

La loi 2009-972 du 3 août 2009 dite loi de mobilité rend possibles les réorganisations - destructions des services publics

Le vocable « mobilité » utilisé par le gouvernement dans l'intitulé de la loi adoptée cet été par le Parlement ne doit pas faire illusion une seule seconde.

Malgré les discours des ministres ou des députés de la majorité, les personnels doivent savoir que les articles de la loi n° 2009-972 ne visent pas à renforcer ou bien favoriser des dispositions statutaires déjà existantes, relatives à la mobilité des personnels (mutations, détachement...). Mais visent plutôt à permettre des déplacements plus ou moins volontaires de fonctionnaires touchés par des réorganisations de services.

Vous découvrirez dans ce dossier de *Convergences* le détail des dispositions législatives ainsi que nos analyses sur le sujet. Soyons clairs, cette loi n'est qu'une entreprise d'adaptation du statut de fonctionnaire aux nécessités de la RGPP, de ses dizaines de milliers de suppressions d'emplois et des réorganisations - destructions de services qu'elle implique.

Procédures de détachement tous azimuts, droit au départ, réorientation professionnelle, recours à l'intérim et aux contractuels... Les mesures ne manquent pas pour « traiter » les situations lourdes que ne manqueront pas de créer les

retraits massifs d'emplois. Au final, ce ne sont pas les dispositions statutaires favorisant la mobilité choisie par les agents eux-mêmes qui sont renforcées ou même précisées. Ce n'est pas le droit à mutation qui est amélioré ou rendu plus accessible. Non, la loi dite de mobilité ne vise pas à élargir le droit des personnels à exercer sur le poste choisi ou l'affectation souhaitée. Elle vise à rendre possible pour l'administration le reclassement des agents touchés par les suppressions de poste, pour rendre possible (ou socialement acceptables) les restructurations - destructions de services.

A l'instar de ce qui se passe à France Telecom avec le principe de mobilité (qui oblige les cadres à muter tous les 3 ans – principe qui vient d'être suspendu en raison des nombreux cas de suicides dans l'entreprise), nous sommes donc face à des mesures qui imposent une mobilité – en l'occurrence un reclassement.

Le SNASUB-FSU condamne donc fermement cette loi et en réclame l'abrogation, dans le même temps qu'il exige l'arrêt de la RGPP et ses dizaines de milliers d'emplois. Nos services publics doivent être défendus et améliorés, contre la volonté gouvernementale. C'est là tout le sens des mobilisations que nous entendons construire, tous ensemble.



Une loi qui organise

Les dispositions de la loi

La loi 2009-972 « relative à la mobilité et aux parcours professionnels » permet une mobilité du fonctionnaire la plupart du temps imposée. Elle remet en cause certains principes fondamentaux du statut et notamment ceux de neutralité et d'indépendance.

Détachement

L'agent pourra conserver à titre individuel le plafond indemnitaire le plus favorable entre son employeur d'origine et son employeur d'accueil. Le plafond indemnitaire ne dépend plus de l'emploi occupé mais de la situation antérieure de l'agent. C'est un pas de plus vers l'individualisation des rémunérations, au mépris des solidarités entre agents d'un même service. En outre, il exonère l'administration de toute disposition visant l'harmonisation des rémunérations indemnitaires entre ministères.

Réorientation professionnelle

Cette situation sera imposée au fonctionnaire et peut déboucher sur un licenciement de fait ("placé en disponibilité d'office (donc sans traitement) ou, le cas échéant, admis à la retraite").

Cette réorientation s'appliquera dans le cas où le poste de l'agent est supprimé (ou simplement susceptible de l'être) suite à restructuration. Elle fait suite aux destructions en cours de services publics, annonce davantage de suppressions d'emplois et de flexibilité.

Il s'agit là, non seulement d'une remise en cause de la «garantie de l'emploi», principe fondamental du statut mais aussi d'une remise en cause du principe de la Fonction publique de «carrière».

