

RGPP : Avant projet de loi et projets de décrets sur la mobilité des fonctionnaires : La mobilité « à la sauce » des restructurations.

En prévision du prochain Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, qui doit se tenir à la mi - mars, les ministres E. WOERTH et A. SANTINI nous ont transmis un projet de loi sur la mobilité, et des décrets devant accompagner les vastes restructurations prévues par la révision générale des politiques publiques (RGPP).

La CFTC-FAE distingue les mesures relatives à la mobilité choisie, et les mesures liées aux mobilités contraintes dans le cadre de restructurations. Certaines mesures sont positives (reconnaitre le droit à la mobilité au sein de chaque fonction publique et entre les fonctions publiques), d'autres sont à discuter (le pécule rebaptisé indemnité de départ volontaire IDV), d'autres sont inacceptables comme la possibilité d'une mise en disponibilité d'office à l'issue d'une période de « réorientation professionnelle ».

Les principaux volets du projet de loi

1) Développement des mobilités

- **[Ouverture des corps au détachement, à l'intégration et à l'accès direct]**

La mesure vise à lever les freins à la mobilité contenus dans les statuts particuliers lorsque ceux-ci prévoient des restrictions au détachement et à l'intégration qui ne paraissent pas justifiées ou ne comportent pas de dispositions expresses permettant leur mise en œuvre effective.

Les conditions de détachement sont par ailleurs assouplies pour que celui-ci puisse intervenir entre corps et cadres d'emplois de même catégorie et à niveaux de fonctions et de responsabilités équivalents ou **au regard des acquis de l'expérience professionnelle du fonctionnaire concerné.**

Les dispositions de l'article donnent un droit à l'intégration au terme d'une durée maximale qui ne peut excéder cinq ans.

Le bénéfice de ces dispositions est également accordé aux militaires.

- **[Accès direct]**

Cette nouvelle procédure de recrutement favorise les mobilités horizontales entre les trois fonctions publiques et au sein de chacune d'entre elles en permettant l'intégration directe dans le corps ou cadre d'emplois d'agents remplissant toutes les conditions pour y être détachés. Au cas par cas, au regard de ses besoins et du profil de l'agent, l'administration pourra proposer **l'intégration directe dans le corps ou cadre d'emplois plutôt que le détachement.**

Le bénéfice de ces dispositions est également accordé aux militaires.

- **[Ouverture des corps de militaires aux fonctionnaires civils]**

Le code de la défense est modifié pour ouvrir symétriquement le bénéfice des dispositions de l'article 1er (systématisation des possibilités de détachement suivi ou non d'intégration et droit à intégration dans un corps ou cadre d'emplois au terme d'un délai de cinq ans) et de l'article 2 (intégration directe dans un corps ou cadre d'emplois) aux fonctionnaires candidats à une mobilité dans les corps militaires.

- **[Droit au départ]**

Cette mesure concrétise l'engagement présidentiel d'un « droit à la mobilité reconnu à chaque fonctionnaire » tel que l'administration ne puisse plus « s'opposer à la mobilité d'un agent qui souhaite aller vers un autre emploi, dans une autre administration ou dans le secteur privé. »

- **[Double carrière]**

Dans le cadre de la position de détachement, les avantages de carrière (avancement d'échelon et de grade) obtenus dans le corps d'accueil pourront être pris en compte au retour du fonctionnaire dans son corps d'origine. Réciproquement l'avancement obtenu par un fonctionnaire dans son corps d'origine en cours de détachement pourra être pris en compte dans son corps d'accueil. La rédaction retenue conduit dans les deux cas à prendre en compte la dernière situation qui est la plus favorable pour l'agent. Le reclassement interviendra à l'occasion de la réintégration dans le corps d'origine, du renouvellement du détachement ou de l'intégration dans le corps d'accueil.

- **[Accompagnement financier des mobilités]**

L'objectif de cette mesure est de lever les obstacles juridiques et financiers au maintien de la rémunération du fonctionnaire de l'Etat qui souhaiterait poursuivre sa carrière dans une autre administration, grâce à trois types de mesures (les deuxièmes et troisième concernant en particulier des opérations de restructuration) :

- Possibilité de remboursement partiel de la mise à disposition ;
- Possibilité d'une aide financière limitée de l'Etat ;
- Conservation par l'agent à titre individuel du plafond indemnitaire le plus favorable entre son employeur d'origine et son employeur d'accueil, sans préjudice du montant indemnitaire effectivement accordé par ce dernier, en cas de détachement ;

La mise en œuvre de ces mesures est subordonnée à l'accord de l'administration d'accueil.

