

Parcours professionnel, carrières et rémunérations

Avenir de la fonction publique

SEQUENCE n° 3 – La gestion des agents

(Fonction publique de l'Etat)

Séances des 19 et 23 mars 2015

Déconcentration, fusions de corps, CIGEM et lignes directrices de gestion

La séquence n° 3, consacrée à la gestion des agents publics, a donné lieu à plusieurs réunions organisées par la DGAFP, la DGCL et la DGOS selon une logique de versant.

S'agissant de la fonction publique de l'Etat, deux séances ont été nécessaires pour aborder les questions relatives à la simplification de la gestion des agents à travers le renforcement de la déconcentration juridique des actes de gestion, la poursuite de la politique de fusion des corps, le développement des CIGEM et, enfin, à la mise en œuvre de lignes directrices de gestion par les ministres.

Déconcentration

La DGAFP a rappelé les orientations définies par le Président de la République et par le Gouvernement en matière de déconcentration et la volonté de relancer cette démarche, dans un contexte de réorganisation des services régionaux de l'Etat. Cette relance a vocation à s'appuyer sur un retour aux principes fondateurs de la déconcentration, et conduire à déconcentrer *a minima* l'ensemble des actes non soumis à l'avis préalable de la commission administrative paritaire (CAP).

Le constat d'un changement d'échelle induit par la fusion des régions, a été partagé par l'ensemble des organisations syndicales. Dans ce contexte, plusieurs d'entre elles ont indiqué que le développement d'une gestion de proximité devait se concilier avec le respect d'une cohérence nationale, et de l'égalité de traitement entre membres d'un même corps. Plusieurs organisations ont établi un lien entre la relance de la déconcentration des actes de gestion et la politique de fusion de corps.

Certaines organisations syndicales ont souligné la nécessité de mieux concilier, au sein de l'administration territoriale de l'Etat, les logiques ministérielles et interministérielle, et d'éviter les effets de dilution des compétences et de perte des repères pour les agents.

S'agissant de la possibilité d'associer le chef de service déconcentré aux prises de décision concernant les agents de leur service, la majorité des organisations a indiqué que l'avis ainsi rendu devait être transparent pour l'agent afin que celui-ci puisse en prendre connaissance et, le cas échéant, initier une procédure contradictoire.

Parcours professionnel, carrières et rémunérations

Avenir de la fonction publique

S'agissant de la méthode pour relancer la déconcentration des actes de gestion des personnels, les organisations syndicales ont unanimement souligné la nécessité d'adopter une « approche différenciée » permettant d'aborder de façon concrète selon le type de structures d'affectation, d'actes juridiques ou de missions exercées, voire selon les différentes cultures ministérielles, le schéma de déconcentration à retenir.

A propos de la constitution de CAP locales communes à plusieurs corps et compétentes en matière de mobilité, notamment au sein du périmètre de l'administration territoriale de l'Etat, la majorité des organisations syndicales a demandé que des informations plus précises soient apportées sur les évolutions envisagées par le Gouvernement (niveau, prérogatives, articulation avec les ministères et avec les outils actuels - BIEP, calendriers de gestion-...).

Les remarques formulées par les organisations syndicales ont donc moins porté sur le principe même de la déconcentration que sur la cible et les modalités de cette démarche.

Il a été indiqué qu'un projet de décret réaffirmant le principe de la déconcentration et actualisant le dispositif prévu par la charte de 1992, serait, compte tenu des orientations fortes arrêtées par le Président de la République et le Gouvernement, très prochainement soumis pour avis aux organisations syndicales.

Bilan global des fusions de corps dans la FPE

Bilan d'étape de la gestion des CIGEM

La deuxième partie de la séance organisée sur le thème des fusions de corps a permis d'apporter aux organisations qui en avaient fait la demande le 5 novembre dernier des éléments de bilan du processus de fusion engagé dans la fonction publique de l'Etat ces dix dernières années. Les informations présentées par la DGAFP, même si elles ne revêtent pas le caractère exhaustif des bilans de gestion qui seront présentés en commission statutaire du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat pour les corps interministériels à gestion ministérielle (fin du premier semestre 2015 pour les CIGEM sociaux, fin du second semestre 2015 pour le CIGEM attachés), permettent de mesurer les principaux effets induits par les fusions de corps et de tirer les conclusions des opérations précédemment réalisées.

