

PROJET DE LOI

relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique

Exposé des motifs

Le projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique place la gestion des ressources humaines au cœur de la réforme de la fonction publique.

Il fait suite à une intense concertation, notamment dans le cadre de la conférence sur les parcours professionnels qui s'est tenue à l'automne 2007 à l'initiative du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Le présent projet de loi met tout d'abord l'accent sur la mobilité. Tel est l'objet du premier chapitre, relatif au « développement des mobilités ».

Comme l'avait affirmé avec force le Président de la République dans son discours du 19 septembre 2007 à l'Institut régional de Nantes « l'organisation de la mobilité à l'intérieur du service est l'un des grands enjeux de la réforme administrative. ».

De là ont découlé des engagements présidentiels forts pour favoriser la circulation des hommes, des idées et des compétences au cœur du service public.

Il s'agit de droits nouveaux, tel que le droit à la mobilité reconnu à chaque fonctionnaire (art. 4 du projet).

Il s'agit également de garanties :

- garantie d'une mobilité non entravée par les statuts particuliers (systématisation des détachements et droit à intégration, art. 1) ;
- garantie d'une mobilité facilitée par de nouveaux outils juridiques (intégration directe entre corps et cadres d'emplois, art. 2) ;
- garantie d'une mobilité organisée à l'échelle des fonctions publiques (mobilité entre la fonction publique civile et militaire, arts. 1 et 3 ; mobilités dans le cadre du cumul d'emplois entre les trois fonctions publiques, art. 8) ; mobilité par la consécration du principe de libre circulation des travailleurs à l'échelle des pays membres de l'Union européenne (ouverture des concours internes aux ressortissants communautaires, art. 11)

Il s'agit enfin d'un accompagnement, lorsque la mobilité doit être organisée par l'administration, qui donne à son agent les moyens matériels de changer de poste et d'administration dans de bonnes conditions (accompagnement financier, art. 6).

La mobilité est un droit. Elle devient plus encore un atout, lorsqu'elle est organisée dans le cadre de la carrière garantie aux fonctionnaires : reconnaissance des compétences acquises, construction de parcours cohérents, perspectives d'évolution et de promotion à chaque étape de la vie professionnelle.

C'est pourquoi le projet de loi fait de la construction de parcours professionnels le second pilier de cette réforme de la gestion des ressources humaines.

Cette préoccupation se retrouve tant dans le chapitre relatif au « développement des mobilités » (I) que dans celui consacré aux « recrutements » (II)

Plusieurs dispositions favorisent cette démarche, qu'il s'agisse des mesures visant à mieux organiser les mobilités (conservation des plafonds indemnitaires les plus favorables, art. 6), de celles permettant de capitaliser les avantages de carrière acquis dans ce cadre (reconnaissance des avantages de carrière obtenus lors des détachements, art. 5), des dispositions permettant d'organiser des actions de formation, d'accompagnement et d'encadrement des fonctionnaires en recherche d'affectation (réorientation professionnelle, art. 7) ou de la suppression des limites d'âges subsistant pour le recrutement par concours dans certains corps ou cadres d'emplois (art. 11).

Le recours à l'intérim et l'harmonisation des conditions de recours à l'emploi contractuel dans les trois fonctions publiques participent pour leur part d'une volonté de permettre à l'administration de garantir la continuité du service public lorsqu'il n'est pas possible d'avoir recours à des fonctionnaires (art. 9).

Pour les agents contractuels concernés par des transferts d'activités entre deux organismes publics, la continuité de l'emploi pourra quant à elle s'organiser dans un cadre juridique sécurisé (art. 10).

Enfin, un dernier volet du projet de loi contient « diverses dispositions de simplification » (chapitre III) qui permettront d'accompagner ces réformes par une clarification de la réglementation (position hors cadre, art. 14), un allègement des procédures de gestion des ressources humaines (formalités juridiques, art. 15) ou la mobilisation de nouveaux outils de gestion (dématérialisation du dossier individuel du fonctionnaire, art. 13).

Chapitre Ier Développement des mobilités

Article 1

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 des dispositions relatives au détachement est également accordé dans le cadre de l'ouverture de la fonction publique civile aux militaires.

Article 2

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.

Article 3

Le présent article constitue le pendant de l'article 1 dans ses dispositions relatives à l'ouverture de la fonction publique civile aux militaires. Il modifie le code de la défense pour ouvrir le bénéfice des dispositions de l'article 1er relatives au détachement suivi ou non d'intégration aux fonctionnaires qui souhaitent rejoindre les corps de militaires.

Article 4

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. »

Elle donne le droit à tout fonctionnaire accueilli dans un organisme public ou privé de le rejoindre sous réserve du respect d'un délai de préavis de trois mois.

Les motifs de refus invoqués par l'administration à ce départ sont strictement limités « aux nécessités absolues de service », opposable à l'agent sous le contrôle du juge.

Ce droit au départ de l'agent est encadré dans le cadre de mutations organisées par un tableau périodique de mutations et dans l'hypothèse où les statuts particuliers prévoient des conditions de préavis et de durées de service exigibles pour l'occupation du premier emploi plus restrictives.

Article 5

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 intervient à l'occasion de la réintégration dans le corps d'origine, du renouvellement du détachement ou de l'intégration dans le corps d'accueil.

Article 6

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 :

- 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.

Les deuxième et troisième mesures intéressent plus particulièrement des opérations de restructuration.

Article 7

La réorientation professionnelle est la situation 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.

Article 8

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.

Ces dispositions ne modifient pas les règles relatives au temps non complet actuellement applicables au sein de la fonction publique territoriale.

Chapitre II

Recrutement dans la fonction publique

Article 9

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 limitera la reconstitution d'un volant d'emplois précaires dans l'administration.

Le premier alinéa procède par ailleurs à l'harmonisation des cas de recours aux agents non titulaires prévus dans les trois fonctions publiques.

Article 10

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 quel que 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.

Article 11

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, au vu de leurs titres et diplômes et de leur expérience professionnelle, dans une situation professionnelle comparable à celle des agents de la fonction publique française qui remplissent les conditions pour se présenter aux concours internes.

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

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

Article 12

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.

Chapitre III **Diverses dispositions de simplification**

Article 13

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.

Un décret en Conseil d'Etat permettra de préciser le cadre juridique dans lequel interviendra cette gestion dématérialisée dans les administrations qui souhaiteront y avoir recours. Il déterminera en particulier les règles qui permettront de garantir les impératifs de neutralité, de confidentialité, d'unité et d'unicité qui s'appliquent actuellement au dossier individuel dans le cadre de l'article 18 de la loi du 13 juillet 1983.

Article 14

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*.

Article 15

La disposition vise à simplifier la procédure d'élaboration des décrets statutaires et à contribuer au désengorgement de l'activité du Conseil d'État, en lien avec la réflexion engagée par celui-ci, en ne soumettant plus à son examen les statuts particuliers qui reprennent des dispositions statutaires communes à plusieurs corps de fonctionnaires ou à plusieurs emplois fonctionnels.