



Inspection générale
des finances

N° 2013-M-042-02

Inspection générale
de l'administration

N° 13-082/13-030/01

Inspection générale
des affaires sociales

N° RM2013-157P

RAPPORT

AFFECTATION ET MOBILITÉ DES FONCTIONNAIRES SUR LE TERRITOIRE

Établi par

JEROME FOURNEL
Inspecteur général des finances

CORINNE DESFORGES
Inspectrice générale de
l'administration

FREDERIC SALAS
Inspecteur des affaires sociales

XAVIER DOUBLET
Chargé de mission

Avec la collaboration de
PAUL-EMMANUEL GRIMONPREZ
et
CHLOE MIRAU
Inspecteurs de l'administration

- SEPTEMBRE 2013 -

SYNTHESE

En application des décisions du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, les trois inspections générales interministérielles (IGF, IGA, IGAS) ont été chargées d'une mission d'expertise visant à « définir les leviers opérationnels d'une amélioration de la mobilité des fonctionnaires sur le territoire, dans et entre les trois fonctions publiques, en particulier dans les régions, départements ou les zones rurales et urbaines peu attractifs ».

Les travaux menés par la mission la conduisent à deux réflexions préliminaires.

Le sujet de la mobilité des fonctionnaires se laisse difficilement circonscrire. Difficile à cadrer juridiquement, elle interagit en permanence avec les questions de statut, d'organisation administrative et financière des différents acteurs, de conditions de travail, de niveau de rémunération, de représentation syndicale ainsi qu'avec l'environnement économique, social et culturel des territoires.

La mobilité est une valeur relative, contingente à d'autres objectifs. Si les besoins du service public sur le territoire, les attentes des agents et le développement des parcours professionnels rendent nécessaire la mobilité, il peut également exister une sur-mobilité quand les agents refusent de demeurer dans une zone géographique qu'ils n'ont pas choisie ou sur un poste dont les contraintes leur paraissent excessives. Le lieu commun qui oppose mobilité, valeur positive, à immobilité, valeur négative, ne peut tenir lieu de raisonnement.

Pour conduire ses travaux, la mission a retenu une définition large du sujet : il y a mobilité chaque fois qu'il y a modification du type de poste (fonctionnelle), du lieu (géographique) ou de l'entité qui emploie (structurelle).

La mission a, dans ce contexte, cherché tout d'abord à réaliser un état des lieux de la mobilité (I).

Elle a ensuite identifié les obstacles et dressé un bilan de l'efficacité des outils mis en place tant en matière d'aide à la mobilité que de développement de l'attractivité de certains postes ou territoires (II).

Elle a enfin cherché à dépasser les logiques d'outillage juridique, financier et statutaire en proposant quatre scénarios qui peuvent être combinés (III).

(I) La mission constate tout d'abord que les agents changent de postes (au moins 5 % par an dans la FPE et jusqu'à plus de 10 % dans certains ministères) mais très peu d'employeurs (moins de 1 %).

Les mobilités sont en partie conditionnées par les modes de gestion. Les systèmes centralisés (police, éducation nationale pour le second degré, agriculture, directions générales du ministère de l'économie et des finances) répondent de manière relativement efficace à des besoins quantitatifs importants en s'appuyant sur une mobilité géographique interne élevée. Les nouveaux arrivants constituent l'essentiel de la variable d'ajustement pour combler les postes vacants dans les zones les moins demandées. Les systèmes plus déconcentrés ou décentralisés (FPT, FPH) adoptent une gestion plus individualisée. Le recrutement s'effectue à un échelon local. La mobilité géographique des fonctionnaires y est plus faible notamment pour les catégories B et C. Le recours aux contractuels, intérimaires, périodes d'essai ou à l'intégration directe sans concours constituent les variables d'ajustement du système.

Rapport

La mission a fait réaliser avec l'appui du SGMAP une enquête auprès des agents des trois fonctions publiques.

Bien que perçue comme difficile la mobilité est fréquente dans les fonctions publiques. Sept fonctionnaires sur dix ont déjà vécu au moins une situation de mobilité et, à l'avenir, près de quatre fonctionnaires sur cinq souhaitent évoluer professionnellement au sein des fonctions publiques. Sur l'ensemble de l'échantillon, seul un fonctionnaire sur vingt n'a jamais vécu et ne souhaite pas vivre une mobilité.

Les changements de poste découlent dans huit cas sur dix d'un souhait de l'agent et majoritairement ne s'accompagnent pas d'une évolution hiérarchique.

Une majorité des agents se sent mal informée, et un tiers des fonctionnaires ayant connu au moins une mobilité estime avoir été mal accompagné par sa hiérarchie et son responsable des ressources humaines.

Enfin une comparaison entre fonctionnaires et salariés du secteur privé montre que la mobilité géographique au sein de la FPE (4,5 % de changement de département) est supérieure à celle de la moyenne des ménages (2 à 3 % de changement de département).

(II) Sur la base de ce diagnostic, la mission a procédé à l'analyse des nombreux freins à la mobilité : obstacles liés à la situation familiale de l'agent, crainte de perte de rémunération ou de retard dans le déroulement de carrière, difficulté à articuler les souhaits de mobilité avec les calendriers de CAP des corps d'accueil, surcoût de la cotisation retraite pour l'employeur territorial ou hospitalier qui emploierait un fonctionnaire d'Etat.

Pour réduire ces obstacles, la mission fait des recommandations pour développer l'information des agents sur les postes à pourvoir en améliorant le fonctionnement des bourses de l'emploi public et pour accroître la cohérence et la transparence des calendriers de CAP. Elle propose également de réorienter, en lien avec les partenaires sociaux, l'action sociale au bénéfice de l'accompagnement à la mobilité.

S'agissant des dispositifs d'attractivité territoriale, la mission a constaté le foisonnement, la diversité des objectifs poursuivis (compensation de difficultés particulières, fidélisation sur zone, prise en compte du différentiel de coût de la vie, appui à la mobilité), leur faible visibilité et leur coût, près de 1 Md€ pour la seule FPE. En raison de l'efficacité limitée de ces outils, la mission propose de mettre en chantier leur refonte en excluant l'indemnité de résidence qui constitue un chantier à part entière. Elle propose de supprimer les aides financières attachées à des zonages (avantage spécifique d'ancienneté, NBI "zone urbaine") au profit de mécanismes de barème de mutation juridiquement sécurisés. Elle recommande également de réexaminer les dispositifs d'appui à la mobilité en supprimant l'aide au départ volontaire, en uniformisant les pratiques ministérielles et en concentrant l'effort sur l'accompagnement personnalisé à l'agent.

Quant aux plates-formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH), la mission relève que les difficultés de leur positionnement et leur faible notoriété n'ont pas permis d'en faire pour l'instant des acteurs à part entière de la mobilité au niveau régional. La mission considère que pour développer cette mobilité en fonction des scénarios développés ci-dessous, ces plates-formes doivent être professionnalisées, confortées dans leur positionnement auprès du préfet de région et davantage associées à la gestion des enjeux locaux de restructuration et d'adaptation des besoins en effectifs et en compétences.

Rapport

(III) A l'issue de ses investigations, la mission propose quatre scénarios.

Dans un scénario de base, la mission propose d'inscrire l'ensemble des outils dans un ensemble plus qualitatif de gestion des ressources humaines. Ce scénario est un préalable à toute volonté de faire progresser la mobilité. Il s'appuie sur le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) dans les trois fonctions publiques, l'amélioration de la publication des postes vacants, un soin plus grand apporté au suivi de l'employabilité des agents, une personnalisation accrue du processus d'affectation.

Le scénario du territoire vise à créer les conditions du développement d'un véritable espace de l'emploi public en y développant la mobilité au niveau local. Les mutations régionales et infrarégionales seraient partiellement prioritaires sur les mouvements nationaux. Quatre variantes sont proposées, une application au seul périmètre de la RéATE, l'extension du dispositif aux fonctions équivalentes des ministères à réseau, la limitation de la priorité aux seules structures en sureffectifs, enfin l'extension du dispositif aux trois fonctions publiques. La proportion de postes offerts en priorité aux mutations locales est fonction de la variante retenue et des situations locales.

Le scénario des statuts suggère des leviers conciliant l'intérêt du service et celui des agents. Il introduit des obligations de durée minimale et/ou maximale sur un poste. Ces obligations peuvent être inscrites dans les statuts des corps, notamment pour pallier des risques déontologiques. Elles peuvent également faire l'objet d'engagements individuels quasi-contractuels notamment pour les zones souffrant d'un déficit d'attractivité, ou être négociées collectivement.

Le scénario des métiers, tirant les conséquences de la proximité de certains métiers transverses (RH, logistique, immobilier...), vise au développement conjoint de leur professionnalisation et de la mobilité inter-employeurs. Dans ce scénario, les répertoires des métiers des trois fonctions publiques doivent converger et des formations communes aux métiers transverses doivent être développées. De manière plus ambitieuse il pourra être envisagé de créer, à terme, des corps interministériels et des cadres d'emplois spécifiques pour ces fonctions transverses.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA REALITE DE LA MOBILITE DES FONCTIONNAIRES EST PLUS COMPLEXE ET PLUS FORTE QU'ELLE N'EST EN GENERAL PERÇUE.....	2
1.1. La volonté politique est constante	2
1.2. La réalité de la mobilité est complexe	3
1.2.1. <i>Il n'existe pas de définition standard de la mobilité.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Le découpage territorial pertinent pour mesurer la mobilité est difficile à définir.....</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>La mission a retenu une définition large de la mobilité pour les besoins de l'étude.....</i>	<i>5</i>
1.2.4. <i>La mesure de la mobilité est difficile</i>	<i>5</i>
1.2.5. <i>Les données ministérielles témoignent d'une mobilité interne plus forte que celle indiquée par la DGAFP.....</i>	<i>8</i>
1.2.6. <i>Des mobilités tirées par les modes de gestion</i>	<i>10</i>
1.3. Des agents majoritairement prêts à la mobilité	13
1.3.1. <i>La mobilité est un phénomène fréquent au sein des fonctions publiques</i>	<i>13</i>
1.3.2. <i>Ces mobilités sont largement choisies.....</i>	<i>14</i>
1.3.3. <i>Les souhaits de mobilité sont majoritaires mais plus fonctionnels que géographiques.....</i>	<i>14</i>
1.3.4. <i>Mobilités vécues et souhaits de mobilité se heurtent à un accompagnement déficient.....</i>	<i>14</i>
1.3.5. <i>La mobilité vers des zones moins attractives n'est pas totalement exclue</i>	<i>15</i>
1.4. La comparaison avec le secteur privé ne témoigne pas de différences profondes quant à la mobilité	15
1.4.1. <i>Des notions proches.....</i>	<i>15</i>
1.4.2. <i>Une mobilité professionnelle limitée</i>	<i>16</i>
2. UNE MOBILITE NECESSAIRE MAIS QUI DOIT ETRE REPENSEE AU-DELA DES OUTILS ACTUELS	17
2.1. Pourquoi la mobilité ?	17
2.1.1. <i>La mobilité est un outil plus qu'une finalité.....</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>Les objectifs de la mobilité</i>	<i>18</i>
2.2. Les obstacles à la mobilité.....	19
2.2.1. <i>La situation extra professionnelle</i>	<i>19</i>
2.2.2. <i>Le déroulement de carrière, pendant et après la mobilité.....</i>	<i>20</i>
2.2.3. <i>La rémunération.....</i>	<i>21</i>
2.2.4. <i>La gestion par corps.....</i>	<i>21</i>
2.2.5. <i>Les cotisations retraite.....</i>	<i>21</i>

2.3. Des outils statutaires et organisationnels insuffisants pour traduire la mobilité dans les faits	22
2.3.1. <i>Les dispositions statutaires anciennes</i>	22
2.3.2. <i>La position normale d'activité (PNA)</i>	22
2.3.3. <i>Le dispositif de compensation dit « 1 pour 1 » est une « rustine » de la RÉATE</i>	23
2.3.4. <i>Les bourses de l'emploi sont méconnues et insuffisamment reliées entre elles</i>	24
2.4. Les dispositifs d'attractivité doivent être profondément révisés	26
2.4.1. <i>La problématique de l'attractivité est traitée par les fonctions publiques territoriale et hospitalière différemment de la FPE</i>	26
2.4.2. <i>Les dispositifs d'attractivité sont multiples pour des résultats souvent limités</i>	26
2.4.3. <i>Ces dispositifs apparaissent au total coûteux et insuffisamment ciblés</i>	31
2.5. Les stratégies spécifiques dans le cadre des restructurations	32
2.6. Les plates formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH).....	33
2.6.1. <i>Un dispositif récent</i>	33
2.6.2. <i>Un positionnement incertain et une composition fragile</i>	33
2.6.3. <i>Des réalisations inégales</i>	35
2.6.4. <i>Le nécessaire recentrage des PFRH</i>	36
3. LES SCENARIOS D'UNE NOUVELLE MOBILITE	37
3.1. Le scénario de base : le développement de la gestion des ressources humaines.....	37
3.1.1. <i>Objectif : améliorer l'adéquation au poste</i>	37
3.1.2. <i>Moyens : ancrer des pratiques de qualité, de souplesse et de transparence dans la GRH</i>	38
3.2. Le scénario du territoire	41
3.2.1. <i>Objectif : délimiter un périmètre suffisant pour des mobilités locales</i>	41
3.2.2. <i>Moyens : une priorité partielle aux mouvements régionaux et infrarégionaux sur les mouvements nationaux</i>	43
3.3. Le scénario des statuts.....	48
3.3.1. <i>Objectifs : optimiser la durée des fonctions</i>	48
3.3.2. <i>Moyens : fixer les obligations de mobilité au niveau adapté</i>	48
3.4. Le scénario des métiers	50
3.4.1. <i>Objectif : développer la mobilité inter-employeurs pour les fonctions transverses</i>	51
3.4.2. <i>Moyens : professionnaliser les métiers transverses</i>	51
LISTE DES PROPOSITIONS	53

INTRODUCTION

Par lettre du 26 février 2013 (cf. annexe I), la ministre de la fonction publique, de la décentralisation et de la réforme de l'Etat a, en application des décisions du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, confié aux trois inspections générales interministérielles (IGF, IGA, IGAS) une mission d'expertise visant à « *définir les leviers opérationnels d'une amélioration de la mobilité des fonctionnaires sur le territoire, dans et entre les trois fonctions publiques, en particulier dans les régions, départements ou les zones rurales et urbaines peu attractifs* ».

La mission devait :

- ◆ analyser les dispositifs existant en matière d'attractivité ;
- ◆ examiner les conditions d'amélioration des recrutements et des mutations dans les différentes fonctions publiques ;
- ◆ évaluer l'action des plates-formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH).

La mission a commencé ses travaux fin mars. Elle a rencontré de multiples interlocuteurs des trois fonctions publiques (cf. annexe II).

Elle a effectué plusieurs déplacements sur le territoire et, avec l'appui du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), procédé à un sondage auprès d'un échantillon représentatif d'agents des trois fonctions publiques (cf. annexe VII).

Elle a rendu-compte à trois reprises de l'avancement de ses travaux au comité de pilotage (cf. annexe II) placé auprès de la ministre.

La question de la mobilité des fonctionnaires se laisse difficilement circonscrire. Elle interagit en permanence avec les questions de statut, d'organisation administrative et financière des différents acteurs, de conditions de travail, de niveau de rémunération, de représentation syndicale ainsi plus largement qu'avec l'environnement économique, social et culturel des territoires.

La mission a, dans ce contexte, cherché tout d'abord à réaliser un diagnostic approfondi de l'état des lieux de la mobilité qui n'existait pas.

Elle a ensuite tenté d'innover pour répondre aux questions posées en cherchant à dépasser les logiques d'outillage juridique, financier et statutaire auxquels il est jusqu'à présent fait recours et qui apparaissent soit trop limitées pour modifier les pratiques, soit trop ambitieuses pour constituer des leviers opérationnels à court ou moyen terme.

1. La réalité de la mobilité des fonctionnaires est plus complexe et plus forte qu'elle n'est en général perçue

1.1. La volonté politique est constante

La volonté de favoriser la mobilité des fonctionnaires est politiquement consensuelle.

En février 2012, le candidat François Hollande répondait ainsi à une question d'Acteurs publics :

« La gestion des ressources humaines dans la fonction publique est-elle trop rigide ? *Oui, la gestion des ressources humaines devrait être davantage interministérielle. Je souhaite améliorer la formation permanente des fonctionnaires. La fonction publique a besoin d'échanges, d'expériences différentes et de mobilité.* »

Déjà dans son discours du 19 septembre 2007 à l'institut régional d'administration de Nantes le précédent Président de la République déclarait, « *l'organisation de la mobilité à l'intérieur du service est l'un des grands enjeux de la réforme administrative* » et annonçait des décisions pour favoriser la circulation des hommes, des idées et des compétences au cœur du service public qui seront reprises dans la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique (cf. annexe VI).

Il s'agissait de droits nouveaux, tel que le droit à la mobilité reconnu à chaque fonctionnaire, la garantie d'une mobilité non entravée par les statuts particuliers (systématisation des détachements et droit à intégration), la garantie d'une mobilité facilitée par de nouveaux outils juridiques (intégration directe entre corps et cadres d'emplois), la garantie d'une mobilité organisée à l'échelle des fonctions publiques (mobilité entre la fonction publique civile et militaire, mobilités dans le cadre du cumul d'emplois entre les trois fonctions publiques, mobilité dans le cadre de la libre circulation des travailleurs à l'échelle des Etats membres de l'Union européenne). Il s'agissait enfin d'un accompagnement, lorsque la mobilité doit être organisée par l'administration, qui donne à l'agent les moyens matériels de changer de poste et de service dans de bonnes conditions.

La mobilité est un droit. Elle devient 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 à chaque étape de la vie professionnelle.

Plusieurs dispositions favorisent cette démarche :

- ◆ mieux organiser les mobilités (conservation des plafonds indemnitaires les plus favorables) ;
- ◆ capitaliser les avantages de carrière acquis dans ce cadre (reconnaissance des avantages de carrière obtenus lors des détachements) ;
- ◆ organiser des actions de formation, d'accompagnement et d'encadrement des fonctionnaires en recherche d'affectation (réorientation professionnelle).

Cette volonté politique est prolongée actuellement par de nombreuses déclarations de la ministre en charge de la fonction publique :

- ◆ sur Acteurs publics le 23 juin 2012,

« *La fonction publique unique n'est pas possible car les employeurs sont différents. Ce que je veux, c'est faciliter la mobilité d'une fonction publique à l'autre. Aujourd'hui les passerelles ne fonctionnent pas suffisamment bien, alors que les agents peuvent aspirer à changer de métier, faire évoluer leur carrière entre les fonctions publiques d'État, territoriale ou hospitalière. Le tout en restant dans la même ville par exemple.* »

Rapport

- ◆ sur Lagazette.fr le 25 mars 2013,

« Nous voulons travailler sur l'ensemble des déroulements de carrière et favoriser la validation des acquis de l'expérience, la formation, etc. Il faut conduire les agents à évoluer dans de bonnes conditions et avoir une vraie réflexion sur la mobilité et les carrières ».