- **[Bénéfice de la réorientation professionnelle]**

La réorientation est la situation statutaire dans laquelle un fonctionnaire privé d'affectation par suite d'une suppression ou d'une modification substantielle de son emploi bénéficie d'actions d'accompagnement organisées par son administration dans le cadre d'une convention.

Pendant cette période, qui ne peut excéder deux ans, l'agent reste géré et rémunéré par son administration d'origine, bénéficie d'actions de formation ou de reconversion professionnelles et peut être conduit à exercer des missions temporaires auprès de services dans une logique d'enrichissement de compétences ou de reconversion.

La réorientation professionnelle peut également bénéficier aux fonctionnaires de retour de mobilité ou d'un congé de longue durée qui ne peuvent être durablement réaffectés sur un emploi au sein de leur service d'origine.

La réorientation professionnelle est prononcée pour une durée maximale de deux ans. Au terme de cette période et à condition que l'administration ait accompli toute diligence utile pour favoriser la réorientation professionnelle du fonctionnaire, celui-ci peut être placé d'office en disponibilité.

- **[Généralisation du cumul d'emploi à temps non complet]**

La possibilité de nommer des fonctionnaires de l'Etat sur des emplois à temps non complet, ouverte par la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007, est subordonnée à trois conditions cumulatives : l'accord du fonctionnaire, la garantie d'un cumul d'emploi et la nécessité qu'un des emplois cumulé soit situé en zones de revitalisation rurale.

La disposition proposée vise à supprimer cette dernière condition afin d'élargir le périmètre du cumul d'emploi à tous les emplois à temps non complet des trois fonctions publiques, tout en préservant les garanties des fonctionnaires notamment en terme de durée de travail et de rémunération.

La possibilité de cumuler des emplois relevant de fonctions publiques différentes est ensuite ouverte aux agents relevant des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

2) Recrutement dans la fonction publique

- **[Intérim]**

Le statut général et le code du travail sont modifiés pour prévoir le recours à l'intérim par des organismes publics, qui pourront dans ce cadre pourvoir rapidement des vacances temporaires d'emploi ou faire face à des besoins occasionnels, saisonniers ou à des surcroûts d'activité. Cette mesure vise à limiter la reconstitution d'un volant d'emplois précaires dans l'administration.

Le premier alinéa aligne par ailleurs les cas de recours aux agents non titulaires dans les trois fonctions publiques.

- **[Transferts public-public]**

Cette mesure vise à faciliter les transferts d'activités entre personnes morales de droit public en posant le principe de la reprise des contrats des agents non titulaires dont l'emploi est transféré, et ce quelque soit le niveau de la catégorie à laquelle ils appartiennent.

Cette mesure accompagnera **la mise en œuvre des « agences de service public »** ainsi que les réorganisations ministérielles en cours.

- **[Accès des ressortissants communautaires aux concours interne]**

Les dispositions suivantes visent à conforter l'accès des ressortissants communautaires aux corps, cadres d'emplois et emplois de la fonction publique, en prévoyant que les concours internes de la fonction publique leur sont ouverts, comme les concours externes, selon leur profil et leur expérience professionnelle.

La voie des concours internes sera plus particulièrement adaptée aux ressortissants communautaires qui se trouvent déjà, dans leur Etat membre, dans une situation professionnelle comparable à celle des agents publics susceptibles de se présenter en France aux concours internes.

Les concours internes étant déjà largement professionnalisés, cette mesure vise à mieux prendre en compte les qualifications effectives et le passé professionnel des ressortissants communautaires.

Cette mesure gagnera à être complétée d'un recours plus systématique aux procédures de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelles introduites par la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007.