Actuellement, l'administration multiplie les restructurations de ministères et de services. Cette réorientation professionnelle servira à maquiller les futures suppressions de postes et donc d'emplois sous couvert d'engagements de réorientation professionnelle non respectés.

Cumul d'emplois à temps incomplet

Le cumul d'emplois à temps incomplet entre les trois versants de la Fonction publique constitue un véritable écartèlement professionnel. La vérification de l'accord de l'agent ne saurait régler la question. Il peut être difficile de ne pas donner son accord quand l'alternative est elle aussi invivable.

Le caractère expérimental n'est pas suffisant. Nous connaissons trop de situations dans

lesquelles l'expérimentation ne sert pas à vérifier la pertinence d'une mesure mais à apprécier les moyens de la généraliser. Il s'agit là encore de soumettre les agents publics à un système d'emplois précaires et discrétionnaires.

Elargissement des cas de recours à des agents contractuels

« Toutefois, des agents non titulaires peuvent être recrutés pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu (...) ».

Renforcer le recrutement de personnels sous contrat, en dehors des seuls besoins ponctuels déjà prévus par la loi et les règles statutaires, c'est introduire plus de flexibilité et de développement de la précarité dans la Fonction publique. La permanence de l'emploi (et donc du statut) est la garantie fondamentale de la continuité du service public et du bon exercice des missions.

Intérim

En faisant appel à des intérimaires, au lieu d'effectuer des recrutements de fonctionnaires à la hauteur des besoins des services publics, le gouvernement compromet l'avenir de la Fonction publique. L'indépendance, la formation, la pérennité de l'emploi qui correspondent à la pérennité des missions du service public ne seront pas assurées, L'embauche de contractuels dans le secteur public doit cesser et la situation de tous les salariés publics en situation de précarité doit être régularisée par une loi de titularisation.

GIPA

Sa pérennisation va peser très fortement sur nos légitimes revendications collectives en matière d'augmentation de la valeur du point d'indice.

Dossier du fonctionnaire

Il pourra être dématérialisé, géré sur support informatique. La question de la confidentialité est posée.

Dérogations au statut général

Elle pourront être adoptées par décret « en cas de besoins propres à l'organisation de la gestion ». Cet article ouvre la voie à la deuxième phase de la fusion des corps, qui serait caractérisée par la création de corps interministériels.

A suivre

Un certain nombre de décrets et d'arrêtés d'application doivent être publiés. La plupart devraient l'être avant la fin du premier trimestre 2010.



une mobilité imposée

Autour de la loi sur la « mobilité et les parcours professionnels »

Un certain nombre de décrets, antérieurs à la loi du 3 août 2009, l'ont en quelque sorte anticipée en mettant en place des dispositions dont certaines sont éminemment dangereuses pour les garanties dont disposent les fonctionnaires.

Trois de ces décrets instituent des primes ou indemnités d'accompagnement des suppressions de postes par restructuration.

Le décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 institue une prime de restructuration de service (PRS) et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint (AAMC), 2 arrêtés fixent le plafond de la PRS et le forfait de l'AAMC (17 avril 2008) ainsi que la modulation de la PRS (20 octobre 2008).

Le décret n° 2008-367 du 17 avril 2008 institue un complément indemnitaire en faveur de certains fonctionnaires de l'Etat à l'occasion d'opérations de restructuration.

Le décret n° 2008-369 du 17 avril 2008 institue une indemnité temporaire de mobilité.

Par ailleurs, le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 institue une indemnité de départ volontaire pour les fonctionnaires quittant définitivement la fonction publique de l'Etat à la suite d'une démission régulièrement acceptée. Par ici la sortie...

Enfin, le décret 2008-370 du 18 avril 2008 a élargi les possibilités d'affectation des membres d'un corps, quel que soit leur ministère gestionnaire, à l'ensemble des emplois des autres ministères et établissements publics, dont les fonctions correspondent aux missions qu'ils ont vocation à accomplir.

Il a par ailleurs simplifié les délégations de gestion des actes non soumis à l'avis préalable des CAP, du ministère gestionnaire vers le ministère d'affectation.

