

POSITION DE L'UNIPEF SUR LE PROJET DE LOI DE TRANSFORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'UNIPEF n'a pas été associée à l'élaboration du projet de loi visant à fluidifier la gestion de la fonction publique en simplifiant le cadre de la concertation et en multipliant les leviers d'action des cadres. À l'examen, un certain nombre de mesures lui paraissent aller dans le bon sens, d'autres se justifient et sont admissibles. Quelques points lui semblent toutefois nécessiter des amendements au texte du projet de loi ou des précautions dans le corpus réglementaire qui l'accompagnera.

1 Les CAP avancement doivent rester organisées par corps

Les CAP avancement ont pour objet d'examiner, avant la prise de décision de promotion, la liste des agents à promouvoir ; elles permettent d'éclairer les décisions de l'administration, et en particulier

- d'assurer qu'il n'y a pas d'oubli manifeste parmi les agents promouvables dans les propositions,
- de prendre en compte des facteurs humains négligés ou ignorés,
- de rechercher un consensus sur les décisions, ou au moins de vérifier qu'elles ne comportent pas d'anomalie majeure en un mot d'améliorer, à faible coût, la qualité des décisions prises.

Limiter le rôle des CAP à l'examen de recours ne permet plus d'atteindre le premier de ces trois objectifs. Nous devons rappeler le cas de l'économiste Jean Tirole, oublié par l'administration pour l'avancement au grade d'ingénieur général et rattrapé *in extremis* grâce à l'UNIPEF : l'année suivante, il recevait le prix Nobel pour ses travaux.

Les listes d'agents promouvables n'étant pas diffusées, il sera impossible aux organisations syndicales de les examiner sous cet angle. A fortiori, comment un agent saura-t-il qu'il est susceptible d'être promu ?

Même si les règles de promotion sont explicitées, les pratiques d'arbitrage, et notamment les durées moyennes d'attente, ne seront pas publiques : comment savoir si un recours a quelque chance d'être recevable ? La très grande majorité des agents ne sera pas suffisamment sûre de sa situation pour oser déposer un recours, surtout si sa hiérarchie n'y est pas favorable. Au total, le système envisagé risque de s'avérer non seulement opaque, mais aussi inefficace en produisant beaucoup de recours non recevables, mais non les recours justifiés.

L'UNIPEF estime que l'examen au fond des propositions d'avancement ou des recours à ce sujet ne peut se faire que corps par corps. L'appréciation sur la pertinence d'une promotion est un travail comparatif très délicat qui nécessite une connaissance suffisamment précise de l'ensemble des métiers exercés par les promouvables et des conditions parfois très différentes dans lesquelles ces métiers s'exercent, pour pouvoir les départager équitablement sous l'angle des différents critères de promotion (diversité du parcours, niveau de responsabilité, exposition des postes récents, résultats obtenus, compétences acquises, ancienneté etc.).

Il est donc indispensable que les instances de concertation et de recours en la matière comportent principalement, en tout cas pour les fonctions d'encadrement, des membres du corps concerné. Il n'y aurait guère de sens à ce qu'un litige concernant l'avancement fasse l'objet d'un avis émis par une instance qui ne comprendrait aucun membre du corps concerné.

De plus, la logique de commissions ministérielles pose un problème particulier pour le corps des IPEF, qui a la spécificité d'être géré par deux ministères, dans une gestion unifiée qui doit garantir l'équité de traitement entre les membres du corps. Cette double responsabilité ministérielle implique un traitement spécifique : comment l'équité de traitement pourrait-elle être assurée par deux commissions différentes, dans lesquelles de surcroît ce corps ne serait pas représenté ?

La mise en œuvre de l'article 9 de la loi 83-634, en tant qu'il concerne la participation des fonctionnaires à l'examen des décisions individuelles d'avancement, nécessite le maintien dans leur forme actuelle, c'est-à-dire par corps, des CAP avancement. L'UNIPEF demande ce maintien.

