

PPCR : avenir de la Fonction publique : analyse des documents de la DGAFP relatifs à la séquence 1 « architecture statutaire ».

27 novembre 2014

Pour mémoire, une note datée d'avril dernier sur les enjeux de la négociation a été diffusée au CDFN du mois de mai.

La FSU a indiqué le 7 octobre dernier qu'elle participait à la négociation car les besoins et les attentes des personnels sont forts. Elle a indiqué qu'elle examinerait étape par étape les avancées de la négociation.

La séquence « rénover et simplifier l'architecture statutaire » devait être la séquence n°2. Suite aux interventions réitérées des organisations syndicales, elle est abordée en premier lieu.

Elle doit porter sur le classement hiérarchique entre catégories statutaires des corps et cadres d'emplois, sur les corps et les cadres d'emplois, le grade et l'avancement de grade, les échelons.

Au vu des fiches adressées par la DGAFP, il apparaît nécessaire de porter un questionnement politique sur les besoins de la fonction publique, sur les finalités de la réforme.

La ministre a d'ailleurs choisi de positionner les enjeux à un haut niveau : « avenir de la fonction publique ». Il faudra sans doute l'interpeller sur la nécessité de revoir les recours aux contrats, tant il est manifeste qu'aujourd'hui la coexistence de contractuels avec la nécessité de gérer des parcours en CDI et de fonctionnaires conduisant à ce que d'aucuns identifient comme une double « GRH » est un point d'attaque du statut. C'est aussi une source inutile de complexification des fonctions de gestion des personnels.

Document DGAFP	Mandats FSU	Remarques
Fiche n° 1: Le classement hiérarchique des corps et cadres d'emplois (séance du 22 octobre 2014)		
<p>1. <u>L'état des lieux</u> L'administration s'est attachée à repérer les définitions législatives et réglementaires de la notion de catégorie, pour en préciser les applications dans la gestion des personnels (détachement, classement dans l'échelle de rémunération à l'occasion d'une promotion ou d'une titularisation). Si les catégories C et B lui apparaissent cohérentes, elle souligne l'hétérogénéité de la catégorie A tant en termes de fonctions exercées que de diplôme exigé.</p>	<p>Partir des missions, des besoins.</p>	<p>Glissement de « qualification » à « compétences ». Question de fond à avancer : Le rôle du concours : égalité devant l'accès à l'emploi public. De quelles qualifications a-t-on besoin dans la Fonction publique ? Comment rendre la fonction publique attractive ?</p>
<p>2. <u>Sur la question du diplôme</u> Faut-il exiger un diplôme pour se présenter aux concours externes de la fonction publique ? Le diplôme doit-il être complété par des épreuves de concours permettant d'évaluer les compétences des candidats ?</p>	<p>« Reconstruction de la grille qui respecte les qualifications (congrès de Lille) ». dans la négociation PPCR, cela conduit à défendre le maintien de catégories hiérarchiques fondées sur le niveau de diplôme exigé au recrutement externe</p>	<p>Partir des fonctions à exercer, identifier la qualification nécessaires pour mobiliser les compétences pour le 1^{er} emploi et aussi les emplois suivants ; il revient d'ailleurs à l'employeur d'assurer une formation initiale professionnelle et au cours de la carrière. La FSU exprime des réserves sur la mise en œuvre de la professionnalisation des concours. Il est indispensable d'exiger le diplôme et de reconnaître la qualification. Dans le recensement des inconvénients à ne plus exiger de diplôme, il faudrait intégrer les enjeux sociaux. Si l'Etat fixe l'objectif de 80% au niveau bac et de 50% au niveau licence, et affiche en même temps qu'il ne vérifiera aucun de ces titres lorsqu'il recrute, il y a contradiction.</p>