- **[Suppression des limites d'âge pour l'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique]**

La suppression de l'alinéa permet de supprimer les conditions d'âge encore exigées pour le recrutement par concours dans des corps, cadres d'emplois ou emplois lorsque celui-ci est précédé d'une période de scolarité au moins égale à deux ans. Il s'agit notamment des conditions d'âge exigées pour se présenter aux concours de l'ENA. Cette suppression permettra d'ouvrir plus largement la fonction publique à la diversité des profils et traduit des décisions du conseil de modernisation des politiques publiques.

3) Diverses dispositions de simplification

- **[Dématérialisation du dossier du fonctionnaire]**

Le dossier individuel du fonctionnaire qui accompagne ce dernier tout au long de sa carrière, comporte toutes les pièces intéressant sa situation administrative.

La mesure permet de donner un fondement juridique à la numérisation et à l'archivage dématérialisé des dossiers du fonctionnaire, qui doivent être encouragées dans le cadre du développement de l'administration électronique et de la montée en puissance des systèmes d'information en ressources humaines au sein des administrations.

- **[Clarification position hors cadre]**

La modification vise à lever toute ambiguïté sur les conditions à remplir pour être mis en position hors cadre auprès d'un organisme international. La formulation actuelle de l'alinéa a pu conduire certaines administrations à penser que le détachement dans un organisme international est une condition pour être placé dans la position hors cadres. Or, cette interprétation n'est pas conforme à la volonté du législateur qui, en modifiant la loi en 1991 (loi n°91-715 du 26 juillet 1991) n'a pas entendu faire une distinction entre les cas de mise en position hors cadre, mais bien mettre fin, de manière générale, à la procédure de détachement préalable avant mise en position hors cadre, procédure excessivement formelle et non respectée en pratique qui aboutissait à des régularisations *a posteriori*.

Un toilettage semblable du décret du 16 septembre 1985 relatif aux « positions » des fonctionnaires de l'Etat est en cours d'adoption.

- **[Statuts et passage en Conseil d'Etat]**

La disposition vise à simplifier la procédure d'élaboration des décrets statutaires et à contribuer au désengorgement de l'activité du Conseil d'Etat, en lien avec la réflexion engagée par celui-ci, en ne soumettant plus à son examen les statuts particuliers reprenant des dispositions de décrets portant statuts commun.

*

La CFTC-FAE est favorable à la mobilité choisie, facteur d'enrichissement des carrières des agents de l'Etat. Nous sommes par exemple favorables aux mesures qui favorisent les mobilités entre les trois fonctions publiques, ou l'amélioration des conditions de la double carrière.

En revanche d'autres mesures ne peuvent être acceptées.

Par exemple la mise en disponibilité d'office après période de réorientation professionnelle : Va-t-on mettre des agents de l'Etat en situation de misère ?

L'intérim, le cumul d'emploi à temps partiel, la création d'agences de service public ne peuvent être acceptés en l'état. D'autres mesures doivent faire l'objet d'un examen approfondi et de négociations comme le droit au départ, l'accès des agents civils aux corps militaires, ou l'intégration directe dans un corps sans passer par la « case » détachement.

En tout état de cause ce projet de loi intervenant dans le cadre des réformes annoncées par le président de la République, le 19 septembre 2007, en vue de « refonder la Fonction publique », va substantiellement modifier le statut.

Les principaux décrets accompagnant les restructurations

Présentation du projet de décret instituant un complément indemnitaire en faveur de certains fonctionnaires à l'occasion d'opérations de restructuration

Les fonctionnaires qui, à l'occasion d'opérations de restructuration telles que visées dans le projet de décret instituant une prime de restructuration, réintègrent leur corps à l'issue de l'occupation d'emplois à la décision du Gouvernement ou d'emplois à responsabilités particulières en administration centrale, en service déconcentré ou dans un établissement public relevant de statuts d'emploi, subissent en général une perte de rémunération résultant de l'application des règles de droit commun de la réintégration à l'issue d'un détachement, qui ne permettent pas de prendre en compte le niveau indiciaire et indemnitaire détenu dans l'emploi de détachement.

Cette règle apparaît préjudiciable à la valorisation des compétences des intéressés lorsqu'ils sont réintégrés dans leur corps dès lors qu'ils n'ont pas démerité dans le ou les emplois fonctionnels occupés et qu'il pourrait s'avérer approprié de tenir compte de l'expérience acquise dans ce ou ces emplois pour l'exercice de nouvelles fonctions.