2 L'hétérogénéité de la catégorie A implique une CAP spécifique pour les catégories A+

L'UNIPEF fait observer que le champ d'action des CAP prévu par le projet en matière d'examen des recours individuels, qu'il y ait ou non obligation d'un recours hiérarchique préalable, risque de générer un plan de charge extrêmement lourd, les instances de concertation et de conciliation que représentent les CAP dans leur forme actuelle ayant disparu ; d'autant plus lourd que le champ de compétences de ces nouvelles CAP sera très hétérogène (particulièrement, en termes de niveaux de responsabilités, celles qui concerneront la catégorie A), rendant nettement plus difficile une juste appréciation de ces recours.

En matière d'avancement, de surcroît, il serait problématique que les fonctions exercées et la manière de servir d'un agent chargé d'une mission d'encadrement ou de direction soient débattues par ou avec des agents de niveau hiérarchique inférieur.

L'UNIPEF demande que le texte de loi prévoit que les CAP pour les agents de catégorie A soient scindées afin que soient séparées les catégories A et A+, cette dernière groupant les agents appartenant à un corps ou un cadre d'emplois dont l'indice terminal brut est supérieur ou égal à 1015 (ou autre définition plus adéquate).

3 Les recours en matière de mutation doivent avoir un sens

L'UNIPEF constate que les recours contre les décisions de mutation et le résultat de leur examen en CAP arriveront systématiquement trop tard pour qu'une suite favorable puisse leur être donnée, sauf à ce que ces recours soient suspensifs de la décision visée. Une fois la décision prise, quand la personne retenue aura pris ses dispositions, voire aura déménagé et été remplacée, il ne sera humainement plus possible de la rapporter.

L'UNIPEF demande que les recours contre les décisions de mutation aient un effet suspensif.

Enfin, ce projet de loi soulève par ailleurs deux problèmes qui lui sont directement liés :

A - Une véritable gestion des compétences doit être mise en place, avec les moyens nécessaires

- a) L'UNIPEF constate un engorgement marqué de la gestion des cadres dirigeants dans certains ministères, dont le MTES-MCTRCT, engorgement qui se traduit par un nombre croissant de candidatures non satisfaites, une grande déperdition d'énergie et une démotivation sur ce point précis. Il entraîne un effet secondaire très défavorable : les services recruteurs, placés de plus en plus souvent devant un large choix comportant souvent un ou plusieurs candidats ayant déjà travaillé dans leur secteur d'activité, privilégient ceux-ci par sécurité. Tous ces facteurs concourent

à une diminution générale de la mobilité qui réduit toujours davantage la possibilité de construire un parcours professionnel varié.

Or l'expérience de la mise en place du RIFSEEP montre qu'elle semble ajouter encore à cette diminution, certains agents n'ayant plus intérêt à quitter leur poste.

De surcroît, un recrutement accru de contractuels ne peut qu'aller dans le même sens.

La variété des parcours est pourtant gage d'une compétence extrêmement importante : l'adaptabilité. Elle facilite fortement le dialogue au sein même de l'administration et limite la tendance naturelle, désastreuse, au fonctionnement en silos. Elle est un facteur puissant de motivation des agents sur le long terme, et de qualité du recrutement. Elle est enfin indispensable à l'émergence de profils polyvalents, dotés d'une vision large, susceptibles d'occuper avec succès des postes à hautes responsabilités.

La tendance actuelle à la "filiarsation" des carrières doit donc être combattue avec énergie. Il apparaît impératif de favoriser la diversité des parcours, non seulement entre secteurs et ministères au sein de l'administration d'Etat, mais aussi avec les établissements publics, les collectivités territoriales et le secteur privé.

Or c'est un point sur lequel l'intérêt général de l'administration, tel que présenté ci-dessus, est très souvent en opposition directe avec l'intérêt immédiat du service recruteur. La diversité des parcours doit donc figurer explicitement parmi les critères de choix affichés ("règles de gestion" pour les mutations), et en bonne position, faute de quoi les recruteurs ne la prendront plus en compte.

L'UNIPEF demande instamment que la diversité du parcours professionnel du postulant et la contribution du poste proposé à cette diversité soient inscrites dans les toutes premières priorités des règles de gestion pour les mutations, au moins pour la catégorie A.