Plus récemment encore, un arrêté du 31 juillet 2009 prévoit un entretien d'évaluation en cas notamment de reconversion professionnelle (terme utilisé dans la loi du 3 août 2009), sans prévoir ce qu'il adviendra en cas d'évaluation négative.

Un filet a donc été installé avant que la corde soit coupée, mais les mailles de ce filet sont très larges et ne font que... amortir la chute.



Autour de la loi : PFR et mobilité

Bien qu'en apparence sans lien avec la loi mobilité, le décret Fonction publique n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 instaurant la PFR (prime de fonctions et de résultats) va lourdement peser sur le droit à mobilité des fonctionnaires. En effet, la part de la PFR liée aux fonctions varie dans un rapport de 1 à 6 en fonction de l'emploi occupé. Tous les emplois d'un même corps « éligible » à cette prime font l'objet d'une cotation sur une échelle comportant au moins 6 paliers, censés prendre en compte des niveaux différents de responsabilités, de charges, de contraintes ou de sujétions particulières.

Selon la cotation de l'emploi qu'ils occupent, les fonctionnaires d'un même corps percevront une part F de 1 fois (et même 0 pour certains personnels logés par nécessité de service) à 6 fois le taux de base interministériel. Cela ne peut pas être sans conséquences sur la mobilité des agents ni sur les stratégies qu'ils seront amenés à développer.

On imagine en effet facilement que celles et ceux qui auront la chance d'occuper un emploi à forte cotation ne souhaiteront pas le quitter, sauf pour un autre de niveau au

moins équivalent. A l'inverse, les titulaires d'un emploi peu coté rechercheront une affectation plus prestigieuse parce que plus rémunératrice.

Cela aura un effet désastreux pour le service public : les stratégies individuelles de mobilité seront davantage liées au niveau de cotation des emplois qu'à la nature des missions.

Ce dispositif remet en outre en cause un principe fondateur du statut de la Fonction publique : la séparation du grade et de l'emploi. L'une des conséquences de ce principe est que tout fonctionnaire a vocation à occuper n'importe quel emploi du corps auquel il appartient, par le jeu d'un mouvement. Désormais, chaque emploi (par sa cotation) et chaque fonctionnaire (par son évaluation) étant « profilé », l'arrivée d'un agent sur un emploi donné ne pourra résulter que de la coïncidence entre les deux profils. Et, comme on le verra plus loin, l'appréciation de cette coïncidence risque d'échapper définitivement aux CAP.

Quelques propositions du SNASUB

Créer des postes à hauteur des besoins

La première des conditions pour une vraie mobilité, c'est la création de postes. C'est actuellement le chemin inverse qui est choisi, le projet de budget 2010 le montre amplement. Les années précédentes ont vu la destruction de plusieurs milliers de postes dans notre secteur. Cela aussi pèse sur la mobilité.

A l'inverse d'une politique malthusienne en matière d'emploi public, le SNASUB propose un développement des services publics à hauteur des besoins sociaux, investissement pour l'avenir, et donc la création des emplois nécessaires pour assurer ces missions.

Cette confiance dans l'avenir n'est pas le fait de ceux qui veulent maintenir leur taux de profit et font mine de s'effrayer des déficits publics. Mais le meilleur moyen d'assurer l'équilibre des comptes publics serait d'imposer les plus riches.

Dans le secteur de l'éducation particulièrement, davantage de moyens c'est une condition essentielle pour permettre aux jeunes de réussir.

A l'inverse d'une soi-disant mobilité (celle de la loi du 3 août 2009) qui n'est que mobilité forcée et dégraissage des effectifs, il faut retrouver la mobilité comme droit des fonctionnaires.

Dans le cadre du non-remplacement d'une partie des départs en retraite, la LOLF favorisera, dans le cadre de l'enveloppe globale d'équivalents temps plein, le recrutement de non-titulaires en CDD ou CDI : les responsables seront tentés de remplacer les titulaires partis en retraite par des contractuels. Cette dérive -outre le risque essentiel de marginalisation de l'emploi statutaire-, joue à plein contre la mobilité : les non-titulaires ne peuvent bénéficier de mobilité. C'est bien le maintien et la création d'emplois statutaires qui permet l'exercice concret du droit à mobilité.