		En revanche, il est utile de renforcer le rôle de la commission d'équivalence pour diffuser le message que l'expérience peut valoir équivalence. En, il faut que la fonction publique continue de recruter sans diplôme.
<p>3. Sur la question des niveaux hiérarchiques ?</p> <ul style="list-style-type: none"> La suppression des niveaux hiérarchiques est-elle envisageable ? Dans cette hypothèse quels critères pourraient leur être substitués : le niveau des missions ? les niveaux de technicité ou d'encadrement ? Faut-il redéfinir les niveaux hiérarchiques ? Doit-on envisager une « classification » des niveaux hiérarchiques ? Une autre classification est-elle envisageable ? Sur quels critères ? La redéfinition du nombre de niveaux hiérarchiques est-elle souhaitable ? Doit-on envisager la création d'un plus grand nombre de niveaux hiérarchiques ? Doit-il y avoir un lien systématique entre niveau de diplôme exigé et classement hiérarchique ? 	<p>1. des recrutements sans qualification ou avec une qualification professionnelle de niveau V : la catégorie C actuelle doit être maintenue, reconstruite en deux grades.</p> <p>2. Le niveau bac (actuellement 70 % d'une classe d'âge obtient le bac).</p> <p>3. le niveau bac + 2 (le système éducatif délivre des qualifications de ce niveau qui doivent pouvoir être reconnues pour des fonctions « techniques »).</p> <p>4. décliner le LMD : besoin de reconnaître les qualifications correspondant au niveau licence, mais aussi celles de niveaux master et doctorat, puisque dans les faits ces qualifications sont demandées, les corps concernés connaissant aujourd'hui un réel déclassement. Défendre l'existence des catégories, de la nécessité de requalifier les emplois actuels, et de promouvoir les personnels.</p>	<p>Quatre niveaux dans l'organisation hiérarchique (exécution - mise en œuvre avec technicité – expertise, encadrement et ingénierie- encadrement supérieur, ingénierie supérieure et recherche). Selon les besoins pour ces niveaux on identifie les niveaux de diplômes correspondants, à un niveau supérieur correspond un classement initial plus élevé dans la grille. Niveau 1 : sans diplôme et niveau V classé plus haut (équivalent à 3ans d'activité ?). niveau 2 deux classements : bac et bac + 2 , niveau 3 deux classements licence et master, niveau 4 reconnaissant le doctorat.</p>
Fiche n°2 : Les corps et les cadres d'emplois. (séance du 5 novembre 2014 puis 17 décembre)		
<ul style="list-style-type: none"> Comment concilier la poursuite du processus de fusion des corps et le maintien des identités professionnelles ? 	<p>L'appartenance au corps ou au cadre d'emplois définit le droit à la carrière : fonctions et emplois accessibles, déroulement de la carrière, mobilités possibles.</p>	<p>De ce point de vue, les Cigem n'ont rien réglé car pour changer de ministère, il faut un recrutement par le nouveau ministère. La différence des montants indemnitaires entre ministères n'a pas été réglée. Dès lors le gain du Cigem pour les agents n'a rien d'évident. Il pose en outre la question du lieu de dialogue social avec une administration pilote potentiellement éloignée de l'administration d'exercice. Le questionnement est révélateur du malaise engendré par les fusions de corps. Pour la FSU, pas de fusion par principe mais des fusions possibles selon les cas, le critère majeur étant celui des missions. Des fusions revendiquées (corps enseignants en extinction par exemple) n'ont jamais été envisagées ; ce qui tend à prouver que les fusions de corps conduites l'ont été dans un but gestionnaire. La modification de l'article 10 de la loi 84-16 par la loi mobilité sur laquelle la fiche s'appuie est fortement contestable : exceptions au statut pour « les</p>