Sans pour autant instituer une garantie automatique, il paraît utile d'instaurer un mécanisme de complément indemnitaire permettant, à la discrétion de l'administration, de limiter la perte de rémunération lorsque les nouvelles fonctions exercées – sans relever d'un emploi fonctionnel – apportent cependant une forte valeur ajoutée à l'administration d'accueil, tirant ainsi profit de l'expérience accumulée. Elle sera destinée aux agents ayant occupé durablement les emplois concernés et subordonnée à l'appréciation des compétences des intéressés.

Le montant du complément indemnitaire ne permettra toutefois pas de compenser intégralement la perte de rémunération. **Son montant maximal sera ainsi égal à la moitié de la différence entre le montant indemnitaire perçu par l'agent dans l'emploi précédemment occupé au cours de l'année civile antérieure, à l'exclusion des primes afférentes à la part « performance », et le montant indemnitaire perçu au titre des régimes indemnitaires applicables à son corps d'origine. Il sera versé pendant une durée maximale de six mois.** Cette compensation partielle se résorbera en fonction des promotions ou nominations dans des corps et emplois de débouché, avancements de grade, d'échelon et de chevron, à la manière des indemnités compensatrices. Son cumul est possible avec la prime de restructuration.

Présentation du projet de décret instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint

Aux dispositifs d'indemnisation forfaitaire des agents publics qui coexistent actuellement au titre des restructurations et des délocalisations de services, il est proposé, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, et pour mieux accompagner ces évolutions, de substituer des mesures plus souples, mises en œuvre à la discrétion des employeurs.

La prime de restructuration de service a vocation à accompagner les mutations et/ou les délocalisations de service consécutives à une opération de restructuration. Les opérations de restructuration ouvrant droit à la prime sont déterminées au niveau de chaque ministère.

La prime peut être versée aux agents titulaires et non titulaires recrutés pour une durée indéterminée de l'Etat ainsi qu'aux magistrats mutés ou déplacés dans le cadre d'une restructuration du service dans lequel ils exercent leurs fonctions, à l'initiative de l'administration qui reste seule juge de son opportunité et fixe le montant attribué à chaque agent dans la limite d'un plafond, dont le montant est fixé à **15.000 euros**.

La prime de restructuration se substitue, avec l'indemnité temporaire de mobilité créée par ailleurs, à l'indemnité exceptionnelle de mutation et à l'indemnité spéciale de décentralisation qui sont supprimées.

La prime peut être complétée par une allocation d'aide à la mobilité du conjoint qui, du fait de la mobilité subie par l'agent concerné par une restructuration du service dans lequel il exerce, se trouve confronté à une perte d'emploi. Cette allocation, dont l'attribution est rendue plus souple, se substitue à l'allocation à la mobilité des conjoints qui est supprimée. Pour rester en phase avec le montant précédemment en vigueur, son montant est fixé par arrêté à **6.100 euros**.

Sont exclus du bénéfice du dispositif les agents recevant une première affectation et ceux dont le conjoint ou partenaire perçoit déjà la prime au titre de la même opération.

Présentation du projet de décret organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État

Monsieur le Président de la République,

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, et plus particulièrement des outils d'accompagnement à mettre en place dans le domaine de la gestion des ressources humaines, il est proposé de généraliser la possibilité pour un fonctionnaire, appartenant à un corps donné, d'exercer

les fonctions afférentes à son grade dans un autre département ministériel, ou établissement public, que celui qui assure la gestion de son corps.

Cette disposition s'appliquera à tous les fonctionnaires de l'État ou de ses établissements publics, y compris aux membres du Conseil d'État ou de la Cour des Comptes ainsi qu'à ceux des inspections générales. C'est la raison pour laquelle, ce décret est soumis à votre approbation.

Cette disposition existe déjà dans plusieurs statuts de fonctionnaires selon des rédactions proches. Après avoir été introduite essentiellement dans des corps scientifiques ou techniques, elle a été récemment étendue à certains corps administratifs.

