la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale ne permet pas d'établir une répartition des agents bénéficiaires par fonction publique.

S'agissant de la fonction publique d'État, il est possible d'estimer la répartition par ministère des bénéficiaires au regard du volume de billets émis (agents et ayants-droits) :

POURCENTAGE DE BILLETS « CONGÉS BONIFIÉS » ÉMIS PAR MINISTÈRE

	Part de chaque administration
Agriculture	1%
Affaires sociales	2,4%
Armées	2%
Culture	2,4%
Intérieur	20,8%
Écologie	4%
Éducation Nationale	36,1%
Finances	10,8%
Justice	19,1%
Services du Premier ministre	1,5%

Sans surprise, c'est le ministère de l'Éducation nationale, plus gros employeur public, qui occupe la première place avec 36,1 % des billets émis. Arrive en deuxième position le ministère de l'intérieur qui représente 20,8 % des titres de transport émis, 70 % de ces titres émanant de fonctionnaires de la police nationale. Le ministère de la justice occupe la troisième place du classement avec 19,1 % des demandes, essentiellement issues de l'administration pénitentiaire.

Arrivent ensuite le ministère de l'économie et des finances, avec 10,8 % des titres émis, puis le ministère de la transition écologique et solidaire (4 %), des affaires sociales (2,4 %), de la culture (2,4 %), etc. Notons que la faible représentation du ministère des armées (2 %) provient du fait que seuls les personnels civils sont éligibles au dispositif des congés bonifiés, les militaires (dont les gendarmes) relevant d'un autre statut.

Enfin, Bercy souligne que les données du ministère des affaires étrangères ne sont pas connues.

3. La répartition des destinations

La DGAFP a pu estimer, pour la fonction publique d'État, la répartition par région des demandes au regard des billets émis (agents et ayants-droits) :

LES DESTINATIONS DES BÉNÉFICIAIRES DE BILLETS « CONGÉS BONIFIÉS »

	% des billets émis
Métropole/Guadeloupe	31,7%
Métropole/ Martinique	29,6%
Métropole/La Réunion	20,9%
Métropole/Guyane	8,6%
Métropole/Mayotte	2,8%
Guyane/Martinique	3,6%
Guyane/Guadeloupe	2,1%
Guyane/La Réunion	0,3%
Métropole/Saint Pierre et Miquelon	0,5%

Source : DGAFP(données 2017)

Ces données concernent à la fois les demandes de congés des agents de l'Etat travaillant en Métropole vers les DOM et ceux exerçant dans les DOM pour les congés bonifiés passés en Métropole.

Nous constatons que les congés à destination ou à partir des Antilles et de La Réunion représentent donc 82 % des billets émis.

C. LE COÛT ESTIMÉ PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

C'est le ministère de l'économie et des finances qui, par l'intermédiaire de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), est sensé disposer des statistiques les plus précises sur le coût des congés bonifiés car il centralise les données de toutes les administrations d'État.

1. Les trois composantes du coût total

Les congés bonifiés induisent un coût qui se décompose en trois éléments, deux composantes directes et une indirecte :

- le **coût direct des billets d'avion** que l'administration paie pour l'agent public et, éventuellement, les membres de sa famille, estimé à 37 % du coût global des congés bonifiés ;

- le **coût direct de l'indemnité** qui compense la cherté de la vie dans les départements d'outre-mer. Ce coût représenterait 21 % du coût total ;

- le **coût indirect lié aux conséquences de la bonification de 30 jours sur l'organisation des services** pendant l'absence de l'agent. Ce coût est celui de

son traitement. Si le fonctionnaire en congé est remplacé par un autre agent, titulaire ou contractuel, ou bien si ses collègues doivent effectuer des heures supplémentaires, le coût financier apparaît de manière évidente. S'il n'est pas remplacé, le coût, beaucoup plus difficile à évaluer, est supporté par ses collègues qui doivent se répartir gracieusement une partie de la charge de travail que n'effectue pas l'intéressé ainsi que par les administrés qui ne bénéficient pas, momentanément, de ses services. Dans tous les cas, ce coût est réel et certain et le ministère de l'économie et des finances considère qu'il représenterait 42 % du coût total des congés bonifiés, ce qui en fait le principal poste de cette dépense.

Par ailleurs, certaines administrations ont une obligation de fonctionner 365 jours par an et 24 heures sur 24, telles la police ou l'administration pénitentiaire, ce qui n'est pas le cas de beaucoup d'autres (éducation nationale, collectivités territoriales) qui disposent d'une plus grande latitude pour s'organiser.

2. Un coût total annuel qui pourrait être de 75 millions d'euros ?

En l'absence de données précises, la DGAFP indique prudemment que les données qu'elle fournit sont « extrapolées et non constatées ». Pour autant, les chiffres sont explicites.

La DGAFP avance un coût annuel pour la fonction publique d'État de 25 millions d'euros se décomposant en 10,5 millions d'euros au titre de l'organisation des services, 9,25 millions d'euros de prise en charge des frais de transport et 5,25 millions d'euros au titre de l'indemnité pour la cherté de la vie.

Ainsi, considérant que 4 250 fonctionnaires d'État bénéficient annuellement d'un congé bonifié, le coût moyen dudit congé peut être estimé à 5 882 euros pour la fonction publique d'État :

- 2 471 euros au titre de l'organisation des services ;
- 2 176 euros pour la prise en charge des frais de transport. Il ne s'agit pas du prix du billet d'avion d'un fonctionnaire mais du coût total pour l'agent et les membres de sa famille ;
- 1 235 euros au titre de l'indemnité de cherté de vie.