		<i>besoins propres à l'organisation de la gestion de ces corps ».</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Questionnement sur les cadres statutaires communs à plusieurs fonctions publiques 		<p>Compte tenu du bilan des fusions de corps, cette piste apparaît plus proposée en vue d'une gestion des réformes que créatrice de droit pour les agents. En outre, la réalité des pratiques et cultures professionnelles en fonction des services d'exercice, doit être prise en compte.</p> <p>Le terme utilisé dans les avant-projets de relevé de conclusion était celui de « corps communs » à plusieurs versants. La formule retenue par le relevé du 4 avril « cadres statutaires » est bien moins porteuse de garanties pour les personnels.</p> <p>Bien des questions mériteraient d'être expertisées : la fiche pointe l'intérêt de listes d'admission à des concours communs et l'unification des modalités de formation. Avancer vers des épreuves de concours communes, des modules de formation communs oblige-t-il à une réforme statutaire aventureuse ?</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Quelles différences de modalités de recrutement entre les versants de la fonction publique ? Faut-il généraliser les listes d'admission par ordre de mérite aux trois versants de la fonction publique ? 	De même le rôle des centres de gestion pour construire un droit à la mobilité vaut d'être approfondi.	<p>Le concours c'est le principe statutaire d'un jury indépendant de l'employeur. La FSU récuse toute piste de généralisation des listes d'aptitude de la FPT par ordre alphabétique génératrices de reçus collés.</p> <p>La fiche interroge sur la généralisation des listes d'admission par ordre de mérite aux trois versants, ce qui est intéressant et doit être envisagé. Pratiquement, cela suppose de conférer un nouveau rôle aux centres de gestion de la FPT.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Quel équilibre entre les concours externes, concours internes, examens professionnels et listes d'aptitude ? 	Changement de corps par concours, ou sur critères objectifs pour les listes d'aptitudes. Intérêt de la co-existence pour un même corps des deux dispositifs (congrès de Poitiers).	<p>La fiche analyse le recul des places offertes aux concours internes. Il a été compensé (partiellement) par une augmentation des possibilités offertes par les listes d'aptitudes, dont nos mandats soulignent l'intérêt à condition qu'elles ne soient pas exclusives.</p> <p>On pourrait compléter ce tableau par une remarque sur le GRAF des attachés au MEN. La substitution du GRAF au corps des CASU a pour conséquence un accès uniquement au choix et la fin d'un recrutement externe par concours. La mobilité et les promotions des agents doivent pouvoir être possibles hors de la conviction de la hiérarchie : insister sur le rôle des concours, notamment internes.</p>
Fiche n°3 : Le grade dans les trois versants de la fonction publique (séance du 25 novembre 2014).		
<p>1. Comment redonner du sens à l'avancement de grade dans le parcours de carrière des fonctionnaires ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doit-on réaffirmer que le grade est un titre donnant vocation à occuper certains emplois ? - Doit-on davantage lier la nomination dans un nouveau grade à l'exercice d'une mobilité 	<p>Indexation du point d'indice sur les prix et rattrapage des pertes.</p> <p>Le grade confère la capacité à occuper tous les emplois du grade (conséquences à tirer pour les mutations : en dehors de situations exceptionnelles pas de profilage des</p>	<p>Les questions de l'avancement de grade et d'échelon deviennent d'autant plus cruciales que sans une évolution du point d'indice liée à celle des prix, l'avancement est indispensable pour maintenir le pouvoir d'achat. Une indexation du point d'indice sur les prix a aussi l'intérêt d'assurer l'équité intergénérationnelle. Actuellement, alors que le pays s'est enrichi, les jeunes fonctionnaires sont moins bien rémunérés au même moment de la carrière que leurs aînés recrutés pour les mêmes fonctions.</p> <ul style="list-style-type: none"> • « certains emplois » formulation jugée ambiguë. Accord sur le maintien du principe statutaire actuel. Voir compte rendu. • Les études sur le plafond de verre montrent que l'exigence de mobilité est un frein aux carrières des femmes.