Partant du constat que l'impossibilité pour certains fonctionnaires de servir dans une autre administration de l'État que celle dont ils relèvent pour leur gestion a suscité d'importantes difficultés de gestion lors des récentes modifications des périmètres ministériels, il apparaît nécessaire de l'appliquer systématiquement à tous les corps de fonctionnaires par le biais d'une disposition réglementaire transversale.

Cette disposition permettra, sans qu'il soit besoin de recourir à la voie du détachement ou à celle de la mise à disposition, à tout fonctionnaire de rester dans son corps d'origine tout en exerçant les fonctions afférentes à son grade dans une autre administration que celle qui assure sa gestion.

Dans cette situation, le fonctionnaire conservera tous ses droits à avancement d'échelon ou de grade, continuera à relever de la commission administrative paritaire de son corps et restera régi, du point de vue indemnitaire, par les mêmes dispositions que celles appliquées aux autres membres du corps.

Il sera, en revanche, rémunéré par l'administration d'emploi, qui modulera les indemnités en fonction de sa manière de servir dans le cadre des textes applicables au corps auquel il appartient.

L'administration d'emploi pourra donner un avis sur tous les actes relatifs à la carrière du fonctionnaire. Elle assurera la gestion de proximité de l'agent.

Grâce à cette disposition, les administrations pourront faire appel aux compétences de corps de fonctionnaires relevant d'autres administrations sans avoir à recourir au détachement dans des corps aux fonctions différentes ou au détachement sur un contrat. La modification des structures administratives s'en trouvera également facilitée.

L'article 1^{er} du décret se compose de deux alinéas. Le premier prévoit d'élargir systématiquement la possibilité pour les fonctionnaires d'un département ministériel de servir dans les établissements publics de l'État placés sous la tutelle dudit ministère.

Il a été jugé préférable de ne pas limiter les établissements publics aux seuls établissements à caractère administratif afin de ne pas écarter les établissements scientifiques, culturels et professionnels, ni les établissements locaux d'enseignement ni les établissements publics à caractère industriel et commercial qui bénéficient de fonctionnaires comme l'Office national des forêts ou l'Office national interprofessionnel des grandes cultures.

Le second alinéa étend la possibilité de servir dans une autre administration de l'État que celle gestionnaire du corps, sous réserve de l'avis de l'autorité administrative d'emploi, comme c'est le cas actuellement dans les textes qui prévoient une telle disposition.

L'article 2 prévoit la suppression, dans les statuts particuliers, des dispositions ayant le même objet.

De ce fait, lorsque des dispositions analogues étaient prévues, elles se trouveront remplacées par les dispositions mentionnées à l'article 1^{er}, sauf lorsqu'elles concernent des affectations autres que celles prévues au dit article (bibliothèques municipales classées, archives départementales par exemple).

En revanche, tout dispositif d'arrêté interministériel (des ministères de gestion et d'affectation) listant les corps de fonctionnaires dont les membres peuvent être affectés dans un service ou établissement d'un autre département ministériel, deviendra inutile, et la procédure sera donc simplifiée.

L'article 3 a pour objectif de faciliter la gestion des fonctionnaires affectés hors de leur périmètre "naturel" d'affectation.

En effet, sans disposition particulière, tous les actes relatifs à la situation administrative du fonctionnaire doivent être pris par l'administration d'origine, y compris les actes de gestion dite de proximité comme les congés annuels ou les autorisations d'exercice des fonctions à temps partiel. Seule une délégation de pouvoir du ministre gestionnaire à l'administration d'emploi prise par décret en Conseil d'État, complété d'un arrêté conjoint des deux administrations intéressées, peut permettre à l'administration d'emploi d'établir de tels actes.

Afin d'éviter un recours au cas par cas à un décret en Conseil d'Etat, l'article 3 propose de permettre à l'administration d'accueil de prendre tous les actes individuels qui ne requièrent pas l'avis préalable de la commission administrative paritaire. La liste de ces actes sera toutefois fixée par arrêté des administrations concernées, ce qui permettra d'ajuster le nombre des actes délégués à l'importance du contingent de fonctionnaires affectés dans l'administration d'emploi.

Le corps des administrateurs civils est toutefois écarté de ces dispositions dans la mesure où il reste géré, qu'elle que soit l'affectation de ses membres, par le Premier ministre.