Si l'on considère que les fonctionnaires d'État représentent globalement un tiers des agents publics bénéficiant des congés bonifiés, on peut alors, par une extrapolation approximative, estimer que ces derniers représentent un total de 75 millions d'euros par an aux finances publiques, chiffre bien éloigné des 600 millions d'euros circulant sur le net.

3. La pratique, pas si rare, de la « prolongation » des congés bonifiés

Certaines administrations ont attiré l'attention de la mission d'information sur le fait qu'un certain nombre de congés bonifiés arrivant à leur terme étaient prolongés par des congés maladie. Les rapporteurs ne souhaitent pas indiquer de quelle administration il s'agit, le but n'étant pas de stigmatiser tel ou tel service. Cette pratique malheureuse pose toutefois problème.

Outre le fait que l'absence prolongée des agents en question aggrave les problèmes de gestion que l'on peut imaginer, ces retours décalés induisent un coût financier certain lorsque les billets doivent être modifiés. Le ministère en question nous a fait savoir que leur administration centrale, dans les marchés qu'elle passe avec les voyagistes pour la fourniture des billets d'avion, avait intégré cette pratique de « prolongation » des congés bonifiés et demandait à bénéficier de billets modifiables, forcément plus onéreux pour les contribuables.

IV. LA SITUATION PARTICULIÈRE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Dans les délais réduits qui ont été les siens, la mission d'information a tenté d'obtenir des données factuelles et statistiques auprès de deux grandes administrations employant un grand nombre d'agents ultra-marins. Si elle n'a pas réussi à auditionner de représentants du ministère de l'intérieur, elle a, en revanche, obtenu de précieuses informations de la part du cabinet du ministère de la justice.

A. DES DONNÉES EN TROMPE-L'ŒIL

Même si les données brutes semblent indiquer des chiffres relativement faibles de personnels concernés (environ 1,1 %), la concentration des agents dans certaines administrations induit un « *impact significatif* » sur le fonctionnement du ministère, selon les termes mêmes que la mission d'information a relevés.

1. Les congés bonifiés ont représenté 1,1 % des effectifs en 2018

En 2018, le dispositif des congés bonifiés a bénéficié à 899 des 83 000 agents du ministère de la justice. Ces fonctionnaires provenaient des directions suivantes :

- 679 de la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) ;
- 121 de la Direction des services judiciaires (DSJ) ainsi que 15 magistrats en poste outre-mer qui relèvent, eux des congés bonifiés dits « inversés » ;
- 41 de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) ;
- 43 du secrétariat général.

Certains des 899 agents concernés ont voyagé avec leurs famille (228 conjoints et 992 enfants) ce qui a représenté un total de 2 119 personnes à avoir bénéficié des congés bonifiés au sein du ministère de la justice en 2018.

Ces 899 agents ont représenté environ 1,1 % de l'effectif global du ministère, ce qui n'est pas très élevé. Toutefois, Le volume n'est pas constant d'une année sur l'autre et dépend des cycles de recrutement. 2018 correspond ainsi à une année « basse » ; le volume pouvant, certaines années, dépasser le millier d'agents.

2. Un coût global partiellement analysé

Le ministère de la justice évalue très précisément le coût global des congés bonifiés en 2018 à 3 019 923 euros, montant ventilé de la manière suivante :

- 2 009 546 euros pour la prise en charge des billets d'avions, soit 843 euros par billet ou encore 2 235 euros pour chaque agent et sa famille ;

- 1 010 377 euros au titre de l'indemnité de cherté de la vie, soit une indemnité de 1 124 euros en moyenne.

Ces chiffres corroborent ceux de la DGAFP présentés plus haut. Ils ne prennent toutefois pas en compte le principal chapitre de dépenses qui est celui de la désorganisation des services, qui représenterait 42 % de la facture. Si le ministère reconnaît un gonflement des heures supplémentaires lié aux congés bonifiés, notamment en période estivale, il ne lui est pas possible de fournir des chiffres plus précis.

B. LES DIFFICULTÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES CONGÉS BONIFIÉS

1. Le poids important des ultra-marins dans l'administration pénitentiaire

La particularité du ministère de la justice est de concentrer au sein de la Direction de l'administration pénitentiaire une grande proportion de personnels d'origine ultra-marine. Ainsi, un tiers des fonctionnaires de cette administration relève du régime des congés bonifiés.

Si 899 agents sur 83 000 ont bénéficié des congés bonifiés en 2018, 679 d'entre-eux faisaient partie des 40 000 agents de l'administration pénitentiaire. Et selon les années, ce chiffre peut encore être supérieur : 698 en 2017 et 773 en 2016. Or, contrairement à certains services qui ralentissent voire suspendent leur activité pendant les vacances scolaires, à l'instar de certains tribunaux, l'administration pénitentiaire, elle, doit fonctionner 365 jours par an et 24 heures sur 24.

Dans ces conditions, la grande concentration de personnels d'origine ultra-marine, notamment en région parisienne, pose d'évidents problèmes d'organisation en période estivale. Le cas de la maison d'arrêt de Villepinte est régulièrement cité : 65 % des fonctionnaires y sont d'origine ultra-marine et susceptibles de bénéficier des congés bonifiés. Cela signifie que 22 % des gardiens ont vocation à s'absenter chaque année au titre des congés bonifiés, de préférence pendant les mois de juillet et août, en particulier pour ceux qui ont des enfants. Les établissements de Fresnes ou Fleury-Mérogis comptent respectivement 50 % et 40 % d'agents d'origine ultra-marine.

2. Une concentration qui génère tensions et contentieux

La gestion des congés bonifiés est plus ou moins déconcentrée en fonction des directions. Pour le secrétariat général, la gestion est centralisée. En revanche, pour l'administration pénitentiaire, les services judiciaires et la protection judiciaire de la jeunesse, la gestion est partagée entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Dans un tel cas, l'administration centrale assure un cadre homogène de traitement des congés bonifiés sur le territoire national, délivre les arrêtés individuels et gère les billets de transport. En revanche, ce sont les services des directions régionales qui instruisent les dossiers des agents.

