

L'affectation des agents à Voies Navigables de France

Afin de permettre à Voies Navigables de France (VNF) d'atteindre les objectifs définis dans le projet de contrat de performance, tant pour l'accroissement du trafic fluvial que pour garantir des niveaux de services justes, nécessaires aux clients de la voie d'eau, l'Etat souhaite donner, à l'établissement public, une plus grande autonomie de gestion.

Ce renforcement de l'autonomie de gestion de VNF peut passer notamment par un accroissement de la responsabilité de l'établissement vis-à-vis de l'organisation des services, et par un accroissement de sa responsabilité en tant qu'employeur. La solution évoquée à cet égard par le directeur de Cabinet du ministre le 27 juillet, consisterait à prévoir :

- le transfert, à VNF, des services ou parties de services (services de navigation, directions départementales des territoires) actuellement mis à sa disposition pour l'exploitation de la voie d'eau,
- et la mise en responsabilité de VNF vis-à-vis des personnels affectés dans ces services (SN et DDT).

Dans le cadre de ce transfert de services, les agents qui exercent les missions confiées à VNF au sein de services de l'Etat auraient ainsi vocation à être affectés au sein de l'établissement public, selon des modalités à définir.

Les missions régaliennes actuellement exercées par les services de navigation qui ne relèvent pas des missions de VNF (polices de l'eau, de la navigation (non liée à l'exploitation), de la pêche et de la chasse) seraient alors parallèlement confiées à des services de l'Etat, autres que les services de navigation : directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ou directions départementales des territoires (DDT).

Le transfert de service à VNF, dans ce cadre, concernerait à la fois les services ou parties de services correspondant aux missions d'exploitation des voies navigables, mais aussi les services ou parties de service support, nécessaires à VNF pour assurer ses responsabilités d'employeur.

Le transfert, à l'établissement public, des services actuellement mis à sa disposition, peut donner lieu à la mise en œuvre de plusieurs modalités, en ce qui concerne les personnels. La présente fiche a pour objet de les exposer, et de permettre de dégager, dans le cadre de la concertation décidée par le directeur de Cabinet, la solution susceptible de rencontrer les plus grandes convergences.

1 – les différentes solutions juridiques pour affecter les personnels à VNF

VNF est un établissement public industriel et commercial (EPIC) de l'Etat, aux termes de la loi n° 91-1385 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions en matière de transport, qui l'a créé.

Le principe affirmé de longue date par le juge administratif est celui selon lequel les agents des services publics industriels et commerciaux, catégorie juridique dont les EPIC constituent la traduction institutionnelle habituelle, sont normalement des agents de droit privé à l'exception de deux responsables qui doivent nécessairement avoir la qualité d'agent public :

- le directeur général des services de l'établissement ;
- et le comptable de l'établissement s'il a la qualité de comptable public.

Cependant, le législateur, lorsqu'il établit ou modifie les textes fondateurs d'un établissement public de l'Etat, peut décider, pour cet EPIC spécifiquement, de lui permettre d'employer principalement des fonctionnaires ou agents publics, tout en lui donnant parallèlement la possibilité de recruter aussi des personnels de droit privé. C'est l'option qui a été retenue par exemple pour l'Office National des Forêts (ONF) (art. L121-1 et L122-3 et suivants du code forestier).

La possibilité d'affectation de fonctionnaires au sein d'un EPIC est également offerte désormais, d'une manière plus générale, par l'article 1er du décret n°2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'Etat. Ce décret prévoit en effet que « les fonctionnaires de l'Etat ont vocation à exercer les fonctions afférentes à leur grade dans les services d'un ministère et, nonobstant toute disposition statutaire contraire: 1° Dans les établissements publics placés sous la tutelle de ce ministère;.... ».

Dès lors, des fonctionnaires du ministère peuvent être « affectés » à VNF.

Plusieurs modalités, pour les fonctionnaires, sont ainsi possibles. Les solutions doivent également être examinées pour les personnels non titulaires (PNT). Les solutions doivent aussi être examinées pour les ouvriers des parcs et ateliers (OPA).

Direction des ressources humaines

Pour les fonctionnaires, deux familles de scénario sont envisageables :

Scénarios examinés	Modalités d'affectation des agents	Modalités de gestion	Recrutement ultérieur
scénario EPIC «pur»	Détachement sous contrat VNF	- Etat dans le corps d'origine (double carrière) - VNF dans le cadre du contrat d'accueil de droit privé et de la convention collective de l'établissement	VNF sur des contrats de droit privé
Scénario « mixte »	Affectation en PNA pour les fonctionnaires (décret du 18 avril 2008)	Gestion statutaire Etat avec possibilité de déconcentration partielle de la gestion à VNF	Affectation de fonctionnaires et/ou recrutement de salariés contractuels de droit privé.

Pour les agents contractuels, le seul scénario envisageable semble celui de la reprise du contrat par VNF, l'agent bénéficiant du maintien des stipulations de son contrat. Le mécanisme du congé de mobilité avec suspension du CDI Etat ne semble pas permettre, en effet, de bénéficier d'un CDI au sein de l'établissement.

Scénario examiné	Modalités d'affectation des agents	Modalités de gestion	Recrutement ultérieur
	Recrutement par l'établissement sur des contrats de droit privé avec maintien des stipulations du contrat initial	VNF dans le cadre du contrat de droit privé et de la convention collective	VNF sur des contrats de droit privé

Pour les OPA, les solutions juridiques pour permettre leur affectation à VNF sont à construire.

Scénario examiné	Modalités d'affectation des agents	Modalités de gestion	Recrutement ultérieur
	Affectation à VNF avec maintien du statut d'OPA et du régime de retraite (voie législative)	Gestion statutaire partiellement déconcentrée à VNF selon les règles Etat	VNF

2 – le processus de prépositionnement et les garanties associées

En cas de décision et de disposition concernant le transfert de services à VNF, le processus aboutissant à l'affectation subséquente des agents concernés, dans les services transférés à VNF d'une part, et dans les services de l'Etat pour les missions régaliennes d'autre part, interviendrait nécessairement à l'issue d'un processus classique de prépositionnement comme cela a été le cas dans tous les transferts de service récents opérés au sein du MEEDDM, qu'il s'agisse des transferts aux conseils généraux pour les services et parties de service routes, ou les parcs, ou les transferts vers d'autres services de l'Etat dans le cadre des réorganisations plus récentes des services de l'Etat dans les départements.

Ce processus de prépositionnement serait cadré par une circulaire nationale. Il serait assorti des mêmes garanties que les autres processus de prépositionnement déjà mis en œuvre au sein du ministère.

Les différentes étapes d'un tel processus sont connues. Un prépositionnement est conduit à l'issue d'une phase de préfiguration et de mise au point des organigrammes cibles, qui permet ensuite d'établir des fiches de postes pour chaque poste transféré, et de préciser quels sont les postes dont le contenu est modifié.

Une fois ces préalables réalisés, le processus de prépositionnement proprement dit peut se dérouler, avec les étapes suivantes :

1. Une phase d'information préalable des agents (publication des organigrammes et des fiches de postes) et de recueil des vœux des agents;
2. une proposition d'affectation par l'administration (notification de pré-positionnement via un formulaire national type de pré-positionnement) ; il est toujours souhaitable que les propositions concernant l'encadrement soient diffusées quelques jours avant les propositions faites aux agents, afin que les agents, dans les éléments dont ils doivent disposer pour se positionner, disposent de l'information très importante sur le cadre de proximité et l'encadrement appelé à diriger le service dans lequel figure le poste ;
3. un délai de réflexion de l'agent au terme duquel il peut accepter ou refuser le prépositionnement et émettre des vœux alternatifs;
4. une étape dans laquelle l'administration prend position sur les éventuels vœux alternatifs de l'agent, soit en confirmant sa proposition initiale, soit en examinant la possibilité de donner suite à l'un des vœux alternatifs de l'agent ;
5. une décision finale de l'administration, mise ensuite en forme de décision d'affectation dans l'intérêt du service ;
6. un droit de recours de l'agent insatisfait de la proposition finale qui lui est faite, examinée dans les instances réglementaires, CAP, CCP ou CCOPA ; la commission vérifie dans ce cas que la procédure a bien été respectée (respect des règles de priorité) et cherche une solution transitoire ou fait des contre-propositions

Dans tous les cas il est demandé aux chefs de service de porter un soin très attentif aux

Direction des ressources humaines

situations individuelles nécessitant des solutions particulières : travailleur handicapé, situations sociales difficiles, toute situation nécessitant un examen particulier, en liaison avec l'ensemble des partenaires ressources humaines et si nécessaire du pôle social.

Le principe général du processus de prépositionnement est que sauf avis contraire exprimé par celui ci, l'agent reste affecté sur son poste si celui ci n'est pas modifié par un changement de fonction ou un déplacement géographique.

Les agents dont le poste est inchangé qui souhaitent profiter de la réorganisation pour changer de poste peuvent postuler sur un poste ouvert dans le cadre du périmètre du prépositionnement dans le respect des règles de priorités.

Des solutions adaptées devront être proposées aux agents dont les missions actuelles sont partagées entre les missions régaliennes et les missions confiées à VNF.

Des solutions adaptées devront également être proposées aux agents pour lesquels la nouvelle organisation des missions régaliennes imposerait une mobilité géographique trop importante : le processus de prépositionnement aura dans ce cadre vocation à faire apparaître non seulement les postes transférés et pourvus, mais aussi les éventuels postes vacants au sein de la partie de service transférée à VNF, au sein de la partie de service transférée à la DREAL ou à la DDT, et les éventuels autres postes vacants à la DREAL ou dans la DDT, voire dans d'autres services proches sur un plan géographique. Le périmètre sera défini pour faciliter la recherche de solutions.

3 – les garanties et l'accompagnement indemnitaire

A l'instar des transferts de service aux collectivités locales, le transfert des services de navigation à VNF pourra ainsi faire l'objet d'une circulaire nationale visant à rappeler les garanties apportées aux agents notamment sur les conditions d'affectation, et les conditions statutaires et de gestion, ainsi que les garanties prévues en matière de rémunération et d'accompagnement indemnitaire.

La réorganisation des services concernés, aussi bien services de navigation que DDT, aura vocation à être inscrite dans l'arrêté fixant la liste des opérations ouvrant droit au versement de la prime de restructuration de service et à l'aide à la mobilité du conjoint en vigueur au sein du MEEDDM en application du décret du 17 avril 2008 et de l'arrêté du 4 novembre 2008. Y sont d'ores et déjà éligibles, les mobilités liées à la mise en œuvre des schémas directeurs d'exploitation et de maintenance des voies navigables. Cet arrêté a vocation à être complété.

Cette prime de restructuration d'un montant maximum de 15000 euros peut être versée aux agents qui subissent un changement de résidence administrative et un allongement de trajet domicile travail aller-retour supérieur à 30 minutes ou 20 km.

Seront alors éligibles, dans ce cadre, les agents qui rempliraient les conditions ainsi définies.

Direction des ressources humaines

4 – Calendrier et méthode de travail

Sous réserve de la prise d'une décision de principe confirmant le transfert de service, les grandes étapes à conduire, pour certaines en parallèle, pourraient être les suivantes :

- Adaptations législatives et réglementaires : 12 à 18 mois (en fonction notamment du calendrier législatif)
- Elaboration des organigrammes, fiches de poste, consultation des CTP locaux : 4 mois
- processus de prépositionnement : 4 mois.

La concertation avec les personnels et leurs représentants, tant au niveau national que local, aura lieu dans toutes les phases du processus.