Ce décret facilite donc la mobilité des fonctionnaires, tout en préservant la continuité de leur carrière, et la restructuration des administrations. Il devrait avoir pour effet de diminuer le recours au détachement.

Par ailleurs, il aura un impact sur la diminution des actes réglementaires dans la mesure où il rend inutile l'établissement de décrets portant délégation de pouvoir et supprime l'obligation de prendre certains arrêtés.

Présentation du projet de décret instituant une [indemnité de départ volontaire](#)

Le volet gestion des ressources humaines de la révision générale des politiques publiques engagée en juillet 2007 prévoit un accompagnement financier de la mobilité des agents publics. Dans ce cadre, il est envisagé d'instituer une indemnité de départ volontaire au bénéfice des fonctionnaires quittant définitivement la fonction publique de l'Etat à la suite d'une démission régulièrement acceptée.

L'indemnité de départ volontaire peut être attribuée aux agents concernés par une opération de restructuration, dans les conditions fixées par un arrêté ministériel, pris après avis des comités techniques paritaires compétents, qui précise la période durant laquelle et les services au sein desquels l'indemnité de départ volontaire peut être attribuée, ainsi que la liste des corps, grades ou emplois pouvant en bénéficier.

L'indemnité de départ volontaire peut également être attribuée, hors opération de restructuration, à tout agent, quel que soit son service d'affectation ou son corps et grade

d'appartenance, quittant définitivement la fonction publique **afin de créer sa propre entreprise ou de reprendre une entreprise.**

Elle peut enfin être attribuée à tout agent qui souhaite quitter l'administration pour mener à bien un projet personnel sous réserve que sa démission soit acceptée par l'administration.

Dans tous les cas, le bénéficiaire ne doit pas être à moins de cinq années de l'âge d'ouverture de ses droits à pension. Il doit avoir rempli la durée de son engagement à servir l'Etat.

L'indemnité est versée en une fois à compter du départ de l'agent. Dans le cas d'une démission pour création ou reprise d'entreprise, elle n'est versée complètement qu'après vérification de la réalité de l'activité de l'entreprise.

Le montant de cette indemnité est calculé par référence au salaire de l'agent. Il ne peut excéder une somme équivalente à 24 mois de rémunération.

Le montant de l'indemnité de départ volontaire devra être remboursé par l'agent si celui-ci, dans les cinq années suivant sa démission, est admis au bénéfice d'un concours de la fonction publique ou recruté en tant qu'agent non titulaire pour occuper un emploi dans l'une des trois fonctions publiques.

Projet de décret création d'une indemnité temporaire de mobilité

La création d'une indemnité temporaire de mobilité s'adresse aux agents titulaires et non titulaires en contrat à durée indéterminée de l'Etat dont la compétence est recherchée et qui acceptent une mobilité fonctionnelle ou géographique temporaire

L'indemnité temporaire de mobilité est attribuée à la double condition de l'exercice réel d'une mobilité et de l'existence d'une difficulté particulière de recrutement. A titre d'exemple : le poste se trouve dans une zone géographique particulièrement sensible, aucune candidature ne s'est présentée dans les six premiers mois de l'ouverture du recrutement, les titulaires se sont succédé à un rythme rapide sur le poste (plusieurs agents restant moins de deux ans).

L'indemnité de mobilité est versée par tranches afin de fidéliser les agents sur une période de référence définie au départ et pouvant aller jusqu'à six ans. 40 % sont attribués à la prise de poste, 20 % à mi-parcours et 40 % au bout de la durée de référence, qui ne peut en tout état de cause être inférieure à trois années de service. Le montant individuel est déterminé par le ministère concerné dans la limite de **10.000 euros**.

Le versement complet de l'indemnité est conditionné par le maintien dans le poste sur l'ensemble de la période.

Ces mesures encore à l'état de projet doivent faire l'objet de négociations. Elles n'en demeurent pas moins le signe avant coureur de dures restructurations. Elles ne devront d'ailleurs en aucun cas, être moins favorables que les mesures instaurées dans chaque administration.

Le gouvernement, s'il ne veut pas envenimer le dialogue social, doit accepter de négocier.

La CFTC attachée aux statuts de la Fonction publique sera ferme mais constructive.