Déconcentrer la gestion de ces congés permet à l'administration d'être plus proche des personnels mais avec un risque toujours possible d'inégalités de traitement entre agents, même si le ministère assure que les directions sont restées vigilantes et conservent à leur niveau un contrôle qui garantit l'application la plus homogène possible sur tout le territoire.

Pour autant, les décisions de l'administration sont souvent contestées, qu'il s'agisse du refus d'octroi des congés bonifiés ou de désaccords sur les dates. Le ministère évoque « *le sérieux de l'instruction* » qui se traduirait par un gain quasi systématique des contentieux engagés par les agents notamment en matière de Centres d'intérêts moraux et matériels. Dans la mesure où le choix des dates est soumis aux nécessités de service, les contentieux sur les dates « *ne sont jamais perdus* ». Le ministère reconnaît toutefois que l'attribution des congés bonifiés et notamment le choix des dates génère des tensions sociales parfois aiguës et, inévitablement, des dissensions entre les agents.

V. LES AMBIGUÏTÉS D'UNE RÉFORME DES CONGÉS BONIFIÉS

Les propos du Président de la République relatifs à la réforme des congés bonifiés ont été réduits et les ultra-marins n'en ont retenus qu'une expression sortie de son contexte : « *plus souvent, moins longtemps* ». Un important travail pédagogique doit donc être réalisé pour que chacun comprenne les motifs et les conséquences pratiques de la réforme. Les objectifs doivent être clairement présentés pour couper court à toute spéculation.

A. LES CRITIQUES PORTÉES À L'ÉGARD DES CONGÉS BONIFIÉS

Au-delà des questions de coût et des conséquences sur la continuité de certains services publics, le dispositif des congés bonifiés cristallise d'autres critiques, davantage sociétales, ce qui, aux yeux de certains observateurs, rend nécessaire une réforme.

1. Le dispositif n'est plus en adéquation avec la société des loisirs

Les séjours de vacances sont aujourd'hui plus fréquents et moins longs. Or, en l'état actuel des textes, il est actuellement impossible de fractionner les congés bonifiés, utilisables tous les trois ans seulement.

En outre, de nombreux bénéficiaires font part de leurs difficultés à se faire héberger par leur famille sur une durée de deux mois et n'ont d'autre solution que de louer une résidence. Certains n'ont même plus du tout envie de passer leurs vacances dans une famille plus ou moins éloignée.

Pour des raisons liées à la scolarité des enfants, la période la plus recherchée pour partir en congé bonifiés est celle des vacances d'été. Si bien que, au-delà des problèmes de désorganisation de certaines administrations évoqués par ailleurs, ces congés particuliers sont à l'origine d'une hyperpointe fin juin (à destination des outre-mer) et fin août, en sens inverse pour les retours.

L'État et les autres collectivités publiques (hôpitaux, collectivités territoriales) organisent eux-mêmes les voyages en jouant pour leurs agents le rôle d'agents de voyage, fonction pour laquelle ils n'ont pas de compétence particulière.

2. Les congés bonifiés sont devenus inéquitables

Le « centre des intérêts moraux et matériels » est une notion très administrative, empirique, construite sur la jurisprudence du Conseil d'État et n'ayant jamais fait l'objet d'une définition juridique précise opposable aux administrations concernées. Si bien que ce CIMM est laissé à l'appréciation des chefs de services.

Le régime indemnitaire qui accompagne l'attribution des congés bonifiés est facteur d'iniquité entre fonctionnaires. On constate ainsi que les agents ultra-marins sont beaucoup plus nombreux à demander à bénéficier des congés bonifiés que les agents exerçant dans un DOM car si les premiers perçoivent une majoration de traitement pendant leurs deux mois de vacances, les seconds perdent cette majoration pendant leur séjour en métropole. Or, pendant leurs vacances, les frais fixes de leurs logements ultra-marins (assurances, abonnements au téléphone, à l'internet, etc.) ne disparaissent pas.

B. UNE RÉFORME QUI DOIT ÊTRE MENÉE AVEC MÉTHODE

Sur un sujet aussi sensible, la méthode utilisée pour réformer est essentielle. La concertation la plus large doit être organisée et le gouvernement ne doit pas craindre de repousser l'échéance initialement fixée au mois de juillet 2019 si cela s'avère nécessaire.

1. Réformer en toute transparence et en concertation

La transparence n'a pas été privilégiée dans le lancement de la réforme puisque c'est le compte-rendu d'une réunion interministérielle tenue le 11 janvier 2019, divulgué alors qu'il n'avait pas vocation à l'être, qui a suscité les premières réactions.

Les responsables de syndicats et d'associations ultramarines ont été courroucés de n'avoir pas été consultés. Ils ont eu l'impression qu'une réforme entièrement ficelée leur serait présentée et que leur éventuelle consultation n'aurait aucune influence.

Les rapporteurs insistent donc sur la nécessité, pour le gouvernement, d'entendre les fonctionnaires ultra-marins, leurs représentants professionnels et associatifs, leurs élus et de prendre leurs arguments en considération. Certains syndicats que la mission d'information a entendus sont conscients des difficultés organisationnelles posées par les congés bonifiés. Leurs responsables ne sont pas hostiles à une réforme et se sont déclarés ouverts à des aménagements raisonnables et négociés.