Le mouvement remis en cause

On a vu page précédente comment la cotation des emplois qu'introduit la PFR vide d'une partie de sa portée le principe de séparation du grade et de l'emploi. De surcroît, la loi mobilité elle-même s'attaque directement à ce principe.

En effet son article 2, au-delà d'une simplification des procédures de détachement, introduit la possibilité d'une intégration directe d'un fonctionnaire dans un corps ou cadre d'emploi de même catégorie et de niveau comparable à son corps ou cadre d'emploi d'origine, sans même passer par la voie du détachement.

Sous couvert d'une apparente simplification, cet article introduit en fait un véritable renversement de logique par rapport au statut actuel de la Fonction publique. Désormais, et grâce à la LOLF qui a abandonné la notion d'emplois budgétaires ouverts par corps, ce n'est plus l'appartenance à un corps qui permet d'occuper un emploi donné, mais l'accès à cet emploi qui déclenche l'accès au corps correspondant.

Le mouvement tel que nous le connaissions jusqu'à présent, organisé par corps et soumis à l'avis préalable de la CAP correspondante, est totalement remis en cause par cette disposition, d'autant que ces affectations pourraient intervenir à n'importe quel moment de l'année.

Que ce soit à l'intérieur d'un même corps, en raison de la cotation des emplois (voir page précédente) ou à l'échelle interministérielle voire inter-fonctions publiques, la décision finale d'affectation risque de revenir au chef de service d'accueil. Libérés des contraintes de corps et donc du contrôle paritaire qu'elles impliquaient, la loi va permettre aux chefs de service de « faire leur marché » grâce aux bourses de l'emploi public qui se mettent en place. On est loin de la mobilité choisie par les fonctionnaires.

Le changement d'affectation d'un fonctionnaire est en passe de devenir une opération strictement individualisée et contractuelle. Ce sera à chaque agent de négocier (d'égal à égal ?) avec le chef du service dans lequel il souhaite arriver. Nous ne sommes pas loin des préconisations du rapport Silicani, qui suggère de limiter la compétence des CAP à l'avancement, au disciplinaire et ... au licenciement.

Les revendications du SNASUB

Pour le SNASUB, la mobilité doit rester un droit individuel garanti, organisé collectivement sous le contrôle des instances paritaires, notamment des CAP.

S'agissant de l'affectation, le SNASUB est attaché au maintien du mouvement, organisé par corps, où tous les participants sont à égalité de droits, se voient appliquer des règles communes, départagés entre eux sur la base de critères objectifs – de préférence un barème. C'est pourquoi nous sommes opposés par principe au profilage des postes et des personnes.

S'agissant du détachement, nous sommes favorables à l'amélioration des conditions de sa mise en œuvre, à condition qu'il reste soumis au contrôle de la CAP du corps d'accueil.



pour une vraie mobilité

La mobilité comme droit

Mobilité fonctionnelle

Pour le SNASUB, le droit à la mobilité ne se limite pas à sa dimension géographique (changement de lieu), mais revêt également une dimension fonctionnelle. Outre le détachement, qui sera traité plus loin, c'est la possibilité de changer de fonctions tout en conservant son statut, sans obligatoirement changer d'employeur et de résidence administrative, par exemple à l'intérieur d'une université ou d'un gros service déconcentré.

C'est d'ailleurs une des richesses de ministères tels que l'Éducation nationale, l'Enseignement supérieur, la Culture ou Jeunesse et sports de pouvoir offrir une aussi grande variété de missions à l'intérieur d'un même statut.

La pratique de plus en plus systématique de cotation et de profilage des emplois ajoutée à l'évaluation individuelle des agents, toutes pratiques que condamne le SNASUB, remet sérieusement en cause ce droit à une mobilité fonctionnelle choisie.