Invitées à se prononcer sur les conditions selon lesquelles le processus de fusion de corps pourrait être poursuivi dans les prochaines années, les organisations syndicales ont exprimé des points de vue différents, qui peuvent se regrouper en trois grands types de position :

- **Les organisations se prononçant dès aujourd'hui en faveur de la poursuite d'opérations de fusion** : celles-ci considèrent que des possibilités supplémentaires de simplification de l'architecture statutaire de la fonction publique de l'Etat peuvent être identifiées, dans le sens d'une plus grande équité entre les agents et du développement de la mobilité, tout en garantissant le respect des identités métiers. Ces fusions ne sauraient concerner exclusivement des corps à faibles effectifs, ce critère ne devant

Parcours professionnel, carrières et rémunérations

Avenir de la fonction publique

pas revêtir un caractère exclusif. Les fusions peuvent s'opérer, selon la configuration des corps d'origine, dans le cadre d'un corps interministériel (une seule autorité de gestion) ou d'un CIGEM. Dans certains cas, la formule consistant à fixer des règles statutaires communes sans procéder à la fusion des corps peut cependant sembler plus adaptée. Enfin, si ces organisations dressent un bilan majoritairement positif des fusions déjà réalisées, elles ont néanmoins mis en lumière quelques situations où l'harmonisation des parcours de carrière résultant des fusions a pu conduire pour certains agents à une réduction des opportunités de progression de carrière. A cet égard, la rénovation du mécanisme de fixation des taux d'avancement de grade, qui se traduira par l'ouverture d'un espace de dialogue social sur ces sujets qui aujourd'hui ne font pas l'objet d'une concertation formelle au sein de la fonction publique de l'Etat, sera peut-être de nature à lever certaines des inquiétudes exprimées.

- **Les organisations dressant un constat assez négatif des fusions déjà conduites, et qui n'identifient pas les bénéfices qui résulteraient de la poursuite des opérations de fusion :** ces organisations pointent les situations où les fusions de corps se sont traduites par une perte d'identité pour les agents, et constatent qu'en matière indemnitaire, l'harmonisation juridique engagée ne se traduit pas par une amélioration de la lisibilité des attributions individuelles, qui restent marquées par un fort éclatement en fonctions des ministères d'affectation. Enfin, la mise en œuvre des CIGEM n'apparaît pas pour ces organisations comme une mesure conduisant nécessairement à une simplification de la gestion des personnels : l'exemple des conseillers techniques de service social a été cité, ainsi que les difficultés résultant de la distinction entre l'autorité de rattachement fonctionnel et l'autorité de gestion – différente de celle opérée pour le corps vivier des ASS.
- **Les organisations qui reconnaissent les apports positifs de certaines fusions réalisées ces dix dernières années, mais qui estiment qu'il y a désormais peu de marges de manœuvre pour mener des fusions analogues à celles qui ont fait consensus.** Avant que soit envisagée une poursuite du processus, ces organisations demandent que des travaux complémentaires soient menés sur l'incidence de la mise en place du CIGEM sur les mobilités interministérielles, sur la faisabilité d'un regroupement des écoles de formation initiale des fonctionnaires et sur les conséquences de la création de spécialités au sein des corps fusionnés. C'est sur la base de ces travaux que ces organisations se prononceront sur l'opportunité d'une relance du programme de fusion.

Au cours de cette séance ont également été soumises à la concertation plusieurs pistes d'amélioration de l'encadrement réglementaire et des pratiques de gestion des mobilités au sein des CIGEM. Aucune organisation ne s'est prononcée en faveur d'une simplification des modalités de consultation de la CAP placée auprès de l'autorité de gestion d'accueil, afin de recentrer les cas pour lesquels l'avis de la CAP est requis aux mutations comportant un changement de résidence ou une modification de la situation des intéressés, cas prévus par l'article 60 du titre II du statut général des fonctionnaires. En revanche, plusieurs organisations ont manifesté leur intérêt quant à l'introduction d'un dispositif facultatif de

Parcours professionnel, carrières et rémunérations

Avenir de la fonction publique

mobilité garantissant, une fois dans la carrière, un « droit au retour » dans l'administration d'origine.