Le cabinet de madame la ministre des Outre-mer a laissé entendre que les consultations commenceraient à la mi-mai : il n'est que temps. Les débuts de la mise en œuvre de la réforme ont beaucoup inquiété. La « suppression » pure et simple des congés bonifiés a même été évoquée par une certaine presse pas toujours bien intentionnée. Le gouvernement a maintenant le devoir de rassurer.

2. Les objectifs de la réforme doivent être clairement présentés

Dans de nombreux cas, l'octroi des congés bonifiés aboutit à une logique « perdant-perdant » : l'administration subit une désorganisation de ses services notamment en période estivale tandis que beaucoup d'ultra-marins n'obtiennent pas la période souhaitée et se heurtent à l'hostilité de leurs collègues hexagonaux qui bénéficient, eux, de moins de jours de congés et se trouvent en concurrence pour le choix des périodes les plus demandées.

Cette situation crée des tensions, des rivalités entre agents, est source de contentieux et ne participe pas d'un bon service public qui doit demeurer la priorité de tout fonctionnaire. En raison de la durée de leurs congés, les ultramarins sont parfois victimes de discriminations lorsqu'il s'agit de postuler dans

certain services prestigieux mais pour lesquels la disponibilité est un critère important. L'exemple de la Brigade anti-criminalité (BAC) au sein de la police nationale, a été rapporté à la mission d'information.

L'objectif de la réforme doit être de transformer la situation en un « gagnant-gagnant » : la possibilité donnée aux agents de partir plus souvent leur permettra de resserrer leurs liens familiaux – et de prouver que leur centre d'intérêt moraux et matériel se situe bien outre-mer – tandis que la réduction de la durée des congés permettra aux différentes administrations de surmonter plus facilement leur difficultés organisationnelles et d'assurer la continuité du service public avec le moins de tensions possible au sein de leur personnel.

Au total, selon le ministère des Outre-mer, la réforme devrait aboutir à ce que, sur une carrière type d'environ trente ans, les intéressés puissent passer leurs congés dans leur département d'origine quinze fois au lieu de dix actuellement.

3. Des incidences financières très incertaines

Le président de la République et, au-delà, les représentants du Gouvernement ont annoncé que la réforme n'était pas d'ordre budgétaire mais aurait comme objectif de réduire la désorganisation des services induite par l'absence prolongée de certains agents notamment en période estivale.

Les observateurs font remarquer qu'une plus grande périodicité des déplacements (tous les deux ans au lieu de tous les trois ans) se traduira inmanquablement par l'achat d'un plus grand nombre de billets d'avions et, donc, par une hausse de la dépense publique.

Pour autant, le bilan total de la réforme pourrait être positif sur le plan budgétaire. En effet, comme nous l'avons vu, le ministère de l'économie et des finances considère que le premier poste de dépenses concerne l'absence des agents et la désorganisation des services (42 %) devant le coût des billets d'avions (37 %) et l'indemnité de vie chère (21 %).

Si nous supposons que, conformément aux déclarations du ministre Olivier Dussopt devant le Sénat, la sur rémunération liée aux congés bonifiés restera inchangée, alors la question est de savoir si l'augmentation du coût des billets d'avion sera compensée par la moindre désorganisation des services et le moindre recours aux heures supplémentaires et à des embauches contractuelles.

Une dépense supplémentaire pourrait toutefois être générée par l'éventuelle extension du dispositif des congés bonifiés aux collectivités du Pacifique. L'administration, n'est pas en mesure, à ce stade, de chiffrer cette éventuelle dépense.

4. Des pistes objectives pour réduire les coûts

Les auditions menées par la mission d'information ont mis en évidence des pistes d'économies qui pourraient être suivies sans qu'aucun préjudice ne soit porté ni à l'administration ni aux intéressés :

- une économie liée à l'accroissement de la concurrence aérienne, à l'augmentation du nombre de places proposées sur les lignes entre l'Hexagone et les Outre-mer, dans un contexte de baisse tendancielle et continue du prix des billets d'avions ;

- une économie liée à l'approfondissement de la centralisation de la commande publique qui n'en est encore qu'à ses débuts et qui, selon plusieurs témoignages, reste largement perfectible.

Les rapporteurs insistent sur la nécessité de passer un marché interministériel permettant d'acheter des billets d'avion au meilleur prix et avec un maximum de souplesse. Il est également nécessaire de réfléchir à un mécanisme qui permette d'y associer les deux autres fonctions publiques de manière à les faire bénéficier des meilleurs tarifs. Le nombre total de billets achetés (agents et familles) ne doit pas être très éloigné de 30 000 par an, sur un nombre limité de destinations bien connues. La mise en concurrence doit être totale pour ce marché financièrement très lucratif.

L'achat plus précoce possible des billets doit également être favorisé, d'autant que les dates de départ sont généralement fixées six mois à l'avance.

C. LE « CENTRE DES INTÉRÊTS MORAUX ET MATÉRIELS » (CIMM)

De tous les aspects liés aux congés bonifiés, la mise en œuvre des critères relatifs au centre des intérêts moraux et matériels est la question qui soulève le plus de polémiques et, aussi parfois de douleur, tant elle touche à l'identité profonde et à l'intimité des demandeurs.

Notons toutefois que ce critère, qui ne concerne pas seulement les congés bonifiés mais aussi bien d'autres aspects de la vie des fonctionnaires ultra-marins, ne devrait pas être abordé par la réforme.

1. Un concept qui n'est pas utilisé que pour les congés bonifiés

Le centre des intérêts moraux et matériels (CIMM) est une construction essentiellement jurisprudentielle dont les nombreux critères, non exhaustifs et non cumulatifs, ont été rappelés par voie de circulaires. L'administration assure que le CIMM ne peut s'apprécier qu'en tenant compte des circonstances propres à chaque situation, lesquelles peuvent évoluer dans le temps.