Droit à la carrière

Pour le SNASUB, ce droit s'entend comme la possibilité offerte à chacun de parcourir la totalité de l'espace indiciaire du corps auquel il appartient et d'accéder à un corps supérieur par liste d'aptitude.

Le découpage de presque tous les corps en deux ou plusieurs grades constitue un obstacle au déroulement linéaire de la carrière. C'est d'autant plus vrai aujourd'hui que, aux conditions d'ancienneté requises pour passer d'un grade au grade supérieur, se superpose désormais le poids considérable de l'évaluation individuelle traduite dans le compte rendu de l'entretien professionnel. Éminemment subjectif et non quantifiable, cet élément affaiblit le pouvoir de contrôle des CAP et autorise l'arbitraire des chefs de service.

Des barèmes respectés, pour une vraie mobilité

Le barème sert essentiellement à déterminer l'ordre d'examen des demandes de mutation. Plus un individu est placé haut dans le barème, plus ses chances seront grandes d'obtenir satisfaction, notamment sur ses premiers vœux. Pour un mouvement, le barème doit comprendre :

des éléments communs aux candidats : l'ancienneté générale de service, l'ancienneté dans le corps, l'ancienneté dans le poste,

des éléments personnels : rapprochement de conjoint ou assimilé, bonification, enfants à charge, années d'éloignement. Le compte-rendu d'évaluation ne devrait pas intervenir dans le barème de mutation. Le mouvement est l'acte de gestion qui offre la plus grande marge d'initiative aux commissaires paritaires, et qui leur demande le plus de travail

S'ajoutant à l'allongement des carrières qui résulte des dernières réformes statutaires, cela conduit à ce que nombre d'agents n'arrivent plus à atteindre l'échelon terminal de leur corps avant la fin de leur carrière qui, dans le même temps voit son amplitude indiciaire globale diminuer sans cesse. Il en va de même pour l'accès à un corps supérieur par liste d'aptitude. Des documents aussi peu propices à la comparaison entre agents que les lettres de motivation et les rapports d'évaluation sont désormais présentés comme déterminants pour la promotion, privant là encore les CAP de leurs prérogatives.

C'est pourquoi, à ces orientations, le SNASUB oppose les revendications :

- De corps linéaires non segmentés par des grades qui hachent les carrières ;
- De l'utilisation de barèmes prenant en compte des données quantifiables et comparables pour les actes de gestion collective.

Droit à formation

L'envie et la possibilité de changer d'affectation sont largement facilitées si les agents peuvent accéder à une formation avant ou juste après la prise de leurs nouvelles fonctions.

Le SNASUB revendique donc un accès ouvert à une formation choisie, condition indispensable pour permettre une mobilité choisie. Cela s'oppose à ce que la formation demandée par les agents soit, selon les cas, refusée ou imposée par l'autorité hiérarchique en fonction des seuls besoins immédiats du service d'origine.

préparatoire et de compte rendu. Pour que le plus possible de collègues aient satisfaction, tout en respectant les vœux de chacun, il autorise à prendre des distances raisonnables avec le classement résultant du barème.

Cette opération présente néanmoins des difficultés particulières pour les corps d'encadrement et ceux qui regroupent des personnels aux spécialités professionnelles diverses et pointues. Le profilage se prête mal au barème.

Aucun mouvement n'existe pour les corps ITRF – d'où des possibilités de mutation très réduites pour lesquelles les CAP ne sont même pas consultées - alors qu'un mouvement appuyé sur les emplois types des BAP serait imaginable.

Le développement des postes à profil s'oppose frontalement au système du barème. Là encore, nous voyons que le "profilage" et la logique managériale ne font pas bon ménage avec les droits et garanties des personnels.

Mobilité : des règles posées par la loi et rappelées par la jurisprudence

Dans le sens que lui donne le statut général (article 60), la mutation ne doit pas être une mesure disciplinaire. Elle est prononcée dans l'intérêt du service, qu'elle soit décidée pour pourvoir à un emploi vacant, pour améliorer la répartition des personnels ou qu'elle soit rendue nécessaire par la mauvaise entente entre un agent et son supérieur, ou par le comportement du fonctionnaire.