<p>fonctionnelle en particulier en catégorie A et au sommet de la catégorie B ?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sur quels critères pour les grades qui correspondent à des fonctions d'exécution fonder les promotions ? - L'avancement de grade devrait-il se baser exclusivement sur une sélection par voie d'examen professionnel (Raep) ? - Faut-il envisager de réintroduire de manière plus systématique la notion de classe, le cas échéant, pour autoriser la reconnaissance de la valeur professionnelle ? 		<p>Certes, une mobilité fonctionnelle peut se faire dans une même zone géographique, mais cela est bien plus vérifié en administration centrale que dans les administrations déconcentrées.</p> <p>Ne faut-il pas plutôt réfléchir à l'accompagnement du changement de grade plutôt que de le conditionner en amont : formation, organisation du travail en équipe. Cela apporterait aussi une réponse à la problématique du maintien de la mémoire des organisations.</p> <p>Précisé en réunion : il s'agit bien de prévoir dans certains cas une mobilité du fait du changement de grade.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les questions suivantes ne peuvent recevoir de réponses que si l'on a clarifié le rôle du grade dans la carrière (voir plus bas). <p>La prise en compte de manière prépondérante de l'ancienneté de service dans un grade (ou dans un grade équivalent) permet de lisser l'obstacle que représente le grade dans la carrière.</p>
<p>2. Faut-il rechercher une structure de carrière type, quelle que soit la catégorie ?</p> <p>Avec la mise en œuvre du nouvel espace statutaire de la catégorie B et la création de grades à accès fonctionnels en catégorie A, un modèle de structure-type en trois grades s'est dessiné dans les trois versants de la fonction publique.</p> <p>Ce schéma de carrière peut-il cependant être généralisé à l'ensemble des corps et cadres d'emplois :</p> <ul style="list-style-type: none"> - S'agissant de la catégorie C, quelle serait la place du recrutement sans concours dans une structure à trois grades ? - Est-il envisageable de mettre en œuvre une telle structure pour les corps et cadres d'emplois regroupant des personnels des professions réglementées dont la carrière se déroule sur 2 grades (classes) ? - Quelle adaptation pour les corps de réseau relevant de la catégorie A, dont la structure est adaptée à l'organisation de chaque direction concernée ? 	<p>Pour la FSU, les carrières ne doivent comporter « aucun obstacle de grade » ; « <i>dans l'immédiat, les règles et les possibilités de changement de grade doivent être ajustées à la situation des corps afin d'éviter tout blocage de carrière</i> » (congrès de Poitiers).</p>	<p>La question du nombre de grades n'est pas posée, le questionnement est circonscrit aux conditions de la généralisation du schéma en trois grades.</p> <p>Pour la FSU, la question du nombre de grades se pose ; elle doit être abordée à partir des besoins du service. A défaut toute autre construction apparaît comme un obstacle dans la carrière.</p> <p>Dans la construction actuelle, les syndicats de la FSU agissent pour que les tableaux d'avancement de grade soient établis en fonction des orientations retenues ; en particulier, pour les grades d'avancement que l'ensemble d'un corps a vocation à atteindre au cours de la carrière, le critère de l'ancienneté doit être prépondérant et les ratios promus / promouvables adaptés à cet objectif..</p> <p>Partir des besoins du service impose d'identifier des niveaux d'emplois construits à partir des besoins d'organisation des services. Des grades différents identifiant des fonctions différentes (exemple : exigeant une expérience professionnelle antérieure, correspondant à des responsabilités plus importantes, à une technicité plus approfondie...).</p> <p>Pour la catégorie C, on peut envisager que les fonctionnaires recrutés sans concours soient classés au premier échelon de la grille (hors prise en compte de l'expérience professionnelle avant le recrutement) et que ceux qui sont recrutés par concours soient classés à un échelon supérieur de la grille (équivalent à 3 ou 4 années d'ancienneté).</p>

3. Comment mieux garantir l'équité inter-générationnelle et inter-fonctions publiques dans les procédures d'avancement ?

S'agissant des modalités :

Au-delà de la question du nombre de grades ou de classes, doit-on rechercher à harmoniser pour des corps de même niveau, les modalités d'avancement de grade (plage d'appel et modalités d'accès) ?

S'agissant des flux de promotion :

Ne serait-il pas pertinent de prévoir la fixation des taux d'avancement directement au sein des statuts particuliers ?

L'équité intergénérationnelle passe d'abord par l'indexation du point d'indice sur les prix.

La prise en compte des besoins du service peut conduire à des modalités variables de changement de grade.

Taux d'avancement dans les statuts particuliers : ils seraient a priori moins variables, et soumis à la consultation des CT, donc des organisations représentatives.

Fiche n°4 : Les mécanismes d'avancement au sein d'un grade dans la fonction publique (réunion en janvier 2015)