Par ailleurs, la notion de CIMM est également utilisée dans le cadre de la prise en charge des frais de changement de résidence et surtout, depuis la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dans les cadres des mutations : les agents justifiant de leur CIMM dans une collectivité d'outre-mer bénéficiant alors d'une priorité légale d'affectation. À cet égard, la circulaire du 1^{er} mars 2017 rappelle aux ministères, dans un souci de prévention des actions contentieuses, que les critères du CIMM doivent faire l'objet d'une application « homogène et transparente ».

2. Une notion d'une très grande sensibilité

Le centre des intérêts moraux et matériels est le critère principal permettant de définir si une personne a des attaches dans un département d'outre-mer. En clair, il ne suffit pas d'être né à la Guadeloupe pour être guadeloupéen : l'administration vérifie si votre attachement à votre territoire natal est toujours réel.

On comprend que beaucoup d'agents publics ultra-marins puissent s'offusquer d'avoir à passer, en quelque sorte, un « examen d'ultra-marinité ». Cette disposition est pourtant destinée à éviter que ne se produisent des abus.

Si certains critères sont facile à comprendre (lieu de naissance, famille vivant sur place, etc.), d'autres paraissent plus discutables, comme le lieu de naissance et de scolarisation des enfants ou encore le lieu d'inscription sur les listes électorales. Il est bien évident qu'un agent travaillant en Ile-de-France dans l'administration pénitentiaire ne pourra pas donner naissance à ses enfants aux Antilles, sans que cela n'enlève rien à l'attachement qu'il porte à son île. De la même manière, il sera bien obligé d'inscrire ses enfants dans les établissements scolaires de sa commune d'adoption et de s'inscrire sur les listes électorales de son lieu réel de résidence, sous peine de devoir prendre l'avion pour aller voter...

Le critère relatif au paiement des impôts locaux peut également être discuté. Les ultra-marins qui disposent d'une propriété en Outre-mer et qui paient donc des taxes foncières sur place sont réputés avoir conservé plus de liens que ceux qui n'ont pas de résidence secondaire sur leur territoire d'origine. Mais ne risque-t-on pas, dans ces conditions, de créer des discriminations sur des critères financiers et de pénaliser ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter une propriété foncière dans leur département d'origine ? Et lorsque l'on sait que la plupart des biens fonciers sont transmis par héritage, ne risque-t-on pas d'introduire une discrimination basée sur l'âge, les héritages étant transmis de plus en plus tard ?

Éviter les abus nécessite, bien sûr, d'examiner les liens qu'entretiennent les demandeurs avec leur département d'origine. Pour autant, les rapporteurs souhaitent que ces critères soient examinés avec bienveillance et ne soient pas utilisés comme un moyen de réduire le nombre

de congés bonifiés dans le but inavoué de réaliser des économies, comme cela peut parfois sembler être le cas.

3. La nécessité d'harmoniser l'interprétation des CIMM

Les témoignages que la mission d'information a recueillis font état, la plupart du temps, d'une grande diversité de situations en fonction des ministères et, au sein d'un même ministère, entre directions, en dépit de l'existence de la circulaire du 1^{er} mars 2017 censée uniformiser les pratiques (cf. supra).

Un début de réponse a été apporté à cette absence d'homogénéisation dans le traitement des dossiers : les responsables de services en tension en raison du grand nombre de demandes auraient tendance à interpréter de manière plus rigoureuse les critères permettant de déterminer le centre des intérêts moraux et matériel tandis que les responsables de services moins affectés par les absences de fonctionnaires ultra-marins pourraient se permettre d'examiner ces mêmes critères avec davantage de bienveillance.

Il va de soi que de telles pratiques, même si elles traduisent la volonté de la part de certains responsables d'assurer la continuité du service public y compris en juillet et en août, ne sauraient être compatibles avec les principes d'égalité qui fondent notre République.

Les rapporteurs insistent sur la nécessité d'appliquer à tous les demandeurs de congés bonifiés strictement les mêmes critères. Le gouvernement ne doit pas hésiter à créer, si nécessaire, un groupe de travail interministériel pour harmoniser les pratiques et réduire le nombre de recours contentieux.

4. Vers un plus grand intervalle entre chaque réexamen

L'administration vérifie systématiquement, lors de chaque demande, que le centre des intérêts moraux et matériels des intéressés n'a pas changé et est toujours situé dans le département où ils souhaitent se rendre en vacances.

Ce réexamen systématique est assez mal vécu car, outre le nombre de documents à fournir, il laisse entendre qu'une personne ne pourrait plus « être suffisamment » martiniquaise ou réunionnaise au motif que ses centres d'intérêt auraient évolué. Et, de fait, chaque année des agents qui avaient obtenu précédemment des congés bonifiés se voient refuser une nouvelle demande au motif que leurs centres d'intérêts moraux et matériels ont évolué : si leurs parents sont morts, par exemple, ou s'ils ont vendu la propriété foncière dont ils disposaient.

Comme on l'imagine, ces situations créent un grand ressentiment de la part d'agents qui ont l'impression que leur identité ultra-marine est soudainement niée et qui vivent la situation comme étant particulièrement injuste.

L'une des revendications les plus souvent entendues de la part des associations ou des organisations syndicales est de considérer que, de la même manière qu'un handicapé restera invalide toute sa vie, une personne qui a été reconnue comme ultra-marine le restera toute sa vie. En quelque sorte, la reconnaissance, une seule fois, d'un droit aux congés bonifiés vaudrait un droit acquis jusqu'à la fin de la carrière.

Pourtant, l'administration fait remarquer qu'il existe des agents qui se détachent parfois de leur département d'origine pour bâtir complètement leur vie dans l'Hexagone. Leur attribuer un droit définitif aux congés bonifiés serait abusif.