- b) L'UNIPEF constate en outre l'absence, sauf cas très particuliers, de toute gestion des compétences et des connaissances nécessaires à l'administration, incluant l'aspect prospectif que cela comporte. La situation dégradée de l'emploi des personnels de plus de 45 ans, massivement sous-utilisés, n'est que la partie émergée de cet iceberg ; la gestion des compétences dans l'administration se situe à un niveau caricaturalement faible par rapport aux grandes entreprises du privé.

En ce qui concerne plus particulièrement les IPEF, il est évident que les moyens en place pour la gestion des carrières dans leurs deux ministères gestionnaires sont fortement sous-dimensionnés. L'UNIPEF estime nécessaire et urgent de mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des carrières et des compétences, au niveau global (évaluation des besoins à cinq et dix ans, formation initiale et continue, pyramidage du corps...) comme au plan individuel, avec un soutien convenable des agents en reconversion ou en recherche de diversification hors champs traditionnels, incluant les diagnostics nécessaires et une offre de formation adaptée, individualisable dans toute la mesure du possible.

Il faut en outre que cette gestion soit véritablement commune aux deux ministères de tutelle, de façon à garantir l'équité de traitement et une qualité de service homogène.

L'UNIPEF demande avec force qu'une véritable gestion des compétences soit mise en place pour les cadres du MTES-MCTRCT et du MAA et que les moyens dans ce domaine soient mis en adéquation avec les besoins, en prenant exemple sur les pratiques des grandes entreprises privée en la matière.

B. L'ouverture aux contractuels des postes de direction, et plus généralement de catégorie A, devra être encadrée

- a) L'Unipef constate pour commencer qu'une telle ouverture n'est compatible ni dans le principe, ni en termes d'applicabilité concrète, avec les dispositions réglementaires actuelles qui régissent l'accès des fonctionnaires titulaires aux postes de direction : liste limitative de corps admissibles, durée minimale de services, quotas... En outre, ces règles ont pour effet de réduire fortement le vivier de fonctionnaires titulaires pouvant être nommés, favorisant par contre-coup le recrutement de contractuels d'une manière qui risque d'être injustifiée et contre-productive.

L'Unipef demande donc que l'ouverture aux contractuels s'accompagne de l'abrogation des articles 4 et 5 du décret n° 2012-32 du 9 janvier 2012 relatif aux emplois de chef de service et de sous-directeur des administrations de l'Etat.

- b) Elle note avec satisfaction que les nouvelles dispositions de contrôle en matière de déontologie s'appliquent aussi au recrutement de contractuels, qui nécessite en effet une vigilance toute particulière en la matière du fait de sa grande souplesse.
- c) L'Unipef redoute en revanche que cette ouverture, au principe de laquelle elle est favorable, ne soit mise en œuvre avec une souplesse excessive, débouchant sur une dérive au détriment de la qualité du service public, et n'engendre des coûts excessifs en termes de rémunérations si celles-ci ne sont pas strictement encadrées.

Elle demande par conséquent que les dispositions réglementaires qui accompagneront ce texte de loi prévoient des dispositions claires et satisfaisantes en matière

- **de procédure de recrutement : le poste doit avoir été proposé au préalable aux fonctionnaires (titulaires ou contractuels) ; ce n'est qu'en l'absence de candidat convenable, sur rapport justificatif, que le service pourra ouvrir le poste aux contractuels ;**
 - **de compétences et de connaissances des personnes ainsi recrutées, eu égard aux exigences définies dans la fiche de poste, mais aussi à celles du poste lui-même ;**
 - **de rémunération : celle-ci n'a aucune raison d'être supérieure à celle d'un fonctionnaire titulaire à compétences et connaissances équivalentes.**
- d) Enfin, l'Unipef fait remarquer que la mise en œuvre au MTES-MCTRCT de cette latitude nouvelle devra se faire avec beaucoup de doigté compte tenu de l'engorgement déjà mentionné – le Conseil d'Etat a demandé à juste titre que l'étude d'impact accompagnant le projet de loi soit complété par des éléments quantitatifs portant, entre autres, sur le nombre de fonctionnaires en attente d'affectation. Les demandes précédentes, si elles sont suivies, devraient permettre d'éviter que la situation ne devienne explosive.