L'exercice du pouvoir d'affecter les fonctionnaires est entouré de certaines garanties pour les intéressés.

La consultation de la CAP quand la situation de l'agent est modifiée

Si la mutation entraîne une modification dans la situation de l'agent, comme la perte d'indemnités accessoires, la modification de ses fonctions ou de sa position hiérarchique, la réduction de ses tâches, un changement d'affectation ou de résidence ou de logement, elle doit être précédée de la consultation de la commission administrative paritaire.

Si la situation de l'intéressé n'est pas modifiée, si la mutation se borne à un changement d'affectation dans le service ou à tirer les conséquences d'un changement de corps, aucune consultation n'est nécessaire.

Il en est de même dans les cas d'urgence (mais il n'y a pas d'urgence par exemple lorsque la vacance aurait du être pourvue depuis plusieurs mois).

Le changement d'affectation à caractère disciplinaire

C'est le déplacement d'office, soumis à la règle de la communication du dossier, et autres formalités prescrites par les statuts.

Serait une sanction le changement d'affectation motivé par des considérations relatives au comportement de l'agent ou portant atteinte à sa situation. Dans certains cas, la mutation même opérée au sein d'un service revêt un caractère disciplinaire, par exemple si elle entraîne un préjudice matériel ou moral (CE, Philip, 9 février 1912) ou si l'instruction révèle une intention disciplinaire (CE, Fays, 2 juin 1916). La décision sera dans ce cas illégale si les procédures disciplinaires n'ont pas été respectées ou si le détournement de pouvoir est établi.

L'administration doit respecter ses propres règles

Par exemple, le juge administratif a récemment annulé en urgence (référé) une mutation sur un double poste alors que l'intéressé avait postulé sur la commune où se trouve le premier demi-poste, mais non sur ce double poste qui faisait l'objet d'une signalisation numérotée différente du choix « tout poste sur la commune de... ».

Les priorités de mutation

Le statut général attribue priorité pour les mutations, mises à disposition ou détachements, aux fonctionnaires séparés de leur conjoint ou de leur famille pour des raisons professionnelles.

Le décret n° 95-313 du 21 mars 1995 modifié accorde à certains agents de l'Etat affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles un droit de mutation prioritaire.

L'obligation de faire connaître les emplois vacants est toujours dans la loi

Pour assurer l'égalité de chances des fonctionnaires, le statut général a notamment prévu que l'autorité compétente dresse des tableaux périodiques de mutation après avis de la commission paritaire; les règles d'établissement de ces tableaux ont un caractère statutaire.

En l'absence de tableau, l'autorité doit faire connaître au personnel les vacances, à pourvoir immédiatement si c'est nécessaire (CE. Grosse, 17-5-1961). L'avis de vacance doit être diffusé suffisamment à l'avance pour que tous les personnels en aient eu connaissance (CE. Bocage, 8-2-1965). Lorsque la publication est prescrite, l'affectation d'un agent à un emploi dont la vacance n'a pas été communiquée aux intéressés est illégale (C.E. Thinus, 1-7-1955).

Loi du 11-1-1984, art. 61 : « Les autorités compétentes sont tenues de faire connaître au personnel, dès qu'elles ont lieu, les vacances de tous emplois, sans préjudice des obligations spéciales imposées en matière de publicité par la législation sur les emplois réservés ».

Les autorités procèdent aux mouvements après avis des commissions paritaires dans les conditions fixées par la loi (art. 60) et compte tenu des demandes et de la situation de famille des intéressés.

Ces garanties tendent à s'effacer avec les postes à profil, la notion de masse budgétaire de la LOLF et le caractère purement indicatif des emplois, cette logique managériale qui ne garantit pas les droits mais voudrait mettre chacun sur un siège éjectable.

Seule la lutte collective, unitaire et massive, pourra mettre en échec cette logique de déréglementation.