Dans ces conditions, ne serait-il pas possible, sans évoquer un droit acquis définitif, d'augmenter la durée de validité des CIMM et de ne les réexaminer que tous les 10 ans, au même titre qu'une pièce d'identité ? Si la réforme envisagée devait aboutir à permettre aux ultra-marins de partir en congés bonifiés tous les deux ans au lieu de trois, le réexamen de ces CIMM deviendrait encore plus fréquent et donc plus fastidieux, aussi bien pour les fonctionnaires devant fournir les documents que pour ceux chargés de les examiner. Par ailleurs, chacun gagnerait à ce que l'administration ne demande que l'actualisation des dossiers et évite de redemander, chaque fois, la totalité des pièces.

Les membres de la mission d'information considèrent que, de toute évidence, une plus grande périodicité d'examen des CIMM s'impose.

D. UNE ÉVENTUELLE EXTENSION AUX COLLECTIVITÉS DU PACIFIQUE

La réforme des congés bonifiés pourrait être l'occasion de s'interroger sur les raisons pour lesquelles les collectivités du Pacifique ne sont pas intégrées au dispositif et sur la possibilité – ou non – de les y associer.

1. Une probable nécessité juridique

L'extension du dispositif des congés bonifiés aux trois collectivités du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, Polynésie française) qui n'en bénéficient pas a été évoquée. Certains fonctionnaires originaires de ces territoires considèrent, en effet, comme discriminatoire que leur territoire ne soit pas logé à la même enseigne que les autres terres ultra-marines, d'autant que la collectivité de Saint-Pierre et Miquelon, qui n'est pas départementalisée, est alignée sur le régime des départements d'outre-mer.

Certains juristes considèrent qu'un recours déposé devant la justice administrative par un fonctionnaire issue d'une collectivité du Pacifique aurait des chances d'être reçu par le Conseil d'État, en raison des distorsions de situation créés par les décrets qui ont mis en place les congés bonifiés dans une seule partie des collectivités ultra-marine. Rien n'empêche également que les lois créant les statuts de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière ne fassent l'objet d'une question préalable de constitutionnalité pour les dispositions relatives aux congés bonifiés et aux ruptures d'égalité que ces statuts induisent entre les habitants des différents territoires ultra-marins.

Le Gouvernement aurait tout intérêt à anticiper une éventuelle décision de justice qui pourrait conduire l'administration à étendre, dans l'urgence, aux territoires du Pacifique le dispositif existant.

2. Un coût certain mais non évalué

L'extension du dispositif des congés bonifiés aurait un coût certain pour l'État puisqu'il s'agirait de financer des billets d'avion vers les antipodes, à des périodes estivales où ils sont déjà très chers. A ces coûts de billets d'avion concernant les agents et leurs familles, il conviendrait d'ajouter le coût de l'indemnité de vie chère ainsi que le coût de la désorganisation des services.

Même s'ils font remarquer que nos compatriotes des collectivités du Pacifique travaillant dans la fonction publique hexagonale sont moins nombreux que ceux des autres territoires, les responsables administratifs rencontrés n'ont pas su nous apporter d'estimation quant au nombre d'agents concernés ou au coût de cette éventuelle extension.

3. La nécessité de légiférer

Étendre le dispositif des congés bonifiés aux agents publics originaires des collectivités du Pacifique n'aurait pas seulement un coût pour l'État. Les établissements hospitaliers et les collectivités territoriales comptant dans leurs effectifs des fonctionnaires issus de ces collectivités seraient tenus de leur accorder les mêmes droits et de soutenir cette nouvelle dépense.

En outre, des modifications de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ainsi que de la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière seraient indispensables.

Les membres de la mission d'information considèrent que la réflexion sur l'intégration des collectivités du Pacifique dans le dispositif des congés bonifiés doit être approfondie. S'il apparaît que nos concitoyens du Pacifique subissent une rupture d'égalité par rapport à ceux des départements d'outre-mer, alors une extension du dispositif sera souhaitable.

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 16 mai 2019, la Délégation aux Outre-mer a procédé à la présentation du rapport d'information sur les congés bonifiés :

La vidéo de cette réunion est consultable à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/3xWxoA>

Puis la Délégation adopte le rapport d'information et ses propositions. Elle en autorise sa publication.

ANNEXES

Textes de référence

Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : article 57.

Loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière : article 41.

Décret n°51-725 du 8 juin 1951 relatif à la rémunération et aux avantages des agents publics de l'État en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à la Réunion.

Décret n°53-511 du 21 mai 1953 fixant les modalités de remboursement des frais engagés par les personnels civils de l'État à l'occasion de leurs déplacements.

Décret n°78-399 du 20 mars 1978 relatif à la prise en charge des frais de voyage de congés bonifiés des fonctionnaires de l'État.

Décret n°87-482 du 1^{er} juillet 1987 relatif au congé bonifié des fonctionnaires hospitaliers.

Décret n°88-168 du 15 février 1988 relatif au congé bonifié dans la fonction publique territoriale.

Décret n°2013-964 du 28 octobre 2013 portant création d'une majoration du traitement allouée aux fonctionnaires d'État et hospitaliers et aux magistrats en service à Mayotte.

Décret n°2014-729 du 27 juin 2014 portant application à Mayotte des dispositions relatives aux congés bonifiés.

Circulaire du 25 février 1985 relative à la prise en charge des frais de voyage de congés bonifiés.

Circulaire n°2129 du 3 janvier 2007 relative aux conditions d'attribution des congés bonifiés aux agents des 3 fonctions publiques.

Instruction du 16 juillet 2014 relative aux conditions d'attribution des congés bonifiés aux agents de la fonction publique hospitalière.