Enfin, les organisations qui se sont déclarées favorables à la poursuite des fusions de corps ont toutes souhaité que les informations figurant au sein des postes publiés sur la bourse interministérielle de l'emploi public soient enrichies, notamment par des précisions relatives à la cotation des postes.

Lignes directrices de gestion

Les échanges sur les lignes directrices de gestion ont eu pour objet de clarifier les enjeux d'un tel dispositif dans la gestion des agents. Il a été précisé aux organisations syndicales que le ministre – ou, s'agissant de corps d'établissement, le directeur de l'établissement – serait seul compétent pour prendre, dans certains domaines, et après avis de l'instance représentative du personnel compétente (CT, CAP, selon les hypothèses) des lignes directrices de gestion.

La DGAFP a rappelé que les lignes directrices de gestion, prises dans ces formes, permettraient de recentrer le rôle de la CAP sur l'examen des cas particuliers qui n'entrent pas dans le champ de la ligne directrice. Les deux domaines proposés à titre de réflexion concernent la mobilité des agents et celui de la déconcentration.

L'ensemble des organisations syndicales s'est opposée à ce que la CAP n'examine que les situations individuelles dérogeant à la ligne directrice de gestion, c'est-à-dire les cas les plus complexes et/ou sensibles en gestion. En outre, la plupart des organisations syndicales se sont montrées vigilantes sur la valeur à accorder aux lignes directrices de gestion, qui relèvent du droit souple, par rapport aux normes juridiques en vigueur. Plusieurs ont marqué leur attachement au « droit dur ».

En outre, la majorité des organisations syndicales s'est interrogée sur les fondements pouvant conduire un ministre, pour des raisons liées aux circonstances particulières ou à des motifs d'intérêt général, à s'écarter des critères fixés par la ligne directrice.

Plusieurs organisations ont considéré que la publication des lignes directrices de gestion permettrait de clarifier les orientations retenues pour la gestion des personnels. Pour certaines organisations, ces lignes ne doivent cependant pas perturber les administrations qui, dans le cadre de leur dialogue social ministériel ou directionnel, ont déjà mis en place des modalités de gestion structurantes pour la carrière des agents.

S'agissant de la mobilité (gestion des détachements sortants, barèmes de mutation, règles d'affectation), les organisations syndicales ont toutes rappelé l'importance du rôle des CAP « lieux de transparence », garantes de l'égalité de traitement dans la gestion des agents d'un même corps. Si l'objectif de fluidification de la mobilité choisie est partagé, les organisations syndicales considèrent que les prérogatives des CAP ne doivent pas évoluer à la suite de la mise en place de lignes directrices de gestion dans ce domaine.

Parcours professionnel, carrières et rémunérations

Avenir de la fonction publique

Plusieurs organisations ont estimé que les lignes directrices de gestion permettraient effectivement d'accompagner, en l'encadrant, le mouvement de déconcentration de la gestion des personnels. Elles se sont cependant interrogées sur l'articulation de « lignes » fixées à un niveau national et ministériel, avec une autorité de gestion territoriale interministérielle, auprès de laquelle auraient été déconcentrés certains actes de gestion.

La DGAFP a rappelé que les lignes directrices de gestion n'avaient pas vocation à créer une « strate » de règles statutaires supplémentaires, mais plutôt à expliciter et rendre transparentes des orientations qui existent déjà à un niveau « infra-réglementaire ». Rappelant les enjeux, partagés avec les organisations syndicales, de la fluidification des parcours des agents et d'accompagnement de la déconcentration, la DGAFP a constaté que l'articulation recherchée entre les lignes directrices de gestion et l'évolution du rôle des CAP demeurait un point bloquant.

PROJET