1.2. La réalité de la mobilité est complexe

La mobilité est un concept à multiples facettes. Elle peut s'analyser :

- ◆ du point de vue de l'agent ou de l'employeur ;
- ◆ elle peut être choisie (droit à la mobilité pour l'agent ou possibilité de muter ses agents pour l'employeur) ou subie (mobilité forcée de l'agent ou turn-over trop rapide et non désiré par l'employeur) ;
- ◆ elle peut être géographique (changement de lieu d'exercice d'un métier) ou fonctionnelle (changement de nature des fonctions exercées) ;
- ◆ elle peut être promotionnelle (liée à une progression dans la carrière) ou horizontale (à même niveau statutaire) ;
- ◆ elle peut s'accompagner ou non d'un changement de structure ou d'employeur. Ainsi, il peut y avoir des mobilités internes à une entité publique, des mobilités interministérielles au sein de la fonction publique d'Etat ou même des mobilités inter-fonctions publiques quand un agent change de fonction publique ;
- ◆ au sein de chacune de ces catégories, la finesse de la grille de lecture influe sur l'existence d'une mobilité :
 - à partir de quelle distance géographique entre deux postes identifie-t-on une mobilité géographique ?
 - à partir de quelle modification du contenu d'un poste parle-t-on de mobilité fonctionnelle ?

1.2.1. Il n'existe pas de définition standard de la mobilité

Les textes législatifs ou réglementaires définissent peu la mobilité. La loi du 3 août 2009 déjà citée ne définit pas spécifiquement la mobilité alors même qu'elle consacre explicitement un « droit à la mobilité » pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques.

La jurisprudence administrative a eu l'occasion de préciser le principe de la mobilité des fonctionnaires mais de manière générale au titre des garanties fondamentales et sous l'angle des positions statutaires (CE 8 avril 2009, Association française des directeurs et cadres de laboratoires vétérinaires publics d'analyses¹).

Elle a également précisé les notions de mutation et de résidence administrative. Ainsi, un changement d'affectation est considéré comme emportant changement de résidence dans les cas suivants :

- ◆ un changement de région² ;

¹ « Considérant qu'aux termes de l'article 14 de la loi du 13 juillet 1983 : L'accès des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques, constituent des garanties fondamentales de leur carrière. / A cet effet, l'accès des fonctionnaires de l'Etat, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques s'effectue par voie de détachement suivi ou non d'intégration. Les statuts particuliers peuvent également prévoir cet accès par voie de concours interne et, le cas échéant, de tour extérieur. En outre, la mobilité des fonctionnaires entre les trois fonctions publiques peut s'exercer par la voie de la mise à disposition. ».

² CE, 25 mars 1992, ministre de la défense c/Breur.

Rapport

- ◆ un changement d'arrondissement³ ;
- ◆ un changement d'établissement distinct juridiquement et géographiquement⁴ ;
- ◆ une obligation de quitter un logement de fonction⁵.

Pour la fonction publique d'Etat (FPE), le juge administratif a, par ailleurs, renvoyé aux ministres en leur qualité de chef de service, la définition de la résidence administrative⁶.

Au sein des ministères, les gestionnaires des ressources humaines et souvent les agents parlent de « mouvement » pour désigner la mobilité organisée régulièrement et assurant les mutations validées en « CAP mutation ».

La DGAFP, et souvent les responsables des ressources humaines ministériels, appréhendent également la mobilité sous une forme restreinte consistant à mesurer le nombre d'agents se situant dans une position statutaire liée à une mobilité externe (hors de l'administration ou de l'employeur d'origine) et inversement à comptabiliser les agents « entrants » en provenance d'autres administrations, toujours sous l'angle de la position statutaire occupée.

1.2.2. Le découpage territorial pertinent pour mesurer la mobilité est difficile à définir

Deux approches s'opposent :

- ◆ l'une consiste à prendre pour base le découpage administratif. Toutefois, celui-ci n'est pas homogène entre administrations, la gestion pouvant être assurée à des niveaux nationaux, interrégionaux, régionaux, départementaux et même infra-départementaux pour les collectivités territoriales ; les notions de résidence administrative ne coïncident aucunement entre elles ;
- ◆ l'autre consiste à s'appuyer sur la notion économique de zone d'emploi définie par l'INSEE (voir encadré ci-dessous) mais ces zones d'emploi sont déconnectées des réalités administratives de gestion et d'administration et donc peu opérantes pour une démarche ancrée dans l'opérationnel.

Encadré 1 : Les zones d'emploi selon l'INSEE

L'INSEE définit la zone d'emploi (ZE) comme un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. Le zonage définit des territoires pertinents pour les diagnostics locaux et peut guider la délimitation de territoires pour la mise en œuvre des politiques territoriales initiées par les pouvoirs publics ou les acteurs locaux.

Elles sont au nombre de 304 en métropole dont 11 interrégionales. Elles comptent en moyenne 120 communes et 204 400 habitants, 92 600 actifs dont, la plus grande partie, 85 900 y travaillent. Elles reflètent la réalité des marchés du travail locaux et leurs évolutions telles que les ont confirmées les résultats des derniers recensements : allongement des déplacements domicile-travail, rayonnement croissant des grandes villes et diminution de l'activité des territoires les moins dynamiques.

³ CE, 10 octobre 1994, ministre de l'Intérieur C/Thierry.

⁴ CE, 4 octobre 1991, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et CE 21 octobre 1983 Garde des Sceaux c/Poinçon.

⁵ CE 5 janvier 1979, Struss.

⁶ CE 4 avril 2001, Delpech.

1.2.3. La mission a retenu une définition large de la mobilité pour les besoins de l'étude

Pour embrasser la notion de mobilité, il faut retenir non une définition statutaire ou juridique, qui ne rend compte que d'une petite partie de la mobilité, mais une vision plus large issue de l'expérience concrète des agents.

Il y a mobilité chaque fois qu'il y a modification du type de poste (fonctionnelle), du lieu (géographique) ou de l'entité qui emploie (structurelle). La mobilité structurelle apparaîtra rarement de manière autonome et sera presque toujours liée à une mobilité géographique et/ou fonctionnelle⁷. Les mobilités statutaire, promotionnelle, interministérielle ou inter fonctions publiques ne sont, de ce point de vue, que des sous-catégories liées à des situations ou des employeurs particuliers. Toutefois :

- ◆ cette définition large ne dit naturellement rien de la pertinence et du sens de cette mobilité ni par rapport aux besoins du service public ni par rapport à son insertion dans un parcours de carrière ;
- ◆ elle induit en revanche une première interrogation sur la capacité à la mesurer.

1.2.4. La mesure de la mobilité est difficile

1.2.4.1. La DGAFP dispose de données homogènes mais encore agrégées

La DGAFP dispose depuis peu de données issues du nouveau système d'information sur les agents des services publics (SIASP). Ce système d'information INSEE a fait l'objet d'un groupe de travail statistique inter-administratif en 2011. Il permet d'harmoniser et d'assurer la cohérence des données auparavant issues de bases différentes (Fichier général de l'Etat pour le FPE, enquêtes COLTER et bilans sociaux pour la FPT, enquête auprès des établissements pour personnes âgées et déclarations annuelles de données sociales pour la FPH), de faire remonter les données directement des employeurs en limitant les enquêtes et de disposer d'éléments de classification comparables avec ceux du secteur privé.

L'exploitation des données SIASP est toutefois encore très récente. La mission a ainsi demandé des travaux spécifiques à la DGAFP pour réduire la maille d'analyse. Menés au cours de la mission, dans un temps très court, ils sont pertinents mais demandent à être approfondis.

A ce stade, et pour citer les limitations les plus immédiates aux travaux de la mission :

- ◆ la maille géographique la plus fine est le département ;
- ◆ le champ porte sur les agents titulaires civils ;
- ◆ la mobilité fonctionnelle n'est appréhendée qu'au travers de la mobilité structurelle, sous l'angle d'un changement d'employeur public. Au sein de la FPE, cela recouvre respectivement les mobilités interministérielles et les mobilités entre ministères et EPA. Pour la FPT et la FPH, un changement de fonction au sein d'un même employeur n'est pas détecté ;
- ◆ la mobilité structurelle ne prend pas en compte les changements de communes au sein de la FPT.

Proposition n° 1 : Approfondir les travaux du SIASP au niveau infra-départemental.

Proposition n° 2 : Approfondir la mesure de la mobilité sous l'angle fonctionnel.

⁷ A l'exception des cas de reprise d'activité par une autre entité, le changement de structure s'accompagne en général d'un changement de fonction et/ou de lieu d'exercice.

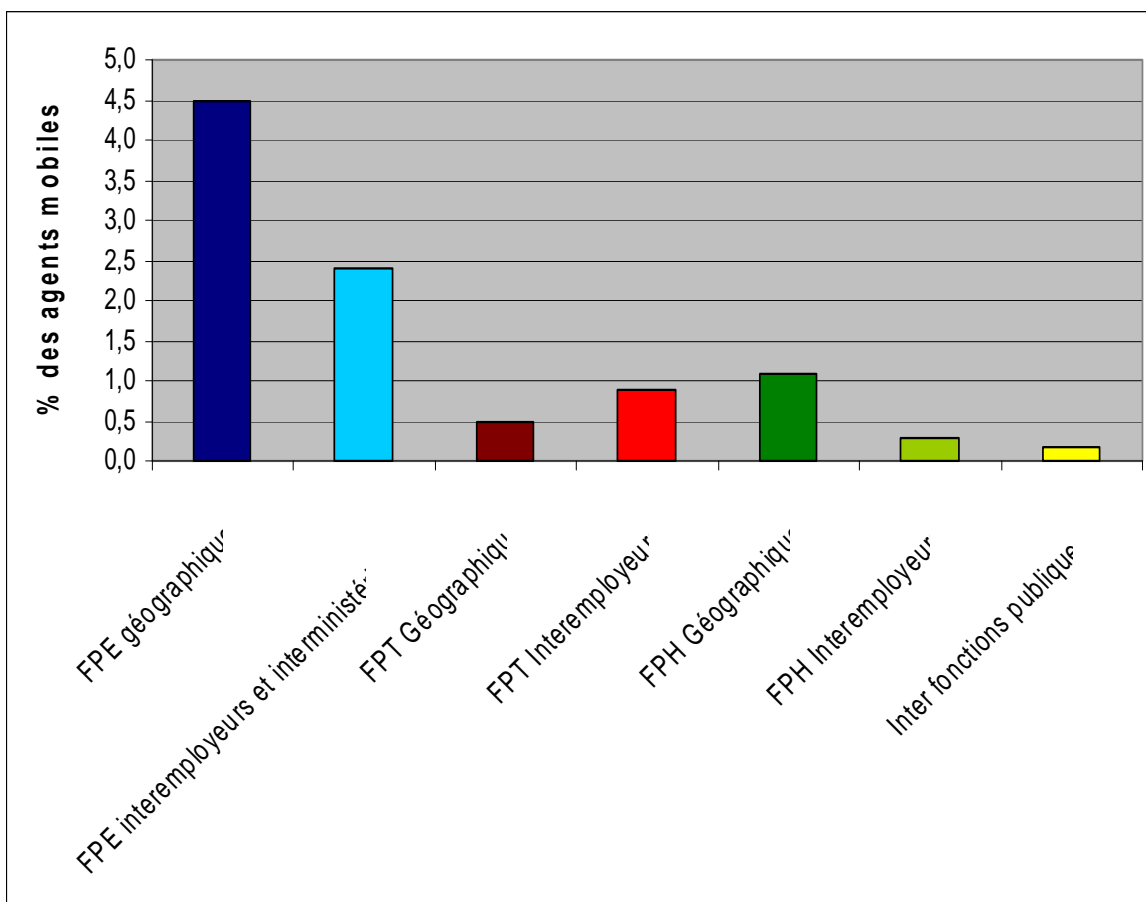
1.2.4.2. Les agents changent de poste mais très peu d'employeur

Sur la base de ces données, plusieurs constats peuvent être dressés.

1.2.4.2.1. Les mobilités internes à une fonction publique l'emportent très nettement sur les mobilités externes.

Les mobilités externes sont inférieures à 1 % alors que les mobilités internes, géographiques ou fonctionnelles, sont globalement supérieures à 1 % et approchent 5 % dans la FPE pour la seule mobilité géographique.

Graphique 1 : Mobilités internes et externes au sein des fonctions publiques (année 2010)



Source : DGAFP, traitement mission.

Lecture : 4,5 % des agents de l'Etat ont connu une mobilité géographique en 2010.

Les mobilités entre fonctions publiques sont extrêmement limitées quel que soit le versant de la fonction publique considéré.

Rapport

Tableau 1 : Mobilité des agents entre fonctions publiques

	Nombre d'agents	Mobiles vers PFE	Mobiles vers FPT	Mobiles vers FPH	Total des mobiles	En % des agents
FPE	1 558 728	-	1 441	360	1 801	0,1 %
FPT	1 287 215	1 107	-	1 129	2 236	0,2 %
FPH	744 398	570	1 519	-	2 089	0,3 %
Total	3 590 341	1 677	2 960	1 489	6 126	0,2 %

Source : SIASP, INSEE, DGAFP, agents titulaires civils des 3 versants de la fonction publique présents en 2010 et 2011 avec identifiants NIR (numéro d'identification au répertoire des personnes physiques) valide.

1.2.4.2.2. La mobilité varie peu entre hommes et femmes

La mobilité des hommes est légèrement supérieure à celle des femmes dans la FPE mais le rapport est inverse au sein de la FPT et de la FPH. En dépit des questions familiales, le prisme homme/femme joue un rôle faiblement explicatif des mobilités.

On notera que le rapprochement de conjoints qui est un motif légal de priorité de mutation, représente une part substantielle de la mobilité géographique. Ainsi dans l'éducation nationale et pour le premier degré, les mouvements au titre du rapprochement de conjoint s'élevaient-ils à 2 518 en 2012 (pour 5 418 demandes) sur un total de 4 259 agents mutés (pour 16 956 demandes). Au total, près de 60 % des mutations interdépartementales s'appuient sur le rapprochement de conjoint⁸.

1.2.4.2.3. La mobilité géographique décroît fortement avec l'âge

La mobilité s'établit à 11,3 % pour la tranche d'âge 25 / 29 ans dans la FPE contre 2,5 % pour les 50 / 59 ans, soit un rapport de 1 à 4,5. Il en est de même dans la FPT (respectivement 1,4 % et 0,2 %) et la FPH (respectivement 2,7 % et 0,5 %).

1.2.4.2.4. La mobilité s'accroît avec la catégorie hiérarchique mais ce phénomène est beaucoup plus marqué dans la FPT et la FPH que dans la FPE

Dans la FPE, en effet :

- ◆ l'absence de recrutement direct et l'existence de concours essentiellement nationaux limitent la corrélation en accroissant la mobilité y compris des catégories C ;
- ◆ les enseignants qui représentent un pourcentage élevé des fonctionnaires de l'Etat et appartiennent à la catégorie A ont des opportunités de mobilité fonctionnelle limitées et des comportements de mobilité géographique proches des autres catégories de la fonction publique.

⁸ L'ampleur de ce motif induit des interrogations, des cas de fraude au PACS notamment ayant été identifiés pour bénéficier de ce mouvement.

Rapport

Tableau 2 : Mobilité géographique et inter-employeurs en fonction de différents critères

En %	FPE		FPT		FPH	
	géographique	inter-employeur	géographique	inter-employeur	géographique	inter-employeur
Sexe						
Femmes	4,0	2,0	0,5	1,0	1,2	0,3
Hommes	5,2	2,9	0,5	0,7	1,0	0,2
Age						
16 à 24	14,9	1,9	0,9	0,9	3,6	0,2
25 à 29	11,3	1,3	1,4	1,3	2,7	0,3
30 à 39	5,7	2,1	1,0	1,3	1,5	0,3
40 à 49	3,3	2,6	0,4	0,8	0,9	0,3
50 à 59	2,5	2,4	0,2	0,6	0,5	0,2
60 et plus	2,1	4,5	0,1	0,4	0,3	0,1
Catégorie hiérarchique de départ						
A+	4,9	13,2	-	-	-	-
A	4,3	1,3	1,7	1,9	2,4	0,3
B	5,3	1,5	1,0	1,4	1,7	0,2
C	4,2	3,1	0,3	0,7	0,5	0,4
Indéterminé	2,5	2,2	0,3	1,0	-	1,1
Total	4,5	2,4	0,5	0,9	1,1	0,3

Source : SIASP, INSEE, traitement DGAFP, agents titulaires civils présents en 2010 et 2011 dans le même versant (avec NIR valide).

Lecture : Entre 2010 et 2011, 4 % des femmes et 5,2 % des hommes ont changé de département de fonction au sein de la FPE.

1.2.5. Les données ministérielles témoignent d'une mobilité interne plus forte que celle indiquée par la DGAFP

Du fait des limites des données de la DGAFP, ce panorama doit être complété par des données issues directement des ministères. En s'appuyant sur les bilans sociaux des ministères, la mission a complété la vision de la réalité de la mobilité apportée par les données de la DGAFP.

Rapport

Tableau 3 : Données ministérielles – taux de mobilité interne

Ministère	Taux de mobilité interne	Commentaires	Donnée de mobilité géographique (outil statistique DGAFP)
Agriculture	6,1 %	Inclut les mouvements intra-régionaux	4,5 %
Ecologie	12,5 %	Inclut tous mouvements	5,8 %
Education nationale ⁹	2,6 %	Le chiffre inclut les « néo-titulaires » du second degré par essence mobiles (1,9 % en les excluant)	3,3 %
Ministères économiques et financiers	8,9 %	La mobilité fonctionnelle compte pour 3,9 %	6,8 %
Intérieur	11,3 %	Y compris mouvements au sein d'une structure	5,1 %
Police nationale	4,6 %	Chiffre faible lié à la maille géographique retenue (sept zones de SGAP pour la métropole)	n.d.
Gendarmerie nationale	23,3 %	Obligation statutaire de mobilité liée à leur statut militaire	n.d.
Justice	11,7 %	Inclut tous mouvements entre juridictions et entre services	10,3 %
Ministères sociaux	n.d.	Les bilans sociaux retracent seulement les entrées et sorties	4,9 %

Source : bilans sociaux des ministères- données 2011 sauf écologie et justice (données 2010), étude DGAFP (données 2010) et mission.

La comparaison avec les données par ministère de la DGAFP montre des divergences significatives. Cela ne signifie pas que l'une de ces données est erronée mais simplement qu'il n'existe pas d'instrument de mesure commun et que ces données doivent être prises avec plusieurs réserves :

- ◆ les données ministérielles ne sont pas homogènes entre elles ;
- ◆ la police nationale du fait de son organisation et de son mode de recrutement (concours spécifique Ile-de-France) identifie la mobilité géographique sur la base d'une maille géographique très étendue, la zone SGAP (Secrétariat général pour l'administration de la police) avec un prisme complémentaire Ile de France / hors d'Ile de France. Les données sous-estiment la réalité qui autorise mouvements et permutations au sein d'une même zone SGAP ;
- ◆ à l'occasion de la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP) les résidences administratives départementales de la DGCP ont été rapprochées des résidences infra départementales de la DGI. Il en est résulté un découpage du territoire national en 566 résidences d'affectation nationales (RAN)¹⁰ ;
- ◆ les taux moyens de mobilité ne donnent qu'un aperçu imparfait de la réalité des mobilités, très variable entre zones¹¹ ;

⁹ Les données éducation nationale n'incluent que celles relatives à l'enseignement scolaire. Les DOM et COM sont inclus dans ces données. Les données DGAFP couvrent l'ensemble du ministère.

¹⁰ Sur la base de la compétence territoriale des services d'impôts des particuliers, les trésoreries de la zone sont rattachées à la RAN correspondante.

¹¹ La DGFIP, sur la base d'une étude spécifique demandée par la mission relative au département des Pyrénées-Atlantiques, département recherché, montre que la durée moyenne de séjour des agents est de 17 ans et 6 mois pour les catégories B et de 15 ans et 4 mois pour les catégories C. Voir aussi l'annexe relative à l'éducation nationale.

Rapport

- ◆ les données ministérielles comportent parfois des mobilités fonctionnelles (non structurelles) mais la définition de ce type de mobilités est rarement explicitée et variable selon les ministères ou les directions générales (changement de métier ou changement de poste, passage d'une direction à une autre) ;
- ◆ certains ministères (sociaux notamment) ne suivent que les entrées-sorties ;
- ◆ pour l'éducation nationale, les données ministérielles ne font état que des mouvements interdépartementaux (pour le premier degré) ou inter-académiques (pour le second degré). Au sein de chaque niveau géographique, les agents changent en réalité souvent d'affectation (changement d'établissement scolaire) mais il faut descendre au niveau déconcentré pour obtenir de telles données¹².

Ces données ne doivent en aucun cas être comparées entre elles du fait des différences de mesure. Malgré leurs limites, elles permettent néanmoins de conforter le constat précédent :

- ◆ les mobilités internes à chaque ministère ou direction générale sont assez fortes ;
- ◆ les taux de mobilité dépendent fortement des zones géographiques, des métiers et des catégories d'agents ;
- ◆ les mobilités externes sont très faibles.

1.2.6. Des mobilités tirées par les modes de gestion

Ce constat se relie directement aux modes de gestion adoptés par les employeurs publics.

1.2.6.1. La gestion de la FPE diffère de celle des deux autres fonctions publiques

Dans la FPE, les modalités de gestion sont d'abord organisées autour de corps et/ou métiers et s'appliquent à l'ensemble du territoire national. Elles sont, dès lors, très largement centralisées et visent à pourvoir à chaque instant les postes vacants pour assurer la continuité du service public. A cette gestion nationale correspond donc un traitement de masse. Dans ce mode de gestion, la rencontre préalable entre le responsable du service et l'agent affecté est aujourd'hui l'exception.

Dans la FPT et la FPH, l'employeur public est autonome. Il recrute en fonction du niveau et de la qualification recherchés. Le recrutement vise à pourvoir un besoin de compétence et a pour objet de permettre la mise en œuvre de politiques publiques répondant aux choix effectués par les élus ou les dirigeants locaux. Cette gestion locale permet d'adapter les compétences aux fonctions.

La comparaison entre les fonctions publiques est donc difficile et cette dualité de mode de gestion peut être un frein aux mobilités inter-fonctions publiques. Toutefois, ces dernières sont extrêmement restreintes même entre fonctions publiques proches en termes de mode de gestion comme la FPT et la FPH (0,2 % de la FPT vers la FPH et 0,3 % de la FPH vers la FPT¹³).

¹² Pour l'académie de Lyon le mouvement intra-académique est de 1303 enseignants contre 359 titulaires arrivant dans l'académie et 206 titulaires quittant l'académie. La durée moyenne dans un poste des personnels titulaires mutés est de l'ordre de 5 ans et 7 mois.

¹³ Pour cette dernière, une partie importante des mobilités est liée non à des fonctions transverses mais aux métiers médico-sociaux avec le passage d'infirmières et d'aides-soignants notamment des hôpitaux vers les établissements pour personnes âgées.

Rapport

1.2.6.2. Une typologie des modes de gestion articulée autour de deux pôles

Le tableau ci-dessous ordonne les modes de gestion du plus centralisé au moins centralisé au regard des problématiques de mobilité et d'attractivité territoriale.

Tableau 4 : Grille d'analyse des modes de gestion

	Attractivité géographique	Adéquation au poste	Satisfaction agent ancien	Satisfaction agent nouveau	Taux de mobilité interne	Recours aux contractuels
Centralisé maximum (ex : gendarmerie, agriculture)	+ (entrants)	--	+	--	++	faible
Centralisé (ex : douanes, DGFIP)	+ (entrants)	-	+	--	++	faible
Centralisé à deux niveaux (ex : police, éducation nationale)	++ (entrants)	--	+	-	+	moyen faible
Centralisé avec choix de poste sur fiche de poste (ex : écologie)	+	o	o	-	++	moyen faible
Liste glissante + choix du chef de service + ouverture sur extérieur (ex : affaires sociales)	o	+	+	o	+	moyen fort
Employeur autonome (ex : FPT, FPH, universités)	-	++	+	++	Nd.	Fort

Source : Mission.

Il en ressort un panorama plus complet mais néanmoins articulé autour des deux pôles :

- ◆ des systèmes centralisés qui répondent de manière relativement efficace à des besoins quantitatifs importants en s'appuyant sur une mobilité géographique interne élevée. Les nouveaux arrivants constituent l'essentiel de la variable d'ajustement pour combler les postes vacants dans les zones les moins demandées. La police, l'éducation nationale pour le second degré mais également l'agriculture, les directions générales du ministère de l'économie et des finances répondent très largement à cette définition. Les sous-catégories consistant à déconcentrer une partie du recrutement ou de la gestion ne modifient pas en profondeur l'appartenance à ce pôle :
 - le fait de disposer de concours régionalisés (cas de la police en Ile de France ou de l'éducation nationale pour les enseignants du premier degré) diminue légèrement le taux de mobilité global mais ne modifie pas les caractéristiques du modèle ;
 - l'organisation à deux niveaux (un mouvement inter-académique ou interdépartemental et un mouvement académique ou intra-départemental comme dans l'éducation nationale ou des permutations intra-zones comme dans la police) ne modifie pas non plus en profondeur le mode de gestion des mobilités compte tenu des masses en jeu à chaque échelon. Soit les mouvements internes à une circonscription sont des mouvements de masse (cas de l'éducation nationale), soit ils sont gérés partiellement de manière atypique¹⁴ (cas de la police nationale) ;

¹⁴ Dans la police nationale des permutations sont faites avec l'appui des organisations syndicales. Lorsqu'un agent souhaite évoluer au sein d'une zone SGAP – et en dehors de mouvements qui ont pu avoir lieu, les organisations syndicales assurent la recherche d'un agent qui souhaite effectuer un mouvement de sens contraire au sein de la même zone. Une fois les deux agents appariés, le double mouvement est régularisé en CAP.

Rapport

- ◆ des systèmes plus déconcentrés ou décentralisés qui fonctionnent sur une gestion plus individualisée. Le recrutement s'effectue à un échelon local (cas de la FPT et de la FPH, cas des ARS notamment). La mobilité géographique des fonctionnaires y est plus faible notamment pour les catégories B et C. En revanche, en l'absence de système national de répartition de l'ensemble des agents sur l'ensemble des postes vacants, le recours aux contractuels, intérimaires, périodes d'essai ou à l'intégration directe sans concours (catégorie C dans la fonction publique territoriale) constituent les variables d'ajustement du système, le fonctionnaire titulaire admis sur liste d'aptitude après concours n'étant qu'une des modalités de recrutement face à un besoin de personnel.

Il convient de nuancer ce tableau sous plusieurs angles :

- ◆ la situation selon les niveaux de qualification et les métiers est différente :
 - dans toutes les fonctions publiques, la mobilité tend à s'accroître avec le niveau de qualification ce qui est naturel puisque le champ d'intervention et de responsabilité croît en même temps et nécessite tant de varier les expériences que d'exercer sur des territoires plus étendus (les directeurs généraux des services dans les collectivités territoriales, les directeurs d'hôpitaux, par exemple, ont de ce point de vue un mode de fonctionnement à l'échelle nationale et non locale). Il en est de même pour certains métiers spécialisés qui constituent des ressources rares ;
 - dans la FPE, cette tendance est atténuée par le fait que les catégories A, B et C sont gérées sur le même modèle. S'il peut exister des règles explicites ou implicites qui accroissent la mobilité des personnels (limitation de durée sur postes de cadres supérieurs, obligation de mobilité lors de promotion, ...) et des niveaux de CAP (national ou régional) distincts en fonction des catégories (cf. annexe VIII), les modes de gestion des différentes catégories sont similaires ;
- ◆ le niveau, national¹⁵ ou local des CAP, n'influe que sur le niveau de prise des actes de gestion, non sur le modèle de gestion ;
- ◆ plusieurs ministères tentent de pallier le caractère non qualitatif du processus de gestion et d'affectation par des tempéraments :
 - mise en place de postes à profil qui font l'objet d'une procédure dérogatoire ou d'un choix direct par les chefs de service concernés (enquêteurs, personnels spécialisés par exemple – certaines administrations ayant même fait du taux de poste à profil un indicateur de la qualité de gestion¹⁶) ;
 - possibilité pour le chef de service de définir avec les agents leur poste ou lieu d'affectation au sein de la résidence administrative ;
 - mise en place d'une procédure interne de validation par le chef de service d'une candidature sur un poste (cas de l'écologie) ;
 - constitution d'une liste des candidats à la mobilité (cas des affaires sociales). Les nominations effectives sont effectuées au fur et à mesure de l'année, après avis des chefs de service d'accueil. Cela procure une souplesse, une réactivité et un choix plus qualitatif que dans d'autres ministères ;
- ◆ la mobilité interne (géographique et fonctionnelle) au sein des structures de la FPT et de la FPH existe également même si sa quantification reste hors de portée de la mission en l'absence de données chiffrées.

¹⁵ Les CAP nationales et régionales sont parfois préparées par des pré-CAP.

¹⁶ La Direction générale des douanes et droits indirects affiche ainsi un objectif de 32 % de postes à profil.

1.3. Des agents majoritairement prêts à la mobilité

La mission a fait réaliser une enquête avec l'appui du SGMAP afin de connaître le « ressenti » des agents sur les questions de mobilité. Cette enquête s'est déroulée du 10 au 17 juin 2013, auprès d'un échantillon de 599 agents titulaires civils des trois fonctions publiques. Elle permet une analyse selon les critères suivants :

- ◆ par fonction publique ;
- ◆ par catégorie ;
- ◆ par âge, sexe et zone géographique.

Compte tenu du type (déclaratif) et du mode d'administration de l'enquête (absence d'enquête «quali» préalable pour tester les problématiques et questions), de la taille de l'échantillon (notamment lors des tris croisés entre variables), les résultats doivent être pris avec les précautions suivantes :

- ◆ il s'agit de résultats macro qui donnent des tendances mais ne doivent pas être sur-interprétés dans le détail ;
- ◆ le déclaratif tend à « positiver » les résultats : en clair, il est plus facile d'être mobile en réponse à une question que dans la vie concrète.

Les résultats de l'enquête apportent néanmoins un éclairage très intéressant sur plusieurs points et donnent une vision beaucoup plus large aux résultats de deux précédentes enquêtes menées l'une en 2011 auprès des cadres des fonctions publiques¹⁷, l'autre en 2013 auprès des agents du ministère de l'intérieur¹⁸.

1.3.1. La mobilité est un phénomène fréquent au sein des fonctions publiques

Les résultats du sondage corroborent les données statistiques exposées dans le présent rapport. Seuls 30 % des fonctionnaires ont plus de quinze ans d'ancienneté à leur poste. Inversement, 9 % des fonctionnaires ont moins de deux ans d'ancienneté (5 à 6 % serait cohérent avec la pyramide des âges en l'absence de mobilité). Ce taux monte à 14 % dans la FPE, à 21 % dans les services déconcentrés de l'Etat et à 15 % pour les catégories A.

On retrouve là les éléments de différenciation en fonction :

- ◆ des modes de gestion (FPE vs autres fonctions publiques) ;
- ◆ des catégories.

Les données témoignent également d'une rupture après dix ans de carrière : c'est à ce moment-là que s'opère une première mobilité lorsqu'elle n'a pas eu lieu auparavant : le pourcentage de fonctionnaires ayant de onze à quinze ans d'ancienneté est inférieur de moitié à celui des fonctionnaires entre six et dix ans. Ce facteur n'est pas expliqué par les pyramides des âges. Il en est différemment pour les cadres qui ont une mobilité supérieure à 70 % dans leurs 5 dernières années.

Au total, 70 % des fonctionnaires ont connu au moins une mobilité depuis le début de leur carrière et 40 % une mobilité impliquant un déménagement ou un changement d'employeur (et non pas seulement une mobilité fonctionnelle au sein du même service).

¹⁷ Etude OASYS Consultants, le cadre fonctionnaire et la mobilité, en 2011.

¹⁸ Etude réalisée par le syndicat CFE CGC du ministère de l'intérieur en 2013.

1.3.2. Ces mobilités sont largement choisies

Pour 84 % des agents, ces mobilités résultent d'un choix de la personne (91 % dans la FPH) et seulement 6 % déclarent qu'il ne s'agissait pas du tout d'un choix. Pour autant ces mobilités ne résultent que minoritairement d'une logique de progression hiérarchique (37 %) à l'exception de la FPT (51 %).

1.3.3. Les souhaits de mobilité sont majoritaires mais plus fonctionnels que géographiques

Près de 80 % des agents indiquent qu'ils sont prêts à évoluer professionnellement au travers d'une mobilité géographique ou fonctionnelle au cours des prochaines années, les fonctionnaires de la région parisienne et les moins de 40 ans se distinguant particulièrement (84 et 94 % respectivement).

Le croisement de ces données avec celles sur la mobilité déjà vécue montre que seul 1 fonctionnaire sur 20 n'a jamais vécu de situation de mobilité et ne souhaite pas évoluer professionnellement (ceux qui approchent de l'âge de la retraite).

Toutefois deux nuances doivent compléter ce paysage :

- ◆ même si cela n'a pas été le cas rétrospectivement pour les mobilités déjà vécues, le souhait de mobilité pour l'avenir se conjugue avec un désir de progression hiérarchique (87 %) ;
- ◆ les souhaits de mobilité fonctionnelle (36 % de réponses positives) dominent très largement les souhaits de mobilité géographique ou d'employeur (moins de 15 %).

Même si majoritairement le souhait de mobilité n'engendre pas un souhait de bouleversement de son lieu ou de son univers de travail, un quart des fonctionnaires semble très affirmatif sur le souhait d'une mobilité géographique ou d'employeur (mobilité importante au sens de l'enquête). Près de la moitié des fonctionnaires (un quart de tout à fait) se déclarent même prêts à changer de fonction publique.

1.3.4. Mobilités vécues et souhaits de mobilité se heurtent à un accompagnement déficient

Les fonctionnaires se sentent globalement mal informés sur les possibilités d'évolution (56 %) et perçoivent la mobilité comme quelque chose de difficile (53 %) voire très difficile (18 %), les fonctionnaires des établissements publics de l'Etat, les agents de catégorie C de l'Etat et les femmes affichant des taux supérieurs à la moyenne.

Sous cet angle, l'accompagnement tant par les responsables des ressources humaines que par les hiérarchies, est fortement mis en cause : près d'un fonctionnaire sur deux estime avoir été mal accompagné par son responsable des ressources humaines et un sur trois estime avoir été mal accompagné tant par sa hiérarchie que par son responsable des ressources humaines.

De fait, pour s'informer la plupart des fonctionnaires recourent à l'initiative individuelle (réseau professionnel, collègues, sites internet,...), assez nettement devant la hiérarchie et le service des ressources humaines.

Par ailleurs, 95 % estiment qu'une formation accompagnant la mobilité est impérative.

Rapport

Ces résultats sont tout à fait cohérents avec ceux de l'enquête sur les cadres de la fonction publique où le sentiment prédominant était celui d'un faible accompagnement (77 % estimaient ne pas avoir eu d'accompagnement), constat dépassé par le fait que les cadres considéraient la mobilité comme leur affaire personnelle (84 %). Cette enquête confirme également le faible apport des responsables des ressources humaines (64 % estimaient son rôle faible sur la mobilité), qui est même inférieur à celui du responsable hiérarchique dans les deux enquêtes.

1.3.5. La mobilité vers des zones moins attractives n'est pas totalement exclue

Même si le souhait de mobilité vers des zones peu attractives diminue par rapport au souhait global de mobilité (près du quart de ceux qui souhaitent changer de poste excluent absolument d'aller vers une telle zone), les conditions financières, matérielles et professionnelles influent sur les souhaits déclarés de mobilité. L'institut de sondage a souligné la nécessité de prendre avec de très fortes précautions le questionnaire déclaratif : dans l'absolu (donc dans le sondage) la mobilité n'est pas exclue mais de multiples raisons s'y opposeraient dans la réalité.

Toutefois, dès lors que l'on précise les conditions financières de la mobilité, en supposant par exemple une augmentation de 10 % de la rémunération, c'est l'accompagnement individualisé à la famille qui prévaut parmi les conditions nécessaires pour accepter une mobilité dans une zone peu attractive, l'augmentation de rémunération n'arrivant qu'en troisième position derrière la priorité accordée aux prochains postes.

1.4. La comparaison avec le secteur privé ne témoigne pas de différences profondes quant à la mobilité

S'il est toujours difficile de comparer les données et les logiques de mobilité entre systèmes aussi différents que le sont la fonction publique et le marché du travail du secteur privé, il reste intéressant, lorsque cela est possible, de tenter d'étalonner la mobilité actuelle des fonctionnaires à l'aune du secteur privé et des actifs français en général.

Une étude du Conseil d'analyse économique de 2010¹⁹ fournit, à partir de différentes sources, une analyse de la mobilité des salariés et apporte de ce point de vue d'intéressantes indications.

1.4.1. Des notions proches

Sans être identique, les notions utilisées sont proches, distinguant :

- ◆ les mobilités externes (avec changement d'employeur) ;
- ◆ les mobilités internes (avec changement d'établissement mais sans changement d'employeur) ;
- ◆ les mobilités occupationnelles (changement de profession ou de catégorie socioprofessionnelle) ;
- ◆ les mobilités sectorielles (changement de secteur d'activité) ;
- ◆ les mobilités géographiques appréhendées au travers de mobilités résidentielles (avec changement de résidence).

¹⁹ CAE, rapport 90, *Les mobilités des salariés*, Mathilde Lemoine et Etienne Wasmer.

Rapport

1.4.2. Une mobilité professionnelle limitée

La mobilité externe, avec changement d'employeur, est assez proche de la moyenne européenne. Elle est comprise entre 4,5 et 5 % dont près de la moitié touche des publics confrontés à une précarisation du contrat de travail : 50 % de cette mobilité provient de personnes dont l'ancienneté dans l'emploi occupé est inférieure à deux ans.

Tableau 5 : Taux de mobilité dans le secteur privé

	Taux de mobilité	Commentaires
Mobilité externe ²⁰ dont PME de moins de 50 salariés	4,5 à 5,0 % 6,0 à 7,0 %	50 % de ces mobilités sont le fait de salariés disposant de moins de 2 ans d'ancienneté dans leur emploi. Sans les contrats courts (intérim, CDD,..) le taux de mobilité serait presque moitié inférieur

Source : CAE 2010, INSEE.

Dès lors, il n'est pas étonnant de retrouver une mobilité très forte pour les jeunes de 15 à 24 ans, au moment de l'entrée sur le marché du travail. Pour des raisons différentes mais qui ne sont pas si éloignées, la mobilité des jeunes adultes est aussi forte, dans le secteur privé (précarisation du marché du travail pour les primo-demandeurs d'emploi) que le secteur public (affectation des jeunes titulaires sur les lieux les moins attractifs qu'ils chercheront rapidement à quitter dans la fonction publique d'Etat, ou contractualisation partielle du primo-recrutement dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière).

Le tableau suivant lie qualification et mobilité dans le secteur privé. Comme dans le secteur public, l'âge est plus significatif que le diplôme dans les comportements de mobilité.

Tableau 6 : Mobilité externe / diplôme / âge

	Aucun diplôme	BEPC	CAP-BEP	Bac	Bac+2 ou plus
Tous	2,9 %	4,3 %	3,9 %	4,6 %	4,2 %
15-24 ans	11,6 %	12,9 %	11,7 %	14,1 %	14,6 %
25-39 ans	4,3 %	5,3 %	4,5 %	5,1 %	5,3 %
40-49 ans	2,2 %	2,6 %	2,2 %	2,4 %	2,3 %
50-64 ans	1,0 %	1,1 %	1,1 %	1,3 %	1,4 %

Source : CAE 2010 – travaux de Lalé (2010).

1.4.2.1. Une mobilité géographique assez faible

La mobilité résidentielle (qui peut être totalement indépendante des questions professionnelles²¹) se situait dans une fourchette de 10 % à 12 % au début des années 2000 ; elle était essentiellement locale.

²⁰ Données 2007-2008, Enquête emploi INSEE.

²¹ Au sein de l'Union européenne à 15, seuls 14,3 % des déménagements étaient liés à une raison professionnelle, les questions de logement et les questions familiales arrivant largement devant. Etude Rupert et Wasmer (2007) d'après des données issues de *European Community Household Panel* 1999-2001.

Tableau 7 : Mobilité géographique

Niveau de mobilité	Fourchette de taux de mobilité 1980-2000
Changement de région	1 à 2 %
Changement de département	2 à 3 %
Changement de commune	5 à 6 %
Changement de logement	10 à 12 %

Source : CAE 2010 citant Baccaïni et Laferrère (2010) d'après INSEE, Mission.

Même si mobilité résidentielle au sens large et mobilité géographique au sens de la fonction publique ne sont pas directement comparables, ces données montrent que la mobilité géographique au sein de la FPE (4,5 % de changements de département) est supérieure à celle des ménages dans leur ensemble (2 à 3 % de changement de département).

Même si la mission a constaté que la mobilité était loin d'être négligeable, il lui est apparu nécessaire d'en définir les objectifs.

2. Une mobilité nécessaire mais qui doit être repensée au-delà des outils actuels

2.1. Pourquoi la mobilité ?

Avant de formuler des propositions d'amélioration des outils ou des scénarios favorisant la mobilité, il importe de traiter la question suivante. Pourquoi souhaite-t-on accroître la mobilité des fonctionnaires ?

2.1.1. La mobilité est un outil plus qu'une finalité

Le lieu commun qui oppose mobilité, valeur positive, à immobilité, valeur négative (on parle alors d'immobilisme), ne peut tenir lieu de raisonnement. Il peut exister une sur-mobilité quand les agents refusent de rester sur un territoire qu'ils n'ont pas choisi ou dont les contraintes leur paraissent excessives. Il en résulte un *turn-over* trop rapide, négatif pour le service. Ainsi, la mobilité apparaît une valeur relative, contingente à d'autres objectifs.

Certains considèrent que la valorisation de la mobilité, dans le secteur privé, est en réalité un discours qui permet aux directeurs des ressources humaines de ne pas assumer leur responsabilité en matière de gestion des carrières : « *L'idée que les cadres prennent leur destin en main permet aux ressources humaines de se détourner de la gestion des carrières*²² ».

L'auteur ajoute : « *contrairement aux idées reçues, ceux qui bénéficient de la plus grande qualité de carrière, ce sont les cadres qui sont avant tout loyaux envers leur entreprise* ». Par analogie, les agents qui quittent leur administration à un moment donné connaissent la difficulté d'y revenir, leur départ ayant pu effacer leur parcours quelles qu'aient été les qualités qui leur avaient été reconnues avant leur départ.

²² Interview de Jean Pralong, psychologue et professeur en gestion des ressources humaines, *Liaisons sociales magazine*, mars 2013.

Rapport

Sans épouser totalement ce point de vue, la mobilité peut difficilement être considérée comme un objectif en soi. L'expérience acquise sur un poste donné, la professionnalisation et la spécialisation des métiers, le souhait des agents de construire leur vie à un endroit donné, la complexité des mutations conjointes à des périodes de réduction des effectifs dans la fonction publique et de chômage dans le secteur privé appellent à un jugement nuancé sur la mobilité comme objectif.

La mobilité peut en revanche être utile, à condition d'en clarifier les objectifs.

2.1.2. Les objectifs de la mobilité

Les objectifs poursuivis par la mobilité peuvent s'analyser du point de vue de l'employeur ou des agents. Il en résulte une grille ternaire :

- ◆ les objectifs principalement pris en compte par l'employeur ;
- ◆ les objectifs principalement pris en compte par les agents ;
- ◆ les objectifs qui peuvent être pris en compte par les deux.

2.1.2.1. Les objectifs de l'employeur

L'objectif principal est de garantir en tous lieux la disponibilité des ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre du service public. Il en découle plusieurs types d'objectifs :

- ◆ s'assurer que les postes vacants sont pourvus soit par des personnes déjà en poste soit par des nouveaux arrivants ;
- ◆ affecter les ressources humaines de manière efficiente et conformément aux plafonds de ressources ; ceci signifie que des sureffectifs à un endroit donné donnent lieu à une réaffectation sur d'autres postes, y compris en cas de restructuration ;
- ◆ éviter que des agents ne développent une proximité telle avec des administrés ou avec leur environnement, que cette sédentarité puisse induire des risques quant au respect des règles de déontologie ;
- ◆ garantir une mixité des équipes composées d'agents expérimentés aux côtés des agents nouvellement affectés.

2.1.2.2. Les objectifs de l'agent

Les objectifs attachés à une mobilité sont de trois natures :

- ◆ occuper un poste souhaité ou vivre dans le lieu de son choix ;
- ◆ s'éloigner d'un lieu ou d'une fonction dans lesquels on ne s'épanouit pas ;
- ◆ se donner les moyens de progresser dans une carrière.

Les objectifs poursuivis par l'agent et par l'employeur ne s'opposent pas nécessairement (les postes vacants à un endroit que l'employeur souhaite pourvoir peuvent permettre un agent de rejoindre une résidence souhaitée). Ils peuvent toutefois parfois entrer en conflit (la disparition d'un service dans une petite localité sans possibilité de reclassement sur place entraîne une mobilité non souhaitée de la part d'agents installés en ce lieu).

2.1.2.3. Les objectifs communs

Il existe une troisième catégorie d'objectifs rarement mise en avant conciliant les attentes des employeurs et des agents de la fonction publique qui visent à :

- ◆ assurer l'adéquation des compétences et capacités des agents aux responsabilités confiées ;
- ◆ accroître les possibilités de développement des carrières et des compétences au travers de parcours adaptés. La professionnalisation de certaines fonctions suppose tant des formations qu'une véritable construction de carrière. La mobilité organisée devient alors un outil de cette gestion ;
- ◆ favoriser l'adaptabilité à de nouvelles fonctions et outils :
 - en donnant les moyens d'exercer dans des environnements professionnels différents, la mobilité aide à s'adapter aux changements sans les subir ;
 - en diversifiant les expériences, la mobilité favorise la diffusion des innovations et technologies.

Cette volonté de mobilité se heurte à des obstacles importants et de nature très différente. Des solutions ont été recherchées et des outils ont été créés afin de proposer des améliorations aussi bien statutaires que financières ou organisationnelles.

Lorsque certains dispositifs ne donnent pas satisfaction, la mission proposera des pistes d'amélioration.

2.2. Les obstacles à la mobilité

Les freins à la mobilité peuvent être personnels et institutionnels.

2.2.1. La situation extra professionnelle

Un agent fait le choix d'une mobilité géographique au regard de sa situation personnelle, notamment familiale. Le travail du conjoint et les conditions de scolarité des enfants peuvent être un obstacle à ce désir de mobilité.

La situation personnelle est aussi bien cause de mobilité que d'immobilité géographique. Le motif de rapprochement de conjoint est le premier motif de mobilité et l'un des motifs légitimes reconnus par la loi²³. En 2011, 70,8 % des femmes et 78,1 % des hommes vivant en couple et ayant un enfant sont actifs²⁴. La bi-activité dans le couple est donc une donnée essentielle et la prise en compte des impératifs d'emploi du conjoint devient d'autant plus difficile que le marché du travail est peu dynamique.

Le sondage effectué auprès des agents indique que l'accompagnement personnel constitue le déterminant majeur du positionnement sur une zone peu attractive. Il montre également que la moitié d'entre eux se sentent mal accompagnés par les responsables des ressources humaines.

²³ L'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 modifiée prévoit quatre motifs de priorité dans les affectations : fonctionnaires séparés de leur conjoint ou de leur partenaire dans le cadre d'un pacte civil de solidarité, fonctionnaires handicapés, fonctionnaires exerçant dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles, fonctionnaires en situation de réorientation professionnelle pour les emplois correspondant à leur projet personnalisé d'évolution professionnelle.

²⁴ Source : INSEE enquête emploi 2011.

Rapport

De même, l'enquête menée par le syndicat CFE-CGC du ministère de l'intérieur révèle que 86 % des agents interrogés méconnaissent les mesures d'accompagnement à la mobilité telles que l'indemnité pour changement de résidence ou le prêt mobilité : or ces instruments financiers sont importants dans une éventuelle décision de mobilité.

La mission a recueilli les mêmes avis auprès de consultants en ressources humaines travaillant tant dans le secteur public que dans le secteur privé : les entreprises cherchent souvent à créer un environnement familial favorable à la mobilité. Le ministère de la défense, dans le cadre des restructurations, procède largement ainsi.

Aussi, plutôt que de focaliser sur le seul agent, c'est bien l'ensemble de l'environnement personnel qu'il faut prendre en compte. L'employeur - public ou privé - ne peut pas se substituer aux démarches nécessaires dans le cadre d'une mobilité (recherche d'emploi pour l'époux(se), visite de logements, formalités d'inscription diverses pour les enfants,...). Il peut en revanche faciliter ces démarches.

Proposition n° 3 : Développer l'information sur les instruments de mobilité existants.

Proposition n° 4 : Structurer avec l'appui des acteurs locaux les bases de données et outils donnant toutes les informations possibles sur les loyers dans la zone, les dates d'inscription,...

Proposition n° 5 : Dans certains cas (situation personnelle difficile, postes particuliers, zones peu attractives), permettre une visite sur le lieu futur d'activité.

Proposition n° 6 : Travailler avec les organisations syndicales à une réorientation de l'action sociale au bénéfice de l'accompagnement à la mobilité.

Pour ces propositions, comme pour celles qui suivront dans le rapport, la DGAFP doit jouer un rôle de pilotage et de coordination avec les autres parties prenantes, notamment les autres fonctions publiques.

2.2.2. Le déroulement de carrière, pendant et après la mobilité

Lorsque la mobilité entraîne un changement d'employeur, les agents peuvent craindre que celle-ci ne soit pas valorisée dans le déroulement ultérieur de carrière. Ce constat se manifeste :

- ◆ pendant la période de mobilité : l'agent mobile, notamment lorsqu'il est en détachement, bénéficie rarement de bonifications d'ancienneté ou d'avancements. Pour son corps d'accueil, il est une "pièce rapportée" qui doit passer après les agents du corps, et son corps d'origine le considère comme parti, donc non prioritaire par rapport aux collègues toujours en activité dans le corps. Ainsi, le mobile, qui en théorie bénéficie d'une double carrière, fait souvent l'objet d'un traitement défavorable, dans ses deux corps de rattachement ;
- ◆ lors du retour dans le corps d'origine : l'expérience acquise dans l'administration de mobilité n'est pas toujours un argument qui joue en faveur de l'agent pour lui permettre de revenir sur un poste attractif. Quant aux promotions et aux bonifications d'ancienneté, il est fréquent que l'ex-mobile doive à nouveau faire ses preuves dans son corps d'origine pour pouvoir en bénéficier.

Il conviendrait de réaliser un bilan quantitatif des dispositions de la loi d'août 2009 déjà citée relatives à la prise en compte des avantages de carrière acquis en période de détachement (prise en compte d'une promotion obtenue au cours d'une période de détachement lors du retour dans l'administration d'origine ; reconnaissance d'une promotion obtenue dans le corps ou cadre d'emploi d'origine de l'agent).

Rapport

Proposition n° 7 : Tirer un bilan quantitatif des avantages de carrière acquis en période de mobilité en application de la loi du 3 août 2009.

Parallèlement, un suivi statistique des agents en mobilité pourrait être organisé et publié dans les bilans sociaux des différentes structures afin de traduire l'absence de biais négatif attaché à la mobilité, la logique voulant même qu'il puisse exister un biais positif lié à l'enrichissement de l'expérience apporté par la mobilité. Un tel dispositif s'il s'installait créerait à son tour un appel d'air en faveur d'un accroissement de la mobilité.

Proposition n° 8 : Développer dans les bilans sociaux le suivi, l'évaluation et la transparence sur les parcours de mobilité.

2.2.3. La rémunération

La perte de rémunération (principalement en régime indemnitaire) subie par un agent détaché peut être un important frein à la mobilité. Chaque département ministériel développe une politique et une architecture indemnitaire propre. Certains ministères sont plus généreux que d'autres. Ces inégalités contribuent à figer les affectations.

Contrairement à l'un des objectifs initiaux qui lui avait été assignés, la prime de fonctions et de résultats (PFR) n'a pas eu d'effet sur la transparence et l'harmonisation des régimes indemnitaires, puisque chaque administration continue à fixer le niveau indemnitaire des agents en fonction de sa stratégie propre et de sa capacité financière.

2.2.4. La gestion par corps

L'arrivée en détachement est généralement soumise à l'avis de la CAP du corps d'accueil. Pour organiser le mouvement, le gestionnaire du corps de départ a peu d'informations sur les modalités et les calendriers de candidature pour d'autres corps ou cadres d'emplois. Il peut donc difficilement conseiller efficacement les agents. Il en va de même pour les PFRH qui ne sont souvent pas mieux informées que les gestionnaires RH.

Proposition n° 9 : Rendre la DGAFP destinataire des calendriers des CAP de mutation afin qu'elle les publie. En cas de difficulté à recueillir cette information, il pourrait être exigé des différents gestionnaires la fourniture de cette information préalablement à la validation des concours de recrutements par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

2.2.5. Les cotisations retraite

La FPT et la FPH sont peu incitées à accueillir en détachement des fonctionnaires d'Etat, en raison de la différence de taux de cotisations retraites entre la FPE et les deux autres fonctions publiques. En 2013, la cotisation employeur pour un fonctionnaire d'Etat s'élève à 74,28 % du traitement indiciaire brut, contre 27,4 % pour un fonctionnaire territorial ou hospitalier. Pour un agent rémunéré à l'indice brut 500, le surcoût lié à l'emploi d'un fonctionnaire de l'Etat s'établit à 12 500 € par an.

Proposition n° 10 : Mener une étude sur les possibilités de lever l'obstacle des différentiels de taux de cotisation retraite entre les fonctions publiques en examinant la question tant au regard des problématiques de poly-pensionnés qu'au regard des possibilités de prise en charge de la différence par l'administration d'origine.

2.3. Des outils statutaires et organisationnels insuffisants pour traduire la mobilité dans les faits

Les dispositifs juridiques de « carrière » ou « statutaires » permettant l'affectation d'un agent hors de son corps sont pour la plupart anciens même s'ils ont pu être améliorés (cf. annexe IV). Ces dispositifs concernaient plus de 185 000 agents en 2010.

2.3.1. Les dispositions statutaires anciennes

Ces dispositions sont multiples : détachement, mise à disposition, hors cadre, disponibilité. Parmi ces dispositifs :

- ◆ le détachement à la demande de l'agent : il le place dans un corps, cadre d'emplois ou emploi différent de son corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine. L'agent exerce dans le corps d'accueil qui le rémunère. Près de 60 000 agents de l'Etat étaient en détachement en 2010, dont plus de 38 000 enseignants. Le détachement permet de conserver un lien avec son administration d'origine, d'y dérouler sa carrière et d'y retourner à l'expiration du délai prévu. Mais il ne permet pas de conserver le régime indemnitaire de son administration d'origine et le déroulement de carrière est fréquemment ralenti ;
- ◆ la mise à disposition : l'agent reste dans son corps d'origine qui le rémunère mais exerce dans une administration différente. La mise à disposition concerne peu d'agents (moins de 6 000) majoritairement des ministères économique et financier et de l'enseignement. L'obligation du remboursement à l'administration d'origine en a limité la portée et l'agent relève d'une double hiérarchie peu propice à un fonctionnement efficace de l'administration.

Ces contraintes ont légitimé la création de la position normale d'activité (PNA).

2.3.2. La position normale d'activité (PNA)

Créée par le décret n°2008-370 du 18 avril 2008, elle est entrée en vigueur en 2009 afin de simplifier l'affectation des agents notamment dans le cadre de la RéATE et de leur permettre d'exercer leurs missions auprès d'un autre service de l'Etat, de manière souple. Ce statut ne s'applique qu'aux agents qui exercent les mêmes missions que dans leurs corps d'origine et qui en font la demande en candidatant sur un emploi vacant. La CAP du corps d'accueil est consultée. La gestion de l'agent est partagée entre les administrations d'origine et d'accueil selon les dispositions prévues par l'arrêté fixant la délégation de pouvoir ; les conditions de travail sont fixées par l'administration d'emploi mais la réglementation du compte-épargne-temps par l'administration d'origine. Les actes de gestion simple, ne passant pas en CAP, comme l'attribution des congés relèvent de l'administration d'accueil.

La position normale d'activité a connu un succès rapide puisque près de 80 000 agents étaient en PNA en 2010.

Rapport

Tableau 8 : Evolution de la répartition des fonctionnaires FPE employés hors de leur corps d'origine (en %)

	2006	2008 (résultats partiels)	2010 (résultats partiels)
Détachement	44,8	51,1	32,1
Mise à disposition	5,7	8,4	3,0
Hors cadre	0,8	0,5	0,3
Disponibilité	37,9	31,9	18,1
Congé parental	10,9	7,9	3,9
PNA	-	-	42,6
Total	100	100	100

Source : Enquêtes annuelles transparence de l'emploi et mobilité statutaire, DGAFP, Rapport annuel 2012 sur l'état de la fonction publique.

Cette nouvelle disposition a donc été largement utilisée dès sa création se substituant au détachement comme principale position de mobilité. En 2010, 5,6 % des agents de l'Etat étaient en PNA et seulement 4,2 % en détachement²⁵. La PNA permet en effet une sorte d'inter-ministériarité « métiers » (métiers identiques dans certains corps).

Mais la PNA est source de complications pour le gestionnaire d'accueil, notamment car il doit assurer la paye de l'agent, selon les règles du corps d'origine mêlées à celles du service d'accueil. La circulaire du 28 janvier 2009, portant application du décret n°2008-370, témoigne bien de cette complexité en matière de primes²⁶.

La mission ne propose pas de modifications juridiques aux dispositifs existants. Cet outillage est robuste quoique lourd mais il ne peut pallier simplement et à lui seul les différences indemnitaires et statutaires provenant du cloisonnement des ministères, structures et corps des fonctions publiques.

2.3.3. Le dispositif de compensation dit « 1 pour 1 » est une « rustine » de la RéATE

Les directions départementales interministérielles (DDI) regroupent des services de différents ministères. Les agents au-delà de ce qui les différencie (régime indemnitaire, temps de travail, évaluation, action sociale) ont appréhendé ce qui les rapproche, notamment en termes de métier.

²⁵ Source DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2012.

²⁶ "En ce qui concerne les indemnités, le fonctionnaire bénéficie, par principe, des dispositions réglementaires applicables liées à son statut. Dans ce cadre juridique, il appartient à l'administration d'accueil de moduler les indemnités versées dans la limite des plafonds prévus par les textes réglementaires applicables au fonctionnaire. Le bénéfice des primes qui étaient servies au fonctionnaire en raison de l'occupation de fonctions particulières [...] ne peut être maintenu que si l'intéressé continue à les exercer dans sa nouvelle affectation [...]. L'administration d'accueil peut, en revanche, verser à l'agent des primes ou des montants de NBI correspondant à des sujétions particulières liées au poste d'affectation ou aux missions exercées [...]"

2.3.3.1. La mobilité difficile dans le périmètre de la RéATE

Des agents ont souhaité occuper un poste vacant dans leur DDI, correspondant à leurs compétences et leur permettant une mobilité « fonctionnelle » sans pour autant avoir à déménager. Pour les employeurs, il est apparu utile, voire indispensable, lors d'une vacance de poste d'affecter un agent sur des fonctions sans tenir compte de son ministère d'appartenance. Ainsi, pour assurer la continuité du service, un mouvement s'est parfois réalisé au sein des DDI avec ou sans l'aval des administrations centrales gestionnaires et sans que les CAP se prononcent. Or une mutation entre BOP de ministères différents nécessite le passage en CAP sans garantie que l'agent local, candidat au poste et le cas échéant déjà sur ce poste, soit nommé.

La logique verticale (mutations organisées par l'administration centrale à partir des demandes arbitrées en CAP nationale) s'oppose à la logique interministérielle que préfigurait la constitution des DDI. Cette logique verticale l'a emporté jusqu'à présent bloquant souvent des mouvements au sein d'une même DDI, ce qui est difficile à comprendre sur le terrain.

2.3.3.2. Les tentatives d'amélioration avec le « 1 pour 1 »

Dans la mesure où ils fournissent les plus importants effectifs des DDI, les ministères de l'agriculture et de l'écologie ont essayé d'organiser sur l'ensemble du territoire un échange de fonctionnaires en fonction des demandes et des vacances (cf. annexe XI) ; ce système du « 1 pour 1 », géré en centrale, a permis des échanges limités (70 mouvements en 2012).

Pour accroître l'interministérialité et augmenter le potentiel de mutation, le comité des secrétaires généraux a élargi le dispositif aux DRAC et à leurs unités territoriales (UT) (circulaire SGG et DGAFP du 18 juillet 2011), puis de manière expérimentale aux personnels des préfectures de la région Bretagne (mars 2012). Cependant, l'élargissement du système n'a pas été couronné de succès : les mouvements déjà faibles ont diminué de semestre en semestre à partir de 2011.

Au regard du temps nécessaire pour organiser ces mouvements et des 33 000 agents affectés en DDI, il apparaît que le « 1 pour 1 » n'est que marginal et ne peut résoudre l'ensemble des demandes de mobilité impliquant un passage en CAP centrale de mutation.

Proposition n° 11 : En fonction du choix d'un des scénarios développés ultérieurement, abandonner le système du « 1 pour 1 ».

2.3.4. Les bourses de l'emploi sont méconnues et insuffisamment reliées entre elles

La bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) a été créée afin de permettre aux agents de connaître les postes offerts par les administrations et ainsi diversifier les recrutements. Gérée par la DGAFP, elle apparaît sur son portail internet. Il n'existe pas d'obligation d'y publier les postes vacants. La plupart des employeurs s'en dispensent donc ou le font de manière formelle tout en les réservant prioritairement à leurs agents.

A cette BIEP se sont ajoutées des bourses régionales de l'emploi public (BRIEP) pour permettre la mobilité au sein d'un bassin d'emploi ; la BRIEP est créée au niveau régional avec une déclinaison départementale. Là encore l'outil, géré par les PFRH (voir infra) fonctionne mal : il est peu connu et surtout il offre peu de postes.

Rapport

La mission a eu accès à plusieurs BRIEP et a constaté l'insuffisance du dispositif. Lors de son déplacement elle a constaté que seulement 20 offres d'emplois étaient publiées sur la BRIEP de Basse-Normandie (alors que le périmètre de la RéATE compte environ 3 000 fonctionnaires et la FPE 30 000). Plus globalement, la mission a examiné les sites des BRIEP le 1^{er} juillet (à l'exception de celui de Poitou-Charentes non disponible) et a constaté que seuls 403 emplois étaient offerts à cette date émanant aussi bien de l'Etat que des deux autres fonctions publiques. Une majorité de postes à pourvoir étaient proposés en catégorie A ; enfin de nombreux postes correspondaient à des fonctions « transverses » qui existent dans les trois fonctions publiques telles que l'accueil ou le secrétariat.

Les centres de gestion de la FPT publient leurs offres d'emplois dans un portail unique créé par la Fédération nationale des centres de gestion (3 400 emplois sur ce portail en juillet 2013) : ainsi les agents ont-ils accès à de très nombreuses offres réparties sur tout le territoire ; les centres de gestion harmonisent peu à peu leurs pratiques. D'autres portails (CAP territorial et emploi-territorial.fr) diffusent également des offres.

S'agissant de la FPH, le décret n°2012-1154 du 15 octobre 2012 a étendu la procédure de publication simplifiée des postes à la quasi-totalité des corps, via les sites internet des ARS. Une personne qualifiée dans le suivi des établissements hospitaliers et des établissements et services sociaux et médico-sociaux est désignée dans chaque ARS. Afin de permettre une visibilité nationale des publications de vacances de postes et des avis d'ouverture de concours, un accès direct est possible directement par le site des ARS. Le site internet du ministère comporte un lien vers ce site.

En juillet 2013, la mission a relevé sur les sites des ARS : 5 annonces pour des postes d'infirmiers en soins généraux dans la zone sud-est, 11 pour la zone sud-ouest et 6 pour la zone est. Le système fonctionne mais faiblement ; la montée en charge reste à faire et mériterait d'être accélérée. Pour la FPH, il existe aussi un portail de référence privé réalisé par la FHF.

Une démarche inter-fonctions publiques a été lancée pour nouer des partenariats notamment entre la BIEP, la bourse à l'emploi de la fonction publique hospitalière, et le portail de la FPT.

Au total, ces bourses de l'emploi n'assurent que partiellement l'information des agents, comme le révèle le sondage effectué par la mission ; les outils, notamment celui de l'Etat, doivent être améliorés en vue de mieux prendre en compte les caractéristiques des postes offerts et les désirs des agents.

Proposition n° 12 : La mission recommande que :

- ◆ BRIEP et BIEP soit remaniées de telle manière que les données soient systématiquement communes, la BIEP étant l'agrégation des différentes BRIEP auxquels s'ajoutent les postes en administration centrale, services à compétence nationale (SCN) et établissements publics administratifs (EPA) ;
- ◆ la consolidation des offres vacantes soit faite au niveau déconcentré ;
- ◆ les vacances d'emplois du périmètre RéATE soient obligatoirement indiquées sur la BRIEP ;
- ◆ les bourses d'emploi des 3 fonctions publiques soient rapprochées via un portail commun ;
- ◆ dans un premier temps et a minima, les portails des trois fonctions publiques soient accessibles depuis le site de la DGAFP.

2.4. Les dispositifs d'attractivité doivent être profondément révisés

Pour faire face aux situations de moindre attractivité de certains territoires, l'Etat a développé des dispositifs spécifiques, financiers et non financiers afin d'attirer les personnels sur des zones ou des missions pour lesquelles le nombre de volontaires est insuffisant.

Ces dispositifs visent à répondre aux différentes causes de sous-attractivité :

- ◆ différentiels de niveaux de vie ;
- ◆ difficultés d'exercice du métier (accueil du public, maintien de l'ordre, enseignement) ;
- ◆ sous-équipement en termes d'éducation, de santé, de loisirs pour des zones rurales éloignées des centres urbains.

Beaucoup d'autres facteurs (climat, sociologie,...) interviennent dans le caractère attractif d'une zone et celui-ci dépendra également de la situation personnelle, du grade et du métier exercé rendant toute conclusion générale difficile.

Les problèmes d'attractivité ne se limitent d'ailleurs pas à des problématiques géographiques : certains métiers sont en tension (du fait de différentiels de rémunération avec le secteur privé, d'insuffisante formation par rapport aux besoins) mais hors du champ de la mission.

2.4.1. La problématique de l'attractivité est traitée par les fonctions publiques territoriale et hospitalière différemment de la FPE

La mission s'est principalement penchée sur les dispositifs de la FPE. En effet pour la FPT et la FPH, les questions d'attractivité se posent également mais se résolvent de manière différente.

Le fonctionnement de l'employeur autonome sur un marché local de l'emploi répond au moins partiellement aux problématiques d'attractivité même s'il ne résout pas les situations les plus difficiles notamment dans les zones rurales où ce marché de l'emploi est restreint. Il peut en effet :

- ◆ ajuster les régimes indemnitaires s'il en a les moyens, l'employeur pouvant ici plus facilement (mais naturellement dans certaines limites) moduler la rémunération pour compenser un éventuel différentiel d'attractivité ou répondre à une tension sur un métier donné ainsi que l'ont indiqué plusieurs interlocuteurs de la mission ;
- ◆ recourir à des contractuels.

2.4.2. Les dispositifs d'attractivité sont multiples pour des résultats souvent limités

Sans prétendre à l'exhaustivité du fait des particularités ministérielles, la mission a recensé les dispositifs existants (cf. annexe V pour les dispositifs financiers et annexe XII pour l'exemple des dispositifs mis en place à l'éducation nationale).

Ces dispositifs peuvent être classés selon plusieurs logiques :

- ◆ permanents ou non ;
- ◆ attachés à la personne ou à une zone géographique ;
- ◆ selon l'objectif poursuivi.

Ce dernier critère a été retenu par la mission.

2.4.2.1. Les indemnités compensant un différentiel de coût de la vie

Il s'agit de l'indemnité de résidence (IR) créée par le décret du 24 octobre 1985) et servie aux agents des trois fonctions publiques en fonction de leur lieu d'affectation selon un barème à trois niveaux. Le nombre très élevé de bénéficiaires (près de 2 millions dont 900 000 pour la FPE en 2012) engendre un coût global très substantiel pour les finances publiques, soit 430 M€ pour les différents ministères (hors militaires)²⁷, plus de 600 M€ en intégrant l'ensemble de l'Etat, y compris les établissements publics administratifs²⁸, et de l'ordre de 1 Md€ toutes fonctions publiques confondues²⁹. Sur le périmètre Etat, le montant moyen annuel pour les bénéficiaires est de 537 €.

Trois éléments permettent de relativiser l'effet de cette indemnité malgré son coût global pour les finances publiques :

- ◆ le différentiel de coût de la vie entre l'Ile de France et la province -pour prendre ce cas précis- est de l'ordre de 13 % selon une étude INSEE publiée en octobre 2008, alors que le taux maximal de l'indemnité de résidence représente 3 % du traitement indiciaire ;
- ◆ le zonage géographique ne permet pas de répondre finement aux situations rencontrées : en terme de pouvoir d'achat, le différentiel est fort entre le centre de Paris et une commune de Seine et Marne ou de Seine Saint-Denis ;
- ◆ l'indemnité de résidence est méconnue par les agents.

2.4.2.2. Les dispositifs visant à compenser des difficultés particulières dans une zone géographique

Trois dispositifs répondent à cet objectif.

2.4.2.2.1. La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La NBI Zone urbaine sensible constitue un élément du traitement et a bénéficié à plus de 42 000 agents en 2012. Le coût moyen par agent est de 1 254 € pour un coût total de 52 M€. Les enseignants représentent 56 % des bénéficiaires.

Dans la FPT, le nombre de bénéficiaires n'est pas connu avec précision faute de données statistiques centralisées. Quant à la FPH, la NBI ville n'y est pas appliquée.

Le rapport IGF/IGAS/IGA de mars 2010 a dressé le constat de critères d'attribution extrêmement variables, de zonages propres à certains ministères et sans lien parfois avec des zones géographiques prioritaires ; certains ministères n'ont pas appliqué ce dispositif le considérant inadapté au mode de fonctionnement du service public. Les inspections avaient envisagé que la NBI ville puisse être traitée dans un dispositif rénové en accroissant la lisibilité et en simplifiant la gestion.

²⁷ Chiffre d'exécution 2012 dans INDIA LOLF, y compris enseignants des établissements privés sous contrat.

²⁸ Donnée consolidée par la DGAFP pour l'ensemble de l'Etat sur une base 2010.

²⁹ Estimation DGAFP sur la base de coûts moyens et de répartition des effectifs.

Rapport

2.4.2.2.2. L'avantage spécifique d'ancienneté (ASA)

L'avantage spécifique d'ancienneté bonifie les années passées par les fonctionnaires de l'État en zone sensible : trois ans de service dans la zone considérée permettent de bénéficier de trois mois d'ancienneté supplémentaires auxquels peuvent s'ajouter deux mois supplémentaires par année. Cet avantage n'est pas limité sauf par la gendarmerie qui le plafonne à 13 mois pour 8 ans de service en zone sensible.

Ce dispositif présente de multiples inconvénients :

- ◆ absence de visibilité pour les agents (contrairement à une prime, son intérêt n'apparaît que ponctuellement, lors des changements d'échelon) ;
- ◆ absence de lien positif entre le déroulement de carrière et le bénéfice de l'avantage : en cas de promotion par exemple, l'agent qui recommence en bas de grille perd l'avantage de la progression d'échelon ;
- ◆ lourdeur de gestion : toute régularisation d'une situation individuelle (cf. annexe V) requiert la réalisation d'une reconstitution de carrière ;
- ◆ efficacité relative dans l'éducation nationale ; 30 % des enseignants exerçant dans les établissements et écoles éligibles y restent moins de trois ans ;
- ◆ détournement de son objectif par la police nationale où la totalité des fonctionnaires de police des SGAP de Paris et Versailles bénéficient de l'ASA de même que les agents en poste en administration centrale, situation à laquelle il conviendrait de mettre rapidement fin.

2.4.2.2.3. L'attribution de points spécifiques favorisant l'affectation dans le poste suivant

Ce système existe dans plusieurs services mais est particulièrement développé au ministère de l'éducation nationale (cf. annexe XII) : le fait d'avoir occupé un poste pendant une certaine durée dans une zone sensible augmente le nombre de points acquis par l'agent pour obtenir sa mutation.

Ce dispositif présente une certaine robustesse :

- ◆ il est connu des agents et l'information sur les barèmes de points et les gains possibles font l'objet de circulaires régulières relayées par les organisations syndicales ;
- ◆ il est intégré dans les stratégies de mobilité interne et dans le « pacte social » : pour obtenir un poste géographiquement attractif, il faut accumuler plusieurs années dans un établissement classé en zone sensible.

Toutefois, ce dispositif souffre notamment de deux limites :

- ◆ à l'opposé d'un système financier qui est universel, il n'est visible et ne fonctionne que pour le fonctionnaire qui est à l'intérieur du système ;
- ◆ il ne suffit pas à lui seul à déclencher une mobilité volontaire comme en témoigne la très faible demande de postes primés pour des fonctionnaires exerçant déjà dans un autre lieu ; seuls les nouveaux entrants acceptent ce « passage obligé ».

2.4.2.3. Les dispositifs de fidélisation sur zone

Trois dispositifs tendent à fidéliser les agents dans un poste afin d'éviter des demandes de mutation trop rapides qui perturbent le fonctionnement des services.

Rapport

2.4.2.3.1. Les dispositifs de contractualisation sur un poste

Ces dispositifs consistent en une affectation sur un poste ou une zone particulière assortie d'un engagement de durée et comportent des avantages en termes de mobilité ultérieure. Ils existent aussi bien à l'éducation nationale que dans la police.

Les dispositifs de contractualisation sont pertinents même si, là encore, ils ne résolvent pas la totalité des difficultés :

- ◆ ils assurent une forme de permanence acceptée/validée par l'agent et non plus forcée et de ce fait stabilisent le service public sur des territoires où il est essentiel et parfois fragile ;
- ◆ ils parviennent à motiver des agents sur certains postes difficiles sans pallier la désaffectation de zones entières (cf. les dispositifs Eclair de l'éducation nationale).

2.4.2.3.2. Les concours déconcentrés ou à affectation régionale

Ils assurent à l'administration qui recrute et à l'agent l'affectation dans une zone déterminée. Les employeurs locaux de la FPT, par exemple, recrutent pour leur collectivité et l'agent peut rester dans la collectivité qu'il a choisie. Il en est de même pour la plupart des postes de la FPH et dans certains cas pour l'État. La police nationale organise un concours Ile de France qui implique pour les lauréats un maintien sur place pendant huit années. L'éducation nationale recrute de manière déconcentrée, par académie, les enseignants du premier degré.

Concernant cette dernière, les concours déconcentrés ne semblent pas résoudre les problèmes d'attractivité, la comparaison entre le premier et le second degré permettant de juger de l'efficacité du dispositif :

- ◆ les concours du premier degré comportant les zones les moins attractives (pourtant noyées au sein d'une académie, les concours étant académiques même si l'affectation finale est départementale dans le premier degré) enregistrent des taux de sélectivité inférieurs à la moyenne des académies et inversement pour les académies les plus demandées ;
- ◆ les enseignants du premier degré recrutés localement souhaitent autant quitter les départements jugés les plus difficiles que ceux du second degré recrutés nationalement sont désireux de quitter les académies les moins attractives ;
- ◆ le nombre de postes vacants offerts à la mutation dans les académies et départements les plus demandés est toutefois moindre que dans le second degré. Les enseignants affectés à l'issue du concours dans une zone jugée peu attractive sont ainsi « piégés » pendant de nombreuses années et le taux de satisfaction des vœux de mutation chute à un bas niveau : ils sont fidélisés de fait sur zone.

2.4.2.3.3. La prime de fidélisation de la police nationale

Cette prime fonctionne comme un dispositif mixte de compensation du coût de la vie (zone urbaine notamment) et de fidélisation puisqu'elle est pour l'essentiel croissante dans le temps. Versée à près de 53 000 agents la prime de fidélisation de la police nationale est d'un montant significatif et a fait l'objet d'une revalorisation très forte qui s'achève en 2013. Son montant unitaire annuel croît avec le nombre d'années passées dans un secteur difficile jusqu'à 1 800 € en 2013 (55 M€ en 2012).

2.4.2.4. Les primes d'appui à la mobilité

A la différence des précédents mécanismes liés à une zone géographique, ces primes créées par quatre décrets du 17 avril 2008 sont individualisées et « récompensent » ou « compensent » l'acceptation d'une mobilité. Conçues principalement comme des aides en cas de restructuration de service ou de mobilité forcée, elles visent à promouvoir la mobilité ou le départ des agents sous quatre formes :

- ◆ l'indemnité temporaire de mobilité destinée aux agents qui acceptent une mobilité fonctionnelle ou géographique est d'un montant maximal de 15 000 € et est modulable en fonction des sujétions du poste. Elle a bénéficié à 1 500 agents en 2012 dont 84 % relèvent du ministère de l'écologie. Les montants moyens versés sont de 4 477 € variant de 1 600 € au ministère du travail jusqu'à 5 000 € au ministère de l'agriculture (6,6 M€) ;
- ◆ la prime de restructuration de service est versée aux agents de l'Etat mutés ou déplacés dans le cadre de la restructuration de leur service ; d'un montant maximal de 15 000 € par agent, elle peut être modulée en fonction de différents critères liés à la situation personnelle de l'agent. Le montant moyen réellement versé a été de 11 000 € et a été servi à 2 300 agents (25 M€) ;
- ◆ l'indemnité de départ volontaire concerne les agents qui quittent volontairement l'administration, soit à la suite d'une restructuration de service, soit pour créer ou reprendre une entreprise, soit pour développer un projet personnel. Cette indemnité est plafonnée à deux fois la rémunération annuelle de l'agent. Le montant moyen réellement versé est très élevé puisque chaque agent qui en bénéficie a touché en moyenne 52 000 €. Elle a été servie à 1 300 agents en 2012 (68 M€) ;
- ◆ le complément indemnitaire : versé dans certaines conditions aux agents appartenant à un service restructuré, il a bénéficié à cinq agents en 2012 (0,02 M€).

Du fait de leur individualisation, les montants consentis sont nettement plus significatifs. L'approche est par ailleurs relativement nouvelle et n'est pas contrainte par les problèmes juridiques et les effets d'aubaine de zonage insuffisamment ciblé que rencontrent la plupart des autres mécanismes financiers.

Toutefois, le nombre de bénéficiaires est au total très limité (5 000 agents en 2012) et ces indemnités se heurtent à plusieurs difficultés tenant notamment à la situation budgétaire de certains ministères :

- ◆ comportement malthusien quant au recours à ces primes (limitation des enveloppes soit en diminuant l'avantage, soit en limitant le nombre de bénéficiaires) ;
- ◆ différences de niveau ou de critères d'attribution (distance de la mobilité réduite à moins de 10 kilomètres pour une prime de 12 000 € lors de la réforme de la carte judiciaire) pour des dispositifs a priori généraux ;
- ◆ l'indemnité de départ volontaire ne se justifie plus compte tenu des recrutements en cours, notamment au ministère de l'éducation nationale, principal consommateur de cette indemnité ;
- ◆ ces dispositifs ne valent que pour la fonction publique d'Etat même si des dispositifs particuliers similaires (mais de montant moindre) peuvent exister à l'occasion de restructurations dans la FPH notamment ;
- ◆ ces dispositifs financiers ne font en général pas l'objet d'un accompagnement personnel tel que celui mis en place par le ministère de la défense (cf. annexe X) qui a mis en charge un dispositif spécifique avec appui aux conjoints et prise en charge appropriée du coût du déménagement.

2.4.3. Ces dispositifs apparaissent au total coûteux et insuffisamment ciblés

Ces dispositifs représentent au total près de 800 M€ pour les ministères civils (hors EPA) et près de 1 Md€ pour l'Etat dans son ensemble auxquels il convient d'ajouter le coût de l'ASA. L'éducation nationale estime le coût direct de l'ASA hors cotisations retraites, hors effet cumulé sur la carrière et hors coût retraite à 16 M€. Pour la police, ce coût est estimé à 20 % du glissement vieillissement technicité (GVT).

Les effets de l'ensemble de ces dispositifs sont très faibles :

- ◆ les zones les moins attractives sont en réalité pourvues de manière simple, par les plus jeunes recrutés, et de manière non choisie même si ce principe d'affectation peut faire l'objet d'une forme « d'acceptation collective » ;
- ◆ les effets d'aubaine des dispositifs zonés sont massifs. Pour prendre le seul exemple de l'ASA – mais des constats proches existent pour la NBI – le fait que les fonctionnaires administratifs de manière générale et d'administration centrale en particulier de la police bénéficient également du dispositif témoigne d'une absence de pertinence ;
- ◆ la FPT et la FPH rencontrent des difficultés dans certaines zones rurales mais y apportent des solutions mieux ajustées grâce aux souplesses internes et sans avoir recours aux dispositifs spécifiques dont s'est doté l'Etat ;
- ◆ les fonctionnaires (cf. annexe VII) considèrent qu'ils ne sont pas accompagnés sur les zones difficiles et placent cette préoccupation à un niveau élevé de priorité.

Dès lors, il paraîtrait judicieux de procéder non à un ajustement mais à une refonte complète de ces dispositifs selon deux scénarios.

Le premier consiste à remettre à plat l'ensemble des aides quels que soient leurs objectifs, y compris la compensation du pouvoir d'achat. Ce scénario est pertinent mais :

- ◆ dépasse largement, du fait de sa problématique « niveau de rémunération », l'objet de la présente évaluation ;
- ◆ la DGAFP a indiqué à la mission que l'indemnité de résidence faisait l'objet d'une étude spécifique.

Le second consiste à réexaminer les seuls dispositifs d'appui à la mobilité et de réduction des déficits d'attractivité et donc à exclure du champ l'indemnité de résidence. La mission privilégie ce dernier scénario et l'articule autour de quelques principes :

- ◆ les dispositifs doivent viser un seul objectif à la fois ;
- ◆ le dispositif le plus efficace pour un objectif donné doit être privilégié ;
- ◆ les dispositifs doivent être lisibles afin d'écartier les effets d'aubaine qui n'ont pas d'impact mesurable sur l'attractivité d'une zone ;
- ◆ les effets de ces dispositifs doivent être immédiats et sans effet report dans le temps par le biais d'avantages retraite ;
- ◆ les dispositifs doivent être réservés aux publics ciblés.

Dès lors la mission propose de :

Proposition n° 13 : Supprimer les aides financières attachées à des zonages soit pour les seuls nouveaux entrants, soit en offrant une garantie de rémunération pour les personnels en place. Il doit être mis fin en particulier à la NBI ville (soit une économie à terme pour l'Etat de 52 M€), et à l'ASA.

Proposition n° 14 : Limiter les avantages dans les zones difficiles à l'attribution de points de barèmes de mutation ou à des dispositifs de fidélisation contractualisés et les sécuriser juridiquement (redéfinition de dispositifs d'un coût supérieur à 110 M€).

Rapport

Proposition n° 15 : Soutenir l'acte de mobilité vers des zones difficiles par une aide individualisée sous forme d'un accompagnement d'environnement familial / personnel ou d'un appui financier individuel versé en une fois (déménagement, problématiques de transport,...).

Concernant les aides issues des textes de 2008, la mission propose de :

Proposition n° 16 : Supprimer l'indemnité de départ volontaire (soit une économie immédiate de 68 M€), qui aboutit aujourd'hui à encourager des départs sur des métiers pour lesquels l'administration continue à recruter.

Proposition n° 17 : Uniformiser l'application des autres mécanismes financiers d'aide à la mobilité, actuellement inégalement mis en œuvre. Les aides reconfigurées pourraient être regroupées dans un fond unique interministériel porté par un opérateur unique.

Ce porteur à qui il reviendrait d'assurer le suivi et la cohérence entre les dispositifs pourrait être la DGAFP, en tant que responsable des grands équilibres de l'emploi public.

En terme de méthode, la mission recommande que la refonte des aides fasse l'objet d'un chantier commun entre la DGAFP et les principaux ministères concernés (intérieur, éducation nationale, défense, ministères financiers notamment) suivi d'une concertation avec les organisations syndicales.

Cette remise à plat suppose une approche base zéro excluant les particularismes « ministériels ».

C'est cette politique positive et volontaire qui pourra avoir une influence sur des choix personnels car elle concernera directement les agents qui vivront cette mobilité comme un moment de leur parcours de carrière pendant lequel l'administration fait un effort pour eux.

2.5. Les stratégies spécifiques dans le cadre des restructurations

Dans la période récente, les pouvoirs publics ont mené des opérations de restructuration importantes dont plusieurs sont toujours en cours : réorganisations au ministère de la défense, ou de l'écologie, RÉATE ou regroupement des chambres régionales des comptes. La fonction publique d'Etat n'est pas bien entendue la seule concernée. Fonctions publiques hospitalière et territoriale le sont également. L'IGAS note ainsi que, de 1995 à 2005, il y a eu près de 1 200 recompositions hospitalières en France³⁰.

L'exemple du ministère de la défense que la mission a plus précisément étudié (cf. annexe X) montre la multiplicité des questions à traiter et des moyens adoptés pour ce faire.

Les restructurations s'y inscrivent dans la durée. Depuis 1997, elles sont encadrées par une instruction pluriannuelle qui décrit tout à la fois l'organisation et les moyens qui seront mis en œuvre. L'accompagnement des restructurations se caractérise par la coexistence de deux chaînes d'intervenants, une chaîne des acteurs du reclassement et une chaîne du dialogue social. Au travers de cette chaîne du dialogue social, les organisations syndicales sont ainsi associées à tous les niveaux de l'organisation administrative, du niveau central au niveau de l'établissement.

³⁰ Rapport : IGAS 2012-020P mars 2012 *Fusions et regroupements hospitaliers quel bilan pour les 15 dernières années ?*

Rapport

Les restructurations se déroulent d'autant mieux qu'elles associent les autres ministères. Le ministère de la défense a ainsi insisté auprès de la mission sur l'aide que lui avait apportée le courrier adressé par le directeur de cabinet du Premier ministre à ses homologues³¹ pour leur demander « *de favoriser l'accueil des militaires et du personnel civil de la défense* » au sein de leur département ministériel et de calibrer les concours de façon à laisser la possibilité de reclasser des personnels issus des armées. Les juridictions financières dans le cadre du regroupement des chambres régionales des comptes se sont ainsi tournées tout à la fois vers les PFRH et vers la DGFIP dans le cadre d'une convention.

Proposition n° 18 : Réaffirmer, par circulaire du Premier ministre, le principe de solidarité interministérielle pour le reclassement des agents affectés par des restructurations.

2.6. Les plates formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH)

2.6.1. Un dispositif récent

Instituées en 2009 pour « *favoriser le développement des mobilités au sein d'un même bassin d'emplois et professionnaliser la gestion des ressources humaines* » (circulaire du Premier ministre du 27 février 2009), les PFRH ont été réellement installées en 2010. Placées auprès des SGAR et généralement composées de cinq agents (un directeur de plate-forme, un conseiller-mobilité-carrière, un conseiller action sociale, un conseiller formation, un webmestre).

Leurs missions visent à l'information sur l'emploi public, à l'action sociale interministérielle, à la formation continue, à l'appui à la mobilité ainsi qu'à l'élaboration d'un plan régional de GPEEC. Elles ont eu une activité interministérielle certaine même si le contour de leur action est flou.

La DGAFP et le SGG ont lancé à l'été 2012 une vaste étude auprès des PFRH qui a permis à l'une d'entre elles d'exprimer clairement la difficulté de leur travail et de leur positionnement : « *La PFRH a clairement été positionnée comme un acteur de la mobilité (BRIEP, dispositif compensation « 1 pour 1 », plan de GPRH). Le positionnement même des PFRH, les verticalités ministérielles et les réflexes « défensifs » de certaines directions régionales dans un contexte de rareté des postes n'ont pas permis à ce jour à la PFRH d'apparaître aux agents et aux directions comme un organisme concrètement utile à la mobilité régionale.* »

L'annexe IX présente un bilan détaillé des PFRH.

2.6.2. Un positionnement incertain et une composition fragile

La mission a perçu lors de ses déplacements la faible notoriété des PFRH. Elle l'explique par :

- ◆ leur récente installation ;
- ◆ leur positionnement auprès du SGAR (qui en principe assume peu de tâches de gestion) ;
- ◆ le contexte de réorganisation territoriale des services de l'Etat qui complique la compréhension de la répartition des tâches et induit effectivement un réflexe de repli.

³¹ Lettre n° 4 631 du 13 janvier 2010.

Rapport

A la lecture des bilans des PFRH apparaît un problème de pilotage issu de leur triple rattachement : DGAFP, SGG et préfet de région :

- ◆ la DGAFP adresse chaque année aux préfets de région une « feuille de route » pour les PFRH perçue comme trop « théorique » par leurs directeurs ;
- ◆ la DGAFP réunit ces derniers tous les deux mois à Paris pour animer le réseau et leur présenter l'actualité de la fonction publique ;
- ◆ le SGG affecte les agents des PFRH et les rémunère ;
- ◆ l'implication des préfets de région est variable.

Ce pilotage multiple (amélioré depuis la réorganisation de la DGAFP et la création d'un bureau dédié) peut gêner le fonctionnement des PFRH (enquêtes demandées plusieurs fois, volonté du préfet d'utiliser le potentiel humain des plates-formes en dehors de leurs missions).

Le positionnement de la PFRH auprès du SGAR a également été présenté à la mission comme une difficulté supplémentaire, celui-ci étant assimilé à la préfecture qui n'est pas toujours reconnue comme interministérielle.

Les cinq membres des PFRH ont été initialement recrutés sur profil avec parfois quelques difficultés. Ils sont issus d'une grande diversité d'administrations. Pour des raisons liées à l'évolution de leur carrière et aussi à la lourdeur de la tâche d'installation, le turn-over est élevé. Il convient donc de recruter et de fidéliser des agents ayant l'expérience de la GRH ou à défaut d'assurer une formation à ces métiers spécifiques : le conseil en mobilité-carrière nécessite une parfaite connaissance de la fonction publique, des corps et de leur fonctionnement alors que seuls les directeurs de PFRH ont reçu une formation initiale.

Proposition n° 19 : Professionnaliser les PFRH par la mise en œuvre d'une formation spécifique à chaque poste (formation, action sociale, mobilité, web) qui serait délivrée en commun aux agents des différentes PRFH et garantirait ainsi l'homogénéité des connaissances.

La mission s'est interrogée sur le positionnement de la PFRH au sein du SGAR qui parfois indispose les services déconcentrés : la création d'un service autonome, sorte de déconcentration de la DGAFP permettrait sans doute de lever cet obstacle. Mais la fragilité des PFRH ne résisterait probablement pas à cette autonomisation qui, au regard du caractère interministériel du préfet, ne se justifie pas. Dès lors la mission ne suggère pas de modification substantielle de ce rattachement multiple mais propose des améliorations dans le fonctionnement des relations.

Fonctionnellement, les PFRH ont acquis une connaissance de l'emploi public régional. Cette connaissance du terrain, de ses éventuels sous ou sureffectifs, serait à valoriser dans la détermination des besoins réels notamment les emplois des fonctions support.

Proposition n° 20 : Instituer une réunion annuelle SGAR/PFRH/DGAFP.

Proposition n° 21 : Traiter de l'emploi public local lors des réunions des préfets de région.

Proposition n° 22 : Associer les PFRH à la mise en œuvre de l'adaptation territoriale des besoins en effectifs et en compétences.

Proposition n° 23 : Crédibiliser la professionnalisation des fonctions par un positionnement hiérarchique suffisant au sein de la préfecture de région.

2.6.3. Des réalisations inégales

La circulaire du Premier ministre déjà citée prévoyait l'élaboration d'un plan régional de gestion prévisionnelle des ressources humaines pour l'ensemble de services de l'Etat, l'appui à la mobilité, la mise en commun de l'information sur les postes à pourvoir, la construction d'une offre de formation interministérielle, la mutualisation sur la base du volontariat pour la médecine de prévention et l'action sociale ainsi que les mutualisations « à la demande » en matière de concours, de recrutements des agents de catégorie C et des contractuels.

2.6.3.1. La formation continue est l'action la plus développée

Après trois ans d'exercice, il apparaît à la mission que ces objectifs nombreux et ambitieux ont été inégalement atteints et que les résultats sont marqués par la priorité portée localement aux missions relatives à la formation, a priori plus accessibles que les autres. Ainsi, l'offre commune transverse (OCT) de formation a-t-elle bien démarré grâce à un réel échange d'informations et une mise en commun de stages entre les services de l'Etat.

Pourtant, le bilan des PFRH en matière de formation est discutable :

- ◆ le pilotage attendu (animation du réseau des responsables de formation, élaboration d'un plan local de formation interministériel) n'a pas toujours été réalisé ;
- ◆ elles se sont positionnées comme opérateur de formation continue généraliste, fonction qui devait rester secondaire dans leur activité.

En conséquence :

- ◆ les différents services auparavant en charge de la formation interministérielle ont désinvesti le sujet, consacrant leurs effectifs aux formations métier ;
- ◆ les instituts régionaux d'administration (IRA), qui sont un des opérateurs historiques de la formation continue des fonctionnaires, ont des difficultés à travailler avec les PFRH auxquelles a été dévolu directement ou indirectement par la DGAFP l'essentiel des financements du programme 148 réservés à la formation interministérielle ;
- ◆ l'apport réel des PFRH sur un sujet généralement consensuel (la formation) n'est pas significatif.

2.6.3.2. L'action sociale interministérielle reste marginale mais chronophage pour les PFRH

L'action sociale interministérielle est en place, mais son budget rend ses actions marginales : en 2010, les crédits de la DGAFP étaient de 114 M€ contre 452 M€ pour l'ensemble des autres ministères. La DGAFP consacre 52 € par agent du ministère de l'Ecologie quand ce ministère lui consacre 390 € ; pour les ministères financiers, la DGAFP consacre 39 € alors que le ministère offre 992 € d'action sociale.

Or, la gestion de ces crédits d'action sociale interministérielle a été confiée aux PFRH qui, unanimement estiment cette tâche chronophage : la gestion de places de crèche, l'appui administratif au président de la section régionale interministérielle d'action sociale, la gestion des allocations diversité... occupent le conseiller « action sociale et environnement professionnel », cette tâche pouvant atteindre 100 % de son temps au détriment des autres missions.

2.6.3.3. Les cartographies ne sont pas finalisées

Les cartographies nécessaires à la gestion prévisionnelle des ressources et prévues dans les feuilles de route depuis 2011 ne sont pas partout achevées. Si cet objectif n'est pas totalement atteint c'est le plus souvent en raison des réticences des services déconcentrés y compris ceux du ministère de l'intérieur.

Il demeure que cette cartographie constitue l'un des objectifs essentiels des PFRH.

2.6.3.4. Une contribution reconnue à des restructurations

Certaines PFRH ont déjà contribué avec succès aux opérations de restructuration : c'est le cas par exemple en Auvergne. La connaissance que doit avoir la PFRH du marché de l'emploi local et son rôle d'animation de la RH régionale lui permettent de jouer ce rôle.

Proposition n° 24 : Informer et associer les PFRH aux opérations de restructuration afin que les ministères et plus généralement les employeurs publics locaux cherchent ensemble des solutions de reclassement.

2.6.3.5. Une action sur la mobilité à développer

Dans de nombreuses régions, les PFRH ont ébauché un réseau de responsables RH de différents services (« club RH » ou « comité régional des employeurs publics »). Ce réseau est essentiel pour connaître les fonctionnements des ministères, les besoins, les attentes, les emplois vacants dans les trois fonctions publiques. Il pourrait être le socle d'une réelle organisation des mobilités locales.

Toutefois les résultats sont faibles sur les outils de la mobilité des fonctionnaires :

- ◆ le « 1 pour 1 » de compensation entre les BOP 215 et 217 au sein de la RÉATE se fait hors des PFRH ;
- ◆ les BRIEP, comme l'a constaté la mission, comportent peu, voire très peu, d'offres de mobilité.

2.6.3.6. Des initiatives discutables

La mission a relevé que les PFRH, soit à la demande des préfets soit de leur propre initiative, ont pris en charge des actions qui n'entraient pas directement dans leur champ de compétences : ainsi, elles ont parfois accepté de faire l'audit de services préfectoraux, organisé (à la place d'un agent de préfecture) des concours, audité un processus FEDER (cf. annexe IX). Si, à court terme, cette orientation a permis aux PFRH de se faire connaître, il importe maintenant qu'elles se recentrent sur leurs missions prioritaires.

2.6.4. Le nécessaire recentrage des PFRH

Au vu de ce bilan mitigé qui témoigne que les PFRH ne sont pas devenues le pivot local de la mobilité, la mission s'est interrogée sur le bien-fondé de la poursuite de l'expérience des PFRH. Il lui apparaît que, dans un objectif de développement nécessaire de la mobilité, et en fonction des scénarios retenus, les PFRH peuvent jouer un rôle croissant sous réserve d'aménager leur intervention.

Proposition n° 25 : Recentrer les PFRH sur l'emploi public local et la mobilité.

Rapport

Seules seront donc assumées :

- ◆ la cartographie des emplois et des compétences ;
- ◆ l'animation d'un réseau RH ;
- ◆ l'information sur les emplois publics ;
- ◆ la formation et l'action sociale liées à la mobilité.

Proposition n° 26 : Faire assumer clairement le recentrage des PFRH par le SGG, la DGAFP et les préfets de région.

Au-delà du perfectionnement des outils et conformément à la méthode retenue pour la modernisation de l'action publique, la mission présente ci-après plusieurs scénarios.

3. Les scénarios d'une nouvelle mobilité

La mission propose quatre scénarios.

Tout d'abord, pour progresser, il faut inscrire l'ensemble des outils dans un ensemble plus qualitatif de gestion des ressources humaines qui constitue le scénario de base préalable à toute volonté de développer la mobilité.

Au-delà, la mission a dégagé trois autres scénarios s'inscrivant tous dans une gestion opérationnelle concrète et ne remettant pas en cause le modèle actuel de fonction publique : une approche par le territoire, une approche par les statuts et une approche par les métiers. Ces approches ne sont pas incompatibles entre elles et il est possible de combiner les éléments appartenant à chacune d'entre elles.

Seul le scénario de base fera l'objet de recommandations explicites, les trois autres constituant par eux-mêmes des ensembles de recommandations.

3.1. Le scénario de base : le développement de la gestion des ressources humaines

3.1.1. Objectif : améliorer l'adéquation au poste

Le scénario de base vise, à droit constant, à introduire davantage de qualité dans les processus RH afin d'améliorer l'adéquation profil/poste des fonctionnaires. Dans tous les cas, la mission considère que cette évolution correspond à une nécessité pour la FPE.

Cette adéquation, qui conditionne largement l'efficacité de l'action administrative, recouvre trois dimensions individuelles :

- ◆ les compétences : adapter le titulaire ou le candidat à un poste aux compétences requises ;
- ◆ l'expérience : prendre en compte les acquis de l'expérience dans le développement de la carrière ;
- ◆ la motivation : reconnaître et valoriser l'implication des agents dans leurs fonctions.

La fluidité maîtrisée des parcours est une condition essentielle pour atteindre ces trois objectifs. En effet une mobilité insuffisante peut entraîner le développement de pratiques professionnelles routinières alors qu'à l'inverse les phénomènes de *turn-over* excessifs, ou "mauvaise mobilité", empêchent le fonctionnaire d'enrichir sa culture professionnelle.

Rapport

Pour qu'il y ait fluidité des parcours, il est nécessaire de développer une gestion plus qualitative des ressources humaines.

3.1.2. Moyens : ancrer des pratiques de qualité, de souplesse et de transparence dans la GRH

3.1.2.1. Développer la GPEEC

La GPEEC se définit comme la conception, la mise en œuvre et le suivi de politiques et de plans d'actions cohérents visant à réduire, de façon anticipée, les écarts entre les besoins et les ressources humaines d'une organisation (en termes d'effectifs et de compétences), en fonction d'objectifs à moyen terme bien identifiés, en impliquant les agents dans leur évolution professionnelle.

Ce qui importe ici, c'est l'approche globale et prospective que sous-tend la GPEEC et dont certains employeurs publics font déjà usage aujourd'hui (cas du ministère de la défense et de certaines collectivités par exemple).

De manière générale, tous les employeurs publics, et notamment l'Etat, doivent inscrire la GPEEC dans leurs pratiques.

3.1.2.2. Formaliser et faire apparaître les offres et demandes de mobilité

Prenant en compte les insuffisances de publication des postes vacants dans les trois fonctions publiques, la mission souligne l'importance des outils de transparence pour lesquels elle a formulé des propositions relatives à l'exhaustivité et au rapprochement des différentes bourses de l'emploi d'une part au rôle des PFRH pour animer ces outils de transparence d'autre part.

Elle suggère que les employeurs publics de l'Etat soient tenus de faire figurer, dans leur bilan social annuel, un indicateur de la publication des postes vacants apparus au cours de l'exercice étant entendu que cette obligation pourrait être utilement étendue aux employeurs de la FPT et de la FPH. Cette obligation porte sur les seules vacances constatées. Elle aurait pour intérêt de permettre d'exercer une pression sur les – trop nombreux – acteurs qui s'exonèrent actuellement de l'obligation de publication.

Proposition n° 27 : Inclure dans les bilans sociaux des différents employeurs publics un indicateur relatif à la publication des vacances des postes.

Par ailleurs, de nombreux projets de mobilité ne trouvent pas de dénouement favorable, car les candidats au départ ne font pas connaître leur souhait ou bien leur administration ne fait pas de publicité sur les postes potentiellement vacants, tant que le candidat n'a pas suffisamment progressé dans sa recherche de poste. C'est le cercle vicieux de la faiblesse de l'offre de postes, qui crée en retour la faiblesse de la demande, et qui empêche donc la constitution d'un marché suffisamment nourri de la mobilité. Il conviendrait d'inciter les services à publier davantage en amont les postes "susceptibles d'être vacants", afin d'accroître le marché de mobilité. Pour cela, il est nécessaire que l'encadrement soit à l'écoute des projets de mobilité des agents, pour transmettre l'information dès que possible au gestionnaire RH.

Proposition n° 28 : Promouvoir le dialogue sur la mobilité entre gestionnaires RH, encadrement et agents pour anticiper les demandes, les accompagner et assurer une visibilité sur les futures vacances de postes.

Rapport

Il existe à ce jour très peu de dispositifs formalisés permettant aux administrations d'identifier les demandes de mobilité. Le vivier des agents susceptibles d'être candidats à la mobilité n'est jamais formalisé. Les fonctionnaires ont la possibilité d'envoyer des candidatures spontanées aux administrations qui les intéressent, mais l'issue de cette démarche est souvent peu concluante. Il serait utile d'étudier l'opportunité d'un volet "candidatures" sur les sites des BRIEP, sécurisé et visible par les administrations choisies par l'agent. Les PFRH peuvent jouer ce rôle de structuration et de suivi des viviers locaux, en particulier dans les filières métiers sous tension ou au profit des territoires peu attractifs.

Proposition n° 29 : Créer un outil national (CV thèque) permettant de faire connaître sa disponibilité à la mobilité à des employeurs prédéterminés.

3.1.2.3. Veiller à l'employabilité des agents

Accroître la mobilité nécessite un développement individuel et collectif des compétences des agents publics dont la formation est un des principaux vecteurs. Les difficultés budgétaires ne doivent pas conduire à restreindre les budgets de formation qui conditionnent l'employabilité future des agents et donc un service public de qualité³².

Proposition n° 30 : Orienter les ressources liées à la formation dans la FPE dans une optique de meilleure employabilité des agents et d'anticipation des mobilités.

L'expérience montre qu'au-delà d'une certaine durée sur le même poste - variable selon les administrations, les catégories d'emploi et les types de poste - les agents perdent en employabilité. Il serait opportun de définir des références indicatives de durée dans les postes lorsque ce risque existe.

Proposition n° 31 : Introduire une fourchette indicative de durée d'exercice des emplois dans les profils ou fiches de certains postes.

Plus généralement, il conviendrait d'intégrer dans les critères d'évaluation des cadres A et A+ un objectif d'accompagnement des parcours de leurs agents.

Proposition n° 32 : Intégrer l'évaluation et l'accompagnement des volontés de mobilité des collaborateurs dans les critères d'évaluation des managers.

3.1.2.4. Personnaliser davantage les processus d'affectation

Le développement du rôle de l'employeur ou du manager de proximité constitue un principe susceptible de connaître des développements dans la FPE.

Issu de bonnes pratiques appliquées ponctuellement, ce principe devrait être décliné selon les modalités alternatives suivantes :

- ◆ le recrutement sur profil déjà pratiqué par certains ministères pourrait être plus largement utilisé ;
- ◆ les pratiques d'entretiens avant recrutement pourraient être développées ;
- ◆ la constitution de viviers de candidats à la mobilité permettrait de développer les mouvements hors CAP, lorsqu'un service est sous tension et a besoin d'une arrivée rapide dès lors que ses compétences correspondent aux besoins locaux.

Proposition n° 33 : Développer les affectations sur profil de poste.

Proposition n° 34 : Accroître les procédures d'entretien préalable au recrutement.

³² Cf. en particulier le rapport annuel 2012 sur l'état de la fonction publique p. 492.

Rapport

Proposition n° 35 : Constituer un vivier de candidats sélectionnés pour occuper des fonctions appelant une mobilité rapide et accompagnée.

Il peut être envisagé que, au sein d'un même département, les mouvements réalisés entre services de l'Etat (détachements) soient régularisés à la plus prochaine CAP, si l'administration d'origine et l'administration d'accueil sont d'accord sur la date du mouvement. En effet, si la CAP d'accueil est postérieure à la CAP du service de départ, ce dernier risque de ne pas pouvoir recruter un remplaçant puisque le poste ne sera pas encore vacant ; ce risque de non remplacement est de nature à décaler ou à freiner les mouvements inter-administrations.

Proposition n° 36 : Développer les CAP de régularisation pour les mobilités consensuelles.

De la même façon, la systématisation de périodes communes de mutation permettrait d'organiser la coïncidence des mouvements, ce qui serait favorable tant aux agents qu'aux chefs de service. Cette harmonisation constitue une nécessité pour les agents des DDI afin de faciliter les mouvements et l'organisation des services tout en fluidifiant leur gestion de RH pénalisée par la multiplicité chronophage des calendriers de mutations.

Proposition n° 37 : Unifier les dates des mouvements dans le périmètre RÉATE.

Dans le modèle des ministères sociaux, une seule CAP annuelle de mutation est organisée au cours de laquelle tous les postes sont considérés comme susceptibles d'être vacants : les agents souhaitant bouger se portent candidats sur tous les postes qui les intéressent. Si le poste n'est pas vacant, les candidats sont classés. Dès que le poste se libère la mutation se réalise dans l'ordre du classement, sans avoir à attendre la CAP suivante.

Proposition n° 38 : Créer une liste d'aptitude par poste validée en CAP permettant des affectations afin de répondre rapidement aux besoins tout au long de l'année.

Intéressant pour sa souplesse et sa variabilité en fonction des contraintes propres à chaque gestionnaire de RH, le concept de résidence administrative, lorsqu'elle est suffisamment vaste, permet au gestionnaire local d'adapter l'affectation des nouveaux venus aux nécessités locales tout en leur offrant une mutation géographique conforme à leurs souhaits. Sauf désaccord de l'agent, les recruteurs doivent également avoir la possibilité de réaffecter l'agent dans le ressort de la résidence administrative, sans qu'il soit besoin de passer en CAP.

Proposition n° 39 : Développer les affectations à la résidence afin de permettre au management de proximité d'adapter les compétences des agents mutés sur une base géographique aux nécessités locales du service public.

3.1.2.5. Prendre davantage en compte les nécessités du service de départ en cas de mutation

Les administrations, en particulier dans les zones peu attractives, craignent le départ de leurs agents, notamment depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 août 2009 déjà citée, qui réduit leur pouvoir de s'opposer au départ d'un agent³³. Prendre davantage en considération les problèmes concrets occasionnés par le départ d'agents difficilement remplaçables peut diminuer les tensions liées aux projets de mobilité des agents.

Le "tuilage", ou passage de témoin entre le fonctionnaire qui part et le fonctionnaire qui arrive sur le poste permet d'éviter les ruptures brutales de productivité des services.

Il est donc utile de développer des outils permettant le tuilage, même pendant un temps très court. Il pourrait, si nécessaire, faire l'objet d'un ordre de mission dont les frais seront pris en charge par le service d'accueil.

³³ Art. 14bis de la loi n° 83-634 modifiée, introduisant le « droit au départ en mobilité ».

Proposition n° 40 : Organiser le tuilage fonctionnel pour garantir la continuité du service.

3.2. Le scénario du territoire

La mission fait un triple constat :

- ◆ une faible mobilité externe (changement d'employeur y compris ministériel et/ou de fonction publique) ;
- ◆ un souhait des agents d'évoluer fonctionnellement sans nécessairement connaître une mobilité géographique lointaine ;
- ◆ des besoins de compétence ou d'ajustement des effectifs aux besoins qui ne sont pas toujours satisfaits localement pour un employeur donné.

Ce scénario part d'une approche territoriale et crée les conditions du développement d'un véritable espace de l'emploi public en y développant la mobilité au niveau local. Cette alimentation quantitative dépasse le simple outillage de la mobilité présent dans le scénario de base même si cet outillage est indispensable.

3.2.1. Objectif : délimiter un périmètre suffisant pour des mobilités locales

Pour créer ce marché local de la mobilité au sein des fonctions publiques, la définition d'un espace géographique, d'un périmètre institutionnel et d'un champ fonctionnel est nécessaire. Il faut toutefois tenir compte de plusieurs paramètres :

- ◆ le niveau de pertinence géographique d'un tel marché local n'est pas identique selon les catégories. Les attentes, tant des agents que des employeurs publics sont différentes à cet égard pour un agent de catégorie C et pour un cadre supérieur ;
- ◆ le niveau de pertinence diffère également selon les métiers. Certains métiers, de par leur spécificité, se prêtent mal à une mobilité locale parce qu'ils n'existent qu'au sein d'une entité (un magistrat ou un praticien hospitalier ont des opportunités limitées d'emploi au niveau local hors de leur administration) ;
- ◆ les différents acteurs publics sont organisés de manière distincte dans leur fonction d'employeur et, sauf à rendre le scénario virtuel, il est nécessaire de tenir compte de cette organisation pour animer ou faire fonctionner ce marché local de l'emploi public.

3.2.1.1. Développer la mobilité sur un espace géographique infra national

Le premier niveau géographique pertinent est le niveau régional :

- ◆ de nombreuses administrations de l'Etat ont régionalisé la part déconcentrée de leur gestion et même celles qui ont une gestion départementale tendent vers la régionalisation ;
- ◆ des outils RH sont disponibles à ce niveau (conseillers mobilité-carrière, PFRH,...) ;
- ◆ la région offre une taille critique suffisante pour que le nombre d'agents et les flux d'entrées et de sorties permettent d'animer cet espace de mobilité.

Toutefois, le niveau régional peut s'avérer trop important pour des mobilités locales. Dès lors, il faut distinguer :

- ◆ le niveau régional comme niveau d'appréhension de la GRH et des opportunités de postes ;

Rapport

- ◆ le niveau de réalisation effective des mobilités qui pourra être régional, départemental voire infra-départemental (au niveau de l'arrondissement, de la zone d'emploi au sens de l'INSEE ou d'une agglomération) en fonction de la configuration du territoire, des souhaits des agents, des catégories de personnel et des métiers à exercer.

3.2.1.2. Choisir un champ institutionnel

Trois champs institutionnels peuvent être distingués qui constituent des cercles d'ambition croissante dans ce scénario de réforme :

- ◆ le premier champ est constitué des services relevant de la RéATE au sens large³⁴ tant au niveau départemental que régional, les préfectures étant également incluses dans ce périmètre. Ce premier champ, homogène, répond directement aux difficultés rencontrées sur le terrain par les responsables administratifs, notamment des DDI, partagés entre plusieurs BOP, ainsi qu'aux difficultés pour adapter les fonctions aux besoins dans un univers cloisonné verticalement ;
- ◆ le deuxième champ est constitué de l'ensemble des services de l'Etat au niveau local qu'ils appartiennent ou non à la RéATE, et notamment les services des finances, de l'éducation nationale, de l'intérieur (police, gendarmerie,...) et de la justice seraient ainsi concernés au même titre que les autres ;
- ◆ le troisième champ s'élargit aux autres fonctions publiques afin de couvrir l'ensemble des agents de la fonction publique au niveau local.

Le premier champ a l'avantage de répondre à des enjeux immédiats et de présenter un niveau de difficulté moindre dans la mise en œuvre mais il offre un effectif relativement limité (70 000 agents au niveau national).

Le deuxième champ est cohérent : il n'y a aucune raison que des attachés ou des cadres A des finances et de l'agriculture ne puissent permuter ou qu'un agent de manutention au sein du ministère de l'écologie ait plus de mal à rejoindre le ministère de la justice que le ministère de l'emploi. Ce champ agrandit considérablement le marché local de l'emploi public. Toutefois, il fragilise la gestion RH des grands réseaux, gestion qui répond aujourd'hui à leurs missions.

Le troisième champ est pertinent pour accroître la mobilité inter-fonctions publiques. Il répond toutefois à des modalités différentes de fonctionnement compte tenu de l'autonomie des collectivités locales et des hôpitaux.

3.2.1.3. Préciser le périmètre fonctionnel

Un marché local de l'emploi n'a de sens que s'il permet d'assurer une fluidité des parcours des agents tout en accroissant leur professionnalisation. Imaginer un marché de l'emploi public local qui ferait fi des compétences métiers ne serait acceptable ni pour les agents, ni pour les employeurs publics.

Sans exclure des changements de métiers appuyés sur des formations, les différentes variantes de ce scénario ont toutes en commun de se circonscrire à des corps et métiers qui ont des équivalents entre employeurs publics.

³⁴ Les BOP concernés sont les suivants : 206 (sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation - ministère de l'agriculture), 215 (conduite et pilotage des politiques de l'agriculture), 217 (conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer), 134 (développement des entreprises et de l'emploi - DGCCRF), 307 (administration territoriale - ministère de l'intérieur), 124 (conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative - ministères sociaux), 224 (transmission des savoirs et démocratisation de la culture - ministère de la culture).

Rapport

Les filières administratives des trois FP sont recrutées sur la base de diplômes identiques et font appel à des compétences comparables. Les métiers de support (ressources humaines, immobilier, logistique, finances, affaires juridiques, achats, communication, systèmes d'information, et secrétariat) peuvent être indifféremment exercés par des agents des trois versants de la fonction publique au prix d'une formation complémentaire ou d'une période d'adaptation minimale.

De la même façon, les métiers de l'entretien et du bâtiment (électricité, plomberie, peinture,...), lorsqu'ils ne sont pas externalisés, font appel à des compétences comparables quel que soit l'employeur.

3.2.2. Moyens : une priorité partielle aux mouvements régionaux et infrarégionaux sur les mouvements nationaux

Pour créer un espace local de mobilité, une partie de mouvements au sein de la fonction publique d'État doit s'effectuer en priorité au niveau local. Quatre variantes dessinent les moyens d'alimenter quantitativement ce bassin d'emploi avec des niveaux d'ambition différents.

3.2.2.1. Variante 1 : Choisir le périmètre RéATE pour conduire ce scénario

Cette variante s'inspire des propositions formulées par le préfet de la région Rhône-Alpes en privilégiant, dans une limite préfixée, le mouvement infrarégional sur les mouvements nationaux.

Encadré 2 : La proposition du préfet de la région Rhône-Alpes

La proposition du préfet de la région Rhône-Alpes a été adressée officiellement le 7 février 2013 au secrétaire général du Gouvernement et au directeur général de l'administration et de la fonction publique. Elle résulte d'un triple constat :

- la région Rhône-Alpes est une région attractive où les agents venant des autres régions se positionnent naturellement dans le cadre des mutations nationales ;
- lorsque des vacances d'emploi apparaissent dans une DDI, celles-ci sont largement comblées par des apports en personnel d'une autre région (50 %) ou de la même région au sein du même BOP (45 %). Ces affectations se réalisent au détriment des agents relevant d'un autre BOP de la région. Or, plusieurs directions départementales sont en surnombre (estimation de 220 ETP) et ne sont plus en mesure d'absorber les diminutions de leur plafond d'emploi ;
- le dispositif de compensation inter-BOP dit « 1 pour 1 » ne fonctionne pas, seuls deux mouvements de compensation ayant in fine pu être réalisés depuis la mise en place de ce dispositif (pour une moyenne de 10 propositions de compensation par an).

La proposition consiste à :

- donner la priorité aux mobilités inter ou intra-DDI de la région avant d'ouvrir les postes aux mobilités ministérielles nationales ;
- limiter l'expérimentation aux emplois dont le caractère transversal ne fait pas débat et aux catégories B et C dont une partie des actes de gestion est déjà déconcentrée ;
- réserver en tout état de cause 25 % des postes vacants à des mobilités venant de l'extérieur de la région (plus si les postes vacants ne sont pas pourvus en interne) ;
- permettre un suivi de cette expérimentation par les différents responsables de programme.

Le dispositif ne modifie pas les responsabilités des responsables de BOP sur leur plafond d'emploi, mais seulement l'alimentation en effectif réel des emplois budgétairement prévus.

Rapport

Le taux élevé réservé aux mobilités internes sur les mobilités externes (75 % contre 25 %) est en partie lié à la forte attractivité de la région et à la situation interne de sureffectif qui permet d'avoir la quasi-certitude de pourvoir l'ensemble des postes soumis à renouvellement. Il en irait vraisemblablement autrement dans les régions peu ou moins attractives dans lesquelles la continuité du service public est souvent assurée par des flux entrants alimentés par les concours ou les sorties d'école.

C'est pourquoi la mission préfère dans ce scénario fixer la « priorité régionale » dans une fourchette de taux de 30 à 60 % dans les conditions suivantes :

- ◆ en l'absence de barème de mutation commun aux administrations, les affectations seront décidées par le responsable local en fonction des candidatures ;
- ◆ le taux doit être fixé en fonction de la situation locale. Un taux même bas réservé aux mobilités locales peut suffire à résoudre des blocages locaux ;
- ◆ une proportion importante de postes à pourvoir dans le cadre des cycles habituels de mutation interne à chaque BOP doit être maintenue pour conserver un rôle aux CAP nationales en vue de garantir la transparence souhaitée par les organisations syndicales ;
- ◆ les gestionnaires RH des différentes administrations doivent conserver une possibilité substantielle de mobilité nationale compte tenu à la fois :
 - des modalités d'affectation initiale des agents (ceux qui ont été affectés initialement dans une région qu'ils souhaitent quitter mais n'ont pas l'ancienneté ou les points suffisants pour cela doivent conserver la possibilité d'un tel mouvement) ;
 - des critères légaux de rapprochement (rapprochement de conjoint notamment) ;
 - des enjeux de maintien d'une mobilité géographique nationale qui constitue aujourd'hui une source de respiration et de brassage pour l'administration.

La mission considère également que l'exclusion a priori des catégories A (hors emploi de direction) n'est pas nécessaire, un attaché d'administration pouvant par exemple exercer ses fonctions dans différentes administrations.

En termes de processus et pour les agents du périmètre RéATE et relevant de métiers transverses, la mission recommande de :

- ◆ procéder au recensement des postes vacants ou dont la vacance est anticipée (départ en retraite annoncé) en amont des cycles ministériels de mutation ;
- ◆ fixer un quantum de postes vacants à pourvoir en interne à la région au sein d'une fourchette de 30 à 60 %, à déterminer entre les SG des ministères concernés, le préfet de région et la DGAFP ;
- ◆ ouvrir aux agents du périmètre RéATE défini plus haut la possibilité de candidater sur ces postes au sein de leur région, sans distinction de service, sous réserve du respect des compétences requises ;
- ◆ permettre que les candidatures puissent se faire sur une base plus restreinte que la base régionale si cela est justifié par le nombre de candidats ou la situation des services ;
- ◆ instaurer un processus de sélection par le responsable du service recruteur ;
- ◆ valider *in fine* le mouvement dans le cadre des transferts de paye prévus aujourd'hui au titre des transferts inter-BOP ;

Rapport

- ◆ associer les organisations syndicales à ces nouvelles formes de mouvement. Pour y parvenir, deux modalités différentes peuvent être définies :
 - la mise en place sous une forme légère d'une instance de dialogue et de suivi de la démarche avec les organisations syndicales, les responsables de BOP et le préfet, les CAP nationales ou régionales prenant connaissance a posteriori des mouvements effectués et les régularisant ;
 - attendre les CAP nationales ou régionales pour finaliser le mouvement dans le même temps que le mouvement national qui complétera le mouvement régional³⁵. La difficulté de ce dernier schéma est qu'il induit des temps de vacance de postes éventuellement longs, en l'absence d'homogénéité des dates de CAP entre les différents ministères. Puisque les mouvements régionaux doivent tous avoir lieu avant les mouvements nationaux, les ministères ayant leur CAP plus tardivement verront des vacances de postes se créer sous l'effet d'agents ayant choisi de les quitter au profit d'un autre ministère.

3.2.2.2. Variante 2 : étendre le dispositif aux fonctions équivalentes des ministères à réseau

Cette deuxième variante reprend le même dispositif mais l'étend au-delà du champ de la RéATE pour disposer d'un volume d'emplois beaucoup plus conséquent et de possibilités de mouvements en adéquation.

Seraient donc notamment concernés des ministères à gros effectifs :

- ◆ éducation nationale ;
- ◆ intérieur ;
- ◆ économie et finances ;
- ◆ justice (tribunaux, protection judiciaire de la jeunesse et administration pénitentiaire).

Cette extension induit naturellement plusieurs difficultés supplémentaires :

- ◆ l'identité et les logiques verticales des métiers étant fortes dans ces ministères, il sera encore plus nécessaire que dans la précédente variante de définir strictement et de manière très précise les équivalences sur des fonctions transverses ou des métiers comparables, seuls ces derniers faisant l'objet du dispositif ;
- ◆ ces ministères étant structurés autour de leur réseau et des mouvements sur la base de barèmes internes, des fourchettes de taux plus faibles (10 à 20 %), sont indispensables pour garantir la pertinence et l'acceptabilité de ce scénario. Ces taux sont d'autant plus justifiés que l'élargissement de l'assiette des emplois concernés créera de toutes manières des possibilités de mobilité d'une toute autre ampleur, certains de ces ministères étant par ailleurs dans une dynamique d'emploi croissante ;
- ◆ pour les ministères ou directions générales qui organisent leurs mouvements sans que soient connues a priori les vacances, seules celles constatées ou connues avec certitude (départ en retraite certain) seront prises en compte pour le calcul des postes à pourvoir ;
- ◆ la cartographie administrative de ces ministères peut ne pas coïncider avec celle des régions (académies, carte judiciaire, carte douanière). La détermination préalable des zones de rattachement et des responsables administratifs pertinents pour les mouvements, sera indispensable pour assurer la cohérence du dispositif sans pour autant déstabiliser les organisations et responsabilités internes ;

³⁵ La mission a recommandé dans le scénario de base l'harmonisation des dates de CAP.

Rapport

- ◆ l'accroissement du nombre des chefs de service appelés à participer à ce marché local de l'emploi public suppose une stricte discipline dans le respect des publications de vacances de postes.

3.2.2.3. Variante 3 : restreindre le dispositif aux seules situations de sureffectif

Malgré des sureffectifs dans certaines administrations liés aux diminutions des plafonds d'emploi qui localement peuvent aller au-delà des départs naturels, d'autres administrations sur le même territoire continuent à recruter pour des compétences fonctionnelles proches ou identiques en affectant des personnels après ouverture de concours nationaux. Cette variante vise à résoudre ce problème identifié par de nombreux interlocuteurs de la mission.

Pour y parvenir, les postes vacants sont gelés et pourvus en priorité par les sureffectifs existants, sous réserve de l'accord des agents, jusqu'à résorption de ces sureffectifs.

Cela a pour conséquence que :

- ◆ les situations de sureffectifs par fonction/métiers doivent être identifiées par les différents responsables administratifs, mises à jour régulièrement et transmises à la PFRH ;
- ◆ lors d'une vacance de poste portant sur une des catégories identifiées, ce poste doit être proposé avant toute remontée au niveau national aux agents exerçant ces fonctions/métiers relevant des services en sureffectifs quitte à accompagner cette proposition d'offres de formation idoines ; en cas de multiples candidatures, un processus de sélection doit être organisé par le chef de service d'accueil ;
- ◆ les administrations doivent intégrer le fait que cet emploi est pourvu localement ; il est alors exclu d'avoir recours à des affectations extérieures.

Les mécanismes de consultation et de dialogue social prévus dans la première variante trouvent également à s'appliquer ici.

3.2.2.4. Variante 4 : élargir ce territoire de l'emploi public en renforçant le partenariat avec les autres fonctions publiques

Dans les précédentes variantes, rien n'interdit à un agent de l'Etat de se positionner sur une offre d'emploi au sein de la fonction publique territoriale ou hospitalière et, à l'inverse, rien n'empêche un agent de l'une des deux autres fonctions publiques de postuler à un emploi de l'Etat mais ces variantes ne devraient favoriser la mobilité inter-fonction publique que de manière limitée :

- ◆ l'organisation de la mobilité locale se fait dans un processus interne à l'Etat qui n'inclut pas les employeurs publics des deux autres fonctions publiques et la variante 3 vise explicitement à résoudre des problèmes spécifiques de sureffectifs dans des services de l'Etat ;
- ◆ à l'inverse, la logique de choix au niveau local par le chef de service sur des candidatures ouvertes et non sur un processus mécanique et répondant à un barème permet d'accueillir aisément des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

Il peut être opportun de renforcer cette dernière possibilité en organisant le dialogue entre les différentes fonctions publiques de manière à ouvrir explicitement les possibilités de passage d'une fonction publique à l'autre.

Rapport

Comme cela a déjà été noté pour le département de la Nièvre ou la région Basse-Normandie, cette extension n'est pas négligeable. Pour la Nièvre, département de taille modeste, les effectifs de catégorie B et C administratifs (ce qui exclut les problématiques métiers trop prononcés) sont plus de 1 800, et les C techniques près de 3 000 avec plus d'une centaine de mouvements annuels dans le cadre restreint actuel des mobilités. A l'échelle d'une région, ce sont donc plusieurs milliers d'emplois et plusieurs centaines de mouvements qui sont concernés entre les trois fonctions publiques.

Compte tenu de l'autonomie des autres employeurs publics, les mécanismes ne peuvent en aucun cas être contraignants mais ils doivent s'appuyer sur :

- ◆ un dialogue renforcé ;
- ◆ la possibilité de convenir localement de règles communes si les responsables en sont d'accord par exemple :
 - panachage des listes de candidature par des fonctionnaires des autres fonctions publiques lors d'un processus de recrutement ;
 - alerte systématique des autres employeurs en cas de vacances sur un poste identifié comme en tension ou en sureffectif au sein du territoire ;
 - principe d'accueil prioritaire inter-fonction publique dans le cadre de restructurations ;
 - quantum de référence annuel sur des accueils croisés, ...

Pour faire fonctionner ce marché local de l'emploi élargi à l'ensemble des fonctions publiques, il est indispensable :

- ◆ d'associer les autres employeurs publics à la démarche collective. Compte tenu du nombre d'employeurs publics potentiels, les centres de gestion de la fonction publique territoriale, les principales collectivités, le ou les principaux établissements hospitaliers devraient être principalement concernés ;
- ◆ de former au niveau régional un collège employeur public, animé et appuyé par la PFRH. Il devrait se réunir régulièrement pour identifier - avant les différents processus de recrutement - les postes vacants ou appelés à le devenir, les situations de tension ou de sureffectifs, les compétences rares ou au contraire excédentaires en s'appuyant sur une cartographie des emplois publics locaux des trois fonctions publiques. Ce rôle d'animation des PFRH s'inscrit dans le prolongement des « clubs RH » que la plupart d'entre elles ont créés ;
- ◆ d'assurer la diffusion effective et la publicité des avis de vacances, processus de sélection et mouvements locaux. Une démultiplication de la publicité des offres et des demandes sur la zone d'emploi pourrait favoriser l'intérêt des candidats éventuels ;
- ◆ ouvrir éventuellement les PFRH à l'accueil d'un personnel issu des deux autres fonctions publiques pour favoriser ces passerelles et servir de relais.

3.2.2.5. Conditions d'application du scénario et de ses variantes

Dans le scénario du territoire, deux possibilités de mise en œuvre sont envisageables :

- ◆ une expérimentation à deux ou trois régions en choisissant des régions différentes en termes de taille et/ou d'attractivité ;
- ◆ une généralisation immédiate à l'ensemble du territoire national quitte à commencer sur un périmètre restreint (variante 3 ou 1).

Rapport

Dans tous les cas, la priorité accordée à des mouvements locaux transversaux sur les mouvements verticaux par direction ou ministère, même circonscrits à quelques administrations et à certaines fonctions, constitue un changement profond de logique qu'il convient de suivre et d'accompagner.

Cela suppose de prévoir :

- ◆ une supervision du dispositif au niveau central ;
- ◆ une évaluation au terme d'une période de 3 ans afin de :
 - disposer d'un recul suffisant avant de statuer en toute connaissance de cause sur son efficacité ;
 - garantir son acceptabilité par l'ensemble des parties prenantes et de permettre aux partenaires sociaux de modifier leur organisation locale en vue de la mise en place d'une structure adaptée de dialogue.

3.3. Le scénario des statuts

3.3.1. Objectifs : optimiser la durée des fonctions

La fonction publique se distingue de l'emploi privé notamment parce qu'elle place le fonctionnaire titulaire dans une situation statutaire et non contractuelle. Cette situation statutaire emporte des garanties fortes en termes d'emploi et comporte en contrepartie des obligations liées à l'exécution d'un service public. Les obligations liées à la mobilité ne sont que partiellement mises en œuvre.

Le scénario de la mobilité par les statuts cherche à promouvoir des leviers permettant de concilier l'intérêt du service et celui des agents. Il fait de la mobilité un élément identifié dans la relation entre l'agent et son responsable hiérarchique. Il vise tout à la fois à répondre :

- ◆ à l'absence de mobilité susceptible d'engendrer des risques pour le service public tels des atteintes à la déontologie, ou des risques de perte de compétence ou d'employabilité après une trop longue affectation dans le même poste ;
- ◆ au turn-over excessif qui peut exister notamment sur des territoires peu attractifs. Certaines fonctions exercées dans des lieux difficiles requièrent une stabilité minimale des équipes. Certains statuts comme celui des directeurs d'établissements scolaires combinent les obligations de durée minimale et de durée maximale d'affectation.

Les solutions proposées seront proportionnées aux enjeux et aux risques donc aux emplois concernés. Un fonctionnaire d'autorité n'a dans ce scénario pas les mêmes obligations qu'un fonctionnaire d'exécution. Il est possible par exemple d'imaginer que certains corps de fonctionnaires n'aient pas d'obligation de mobilité géographique. Enfin, des mobilités hors du périmètre ministériel pour des fonctions d'encadrement supérieur pourraient être requises.

3.3.2. Moyens : fixer les obligations de mobilité au niveau adapté

Trois niveaux de réponse peuvent être envisagés, le niveau statutaire notamment pour les risques majeurs, l'engagement individuel notamment pour les zones souffrant d'un déficit d'attractivité, la voie de la négociation collective pour les risques de perte d'efficacité ou de compétences.

3.3.2.1. Le niveau statutaire

La mobilité, au moins fonctionnelle, est un principe répandu en cas d'avancement dans la fonction publique de l'Etat et peut même être une condition préalable³⁶.

Ce principe de la mobilité lié à un avancement mérite d'être rappelé et confirmé. En revanche, il convient, s'agissant de l'aspect géographique de cette mobilité qu'il soit proportionné aux objectifs recherchés afin de ne pas avoir d'effet négatif sur les carrières des couples et/ou des conjoints.

Sans même qu'il y ait avancement, l'obligation de mobilité, et en particulier de mobilité géographique, est édictée par certains statuts pour pallier les risques les plus importants. Les fonctionnaires d'autorité, mais pas seulement, relèvent de ce champ (magistrats³⁷, personnels de direction d'établissement d'enseignement³⁸).

Le statut des personnels actifs de la police nationale prévoit également des modalités particulières de durée d'affectation et de mobilité³⁹.

Ainsi donc, hors avancement, les obligations de mobilité résultant des statuts ne sont pas exceptionnelles. On soulignera les précautions prises dans la rédaction de ces statuts pour la protection des personnels et même les aménagements indiciaires obtenus en contrepartie par les fonctionnaires actifs de la police.

L'inscription de telles obligations et de contreparties dans les statuts pourrait être développée. Cette inscription permet de fixer des règles et garantit la transparence.

3.3.2.2. Le niveau quasi-contractuel

L'affectation du fonctionnaire peut également revêtir une forme « quasi-contractuelle ». Elle consiste à assortir certaines fonctions ou postes d'une contractualisation de durée. Le statut, pleinement maintenu, est alors complété dans le cadre d'une relation directe entre un employeur particulier et un agent par un « engagement » explicite de durée (qui n'interdit aucunement de prévoir des durées reconductibles). Cette relation « quasi-contractuelle » quant à la durée peut faire l'objet de directives l'encadrant en fonction de la nature du poste. Le principe de cet engagement peut être posé par les textes statutaires particuliers mais le fait qu'il s'inscrive dans le cadre d'une relation directe employeur-agent favorise une perception plus qualitative et plus individualisée de la relation.

³⁶ En application de l'article 58 de la loi 84-16 portant statut général des fonctionnaires « *Tout fonctionnaire bénéficiant d'un avancement de grade est tenu d'accepter l'emploi qui lui est assigné dans son nouveau grade. Sous réserve de l'application des dispositions de l'article 60, son refus peut entraîner la radiation du tableau d'avancement ou, à défaut, de la liste de classement.* ».

De plus « pour les fonctionnaires relevant des corps de catégorie A, il peut également être subordonné à l'occupation préalable