PRINCIPALES DÉCISIONS DE JURISPRUDENCE

- Arrêt N°90959 du Conseil d'État du 17 février 1992 indiquant qu'un agent, installé en France métropolitaine avec son mari en 1973 et y a retrouvé sa sœur, ses enfants y sont nés en 1973 et 1977 et n'est jamais depuis son installation retournée en Guadeloupe, en dépit du fait que les parents d'un agent habitent toujours ce département d'outre-mer et qu'elle y soit propriétaire par héritage d'une parcelle de terrain, l'agent doit être regardée comme ayant fixé le centre de ses intérêts matériels et moraux en France métropolitaine au moment de son entrée dans l'administration et ne pouvait pas prétendre à l'octroi d'un congé bonifié.

- Arrêt N°116950 du Conseil d'État du 7 octobre 1992 estimant qu'un agent né en métropole, de parents vivant en métropole où il résidait au moment et depuis son entrée dans l'administration, ne peut pas être regardé comme ayant le centre de ses intérêts matériels et moraux dans le département de la Guadeloupe. Il ne peut prétendre au bénéfice d'un congé bonifié même si une de ses tantes soit domiciliée en Guadeloupe et qu'elle ait bénéficié en 1988 d'un congé bonifié auparavant.

- Arrêt N°152772 du Conseil d'État du 23 septembre 1996 précisant qu'un agent, dont les parents résident à la Guadeloupe et y sont propriétaires fonciers et où il a lui-même acquis un logement, a droit au congé bonifié. Ainsi, une administration ne peut pas se fonder sur la seule circonstance qu'un agent réside depuis 13 ans en métropole lors de son recrutement pour lui refuser le bénéfice des congés bonifiés.

- Décision N°0900751 du Tribunal administratif de Montreuil du 26 novembre 2009 indiquant qu'un agent, qui souhaite bénéficier du régime des congés bonifiés pour se rendre outre-mer, doit justifier, d'une part, qu'il est originaire d'un département d'outre-mer et, d'autre part, qu'il y a conservé le centre de ses intérêts matériels et moraux.

- Arrêt N°304456 du Conseil d'État du 30 juin 2010 considérant que, pour remplir les conditions ouvrant droit au congé bonifié, la localisation du centre des intérêts matériels et moraux d'un agent doit être appréciée, non à la date de la titularisation du fonctionnaire, mais à la date de la décision prise sur chaque demande d'octroi du congé bonifié.

- Arrêt N°356171 du Conseil d'État du 14 novembre 2012 précisant que l'indemnité de vie chère correspondant à la majoration de traitement des agents en service dans les départements d'outre-mer doit être proratisée en cas de congé de maladie de l'agent

- Arrêt N°354426 du Conseil d'État du 27 mars 2013 indiquant qu'une administration peut prendre en compte la localisation du centre des intérêts moraux et matériels du conjoint ou du partenaire au sein d'un PACS de l'agent, pour l'attribution d'un congé bonifié

- Arrêt N°16VE03563 de la Cour Administrative d'Appel de Versailles du 2 octobre 2018 précisant que le fait qu'un agent invoque que son père habite en Guadeloupe, ainsi que de proches parents et qu'il a toujours bénéficié de congés bonifiés, ne sauraient le faire regarder comme ayant conservé en Guadeloupe le centre de ses intérêts matériels et moraux alors qu'il a quitté la Guadeloupe à l'âge de deux ans avec ses parents, n'y a plus habité depuis, n'y possède aucun bien foncier, n'y paye pas d'impôt, n'y est titulaire d'aucun compte bancaire ou postal et réside en métropole.

COMPTE RENDU
de la réunion interministérielle
tenue le vendredi 11 janvier 2019 à 9 heures 00
sous la présidence de M. BRUNETIERE,
conseiller outre-mer et de Mme LUCIDI,
conseillère technique fonction publique, réforme de l'État
au cabinet du Premier ministre.

OBJET : Réforme des congés bonifiés.

Le **cabinet du Premier ministre** indique que la réunion a pour objet d'examiner le projet de réforme des congés bonifiés « plus souvent et moins longtemps », de fixer le contenu du mandat de concertation ainsi que ses modalités.

Après discussion avec les participants, le **cabinet du Premier ministre** prend les décisions suivantes :

- sur les principes de la réforme :

- a) "partir plus souvent, moins longtemps"; pas de recherche d'économie budgétaire à l'origine de la réforme ;
- b) gains recherchés pour les fonctionnaires (départ plus souvent, tous les deux ans) et pour l'administration (moins de désorganisations liées aux départs de longue durée, souplesse dans la gestion des billets d'avion car le système induit une forte croissance des achats qui ne peut être techniquement soutenue dans le cadre de gestion des achats actuel) ;
- c) périmètre : fonctionnaires originaires des départements d'outre-mer.
Au cours de la concertation : ouverture vers les fonctionnaires originaires des autres collectivités d'outre-mer. Envisager les réponses à des demandes de prise en charge des enfants des familles recomposées.
- d) sujets exclus de la concertation : congés bonifiés "inversés", définition et reconnaissance du centre des intérêts matériels et moraux.

- sur le paquet de négociation :

- a) "plus souvent" : départ tous les deux ans dès 2020 pour ceux qui ont utilisé leurs congés bonifiés en 2018 (les personnes qui ont pris des congés bonifiés en 2017 conserveront le régime actuel) ;
- b) "moins longtemps" : suppression des congés supplémentaires mais assouplissement de la règle de limitation au-delà des 31 jours d'absence consécutifs, pour prendre en compte des "jours de route" ;
- c) en entrée de concertation, affichage du principe de la suppression du versement de la surrémunération ;
- d) acquisition des billets d'avion (enjeux de la charge de gestion des achats et de l'optimisation des prix des billets) : le **cabinet du Premier ministre** demande au ministère de l'action et des comptes publics de lui soumettre plusieurs scénarios (dont un scénario de forfait donné aux agents) expertisés en interservices avec le ministère des outre-mer, le ministère des solidarités et de la santé, le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le ministère de la justice. L'expertise devra également porter sur le traitement fiscal en cas de forfait et l'octroi d'avance si le fonctionnaire acquiert lui-même les billets.
Le ministère de l'action et des comptes publics doit en outre expertiser les éventuelles modifications législatives (mention de la bonification de jours, ...).

- sur le mode opératoire :

La concertation avec les organisations syndicales et les principaux employeurs sera conduite par le ministère de l'action et des comptes publics (DGAFP), avec l'appui du ministère des outre-mer. Les contacts avec les parlementaires seront à déterminer entre cabinets du ministère de l'action et des comptes publics et du ministère des outre-mer. Le ministère de l'action et des comptes publics doit

préciser le cadre et le calendrier des échanges avec les principaux employeurs (Assistance publique-hôpitaux de Paris, mairie de Paris, ministère de l'intérieur, préfecture de police).

- a) Dès à présent : le **cabinet du Premier ministre** demande une expertise des options concernant l'achat des billets d'avion et l'élaboration, pour début février, d'un document de négociation destiné à être porté à la connaissance des organisations syndicales.
- b) Déconnexion avec la réforme de la fonction publique : lancement de la concertation en avril ;
- c) Deux mois de concertation ;
- d) Consultation en mai du conseil national d'évaluation des normes et du conseil commun de la fonction publique ;
- e) Juin : saisine du Conseil d'État ;
- f) Juillet : publication du décret et de la circulaire d'application.

Participaient à cette réunion interministérielle :

PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

M. CAZELLES Conseiller outre-mer

PREMIER MINISTRE

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Mme PAPIN Chargée de mission adjointe

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

M. BUBIEN Directeur adjoint du cabinet, santé

Mme RENAUD Secrétariat général

M. ALBERTONE Direction générale de l'offre de soins

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

M. BRUGÈRE Cabinet

M. WAREMBOURG Direction du budget

M. LE GOFF Directeur général de l'administration et de la fonction publique

M. CIAVALDINI Direction générale de l'administration et de la fonction publique

SECRETARE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

M. TRIOLLE Directeur du cabinet

Mme TARTOUR Cabinet

M. LE GOFF Directeur général de l'administration et de la fonction publique

M. CIAVALDINI Direction générale de l'administration et de la fonction publique

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

M. FAUCONNIER Secrétariat général - Direction des ressources humaines

Mme BOUDRAA Secrétariat général - Direction des ressources humaines

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Mme TAILLADE Direction générale des collectivités locales

M. DUPLOUY Direction générale des collectivités locales

Mme GONNORD Direction générale des collectivités locales

M. DJEBBARI Secrétariat général - Direction des ressources humaines

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

M. LAZRAC Cabinet

M. CONTREPOIS Direction générale des outre-mer

Mme BOUZAT Direction générale des outre-mer

M. LAURAIN Direction générale des outre-mer

LISTE DES AUDITIONS

Mardi 26 mars 2019

Collectif de défense des intérêts ultramarins - CODIUM

- M. Mickael Lesquelin, Président ;
- M. Stéphane Patché ;
- M. Gilles Glampont ;

Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres

- M. Cédric Boyer, délégué général.

Syndicat ALLIANCE Police nationale :

- M. Loïc Fanouillère, secrétaire administratif général du Syndicat ALLIANCE PN et vice-président de la confédération CFE-CGC.
- M. Cédric Boyer, délégué national DROM COM ALLIANCE PN.

Mercredi 27 mars 2019

GPX outre-mer

- M. Rudy Damour, président.

Force Ouvrière Pénitentiaire

- M. Cédric Boyer, vice-président de la commission Outremer Pénitentiaire FO Paris
- M. Thierry Unn-Toc ;
- M. Didier Kandassamy.

UFAP-UNSA

- M. David Calogne, secrétaire général adjoint ;
- M. Laurent Scassellati, secrétaire national.

Vendredi 5 avril 2019

CGT Fonction publique

- M. Casimir Largent ;
- M. Jules Lavanier ;
- M. Gaétan Silène.

UNSA Guyane

- M. Mohamed Bahloul, représentant des conseillers principaux d'éducation ;
- M. Pascal Briquet, secrétaire général ;
- Mme Raymonde Cape, représentante ;
- Mme Kelly Commper, représentante ;
- M. Christophe Madère, représentant ;
- M. Emmanuel Octavie, délégué syndical.

Mercredi 10 avril 2019

Influence Outre-mer

- M. Oudi Serva, Président.

Tous Créoles

- Mme Marie-Line Mormin, Présidente.

Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique - DGAFP

- M. Stéphane Lagier, responsable du service des parcours de carrières et des politiques salariales et sociales ;
- M. Marc Ciavaldini, chargé de mission auprès du Directeur général ;
- Mme Marie-Hélène Perrin, responsable du bureau de la politique salariale et des rémunérations.

Vendredi 12 avril 2019

Force Ouvrière AP-HP

- Mme Micheline Achille, représentante ;
- M. Thierry Iva, secrétaire fédéral;
- M. Didier Pirot, secrétaire fédéral.

Mardi 7 mai 2019

Ministère de la Justice

- Albin Heuman, conseiller en charge du dialogue social et de la modernisation.

Jeudi 9 mai 2019

Ministère des Outre-mer

- M. Afif Lazrak, conseiller en charge de la fonction publique.
- M. Gérald Contrefois, adjoint au sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles du ministère des Outre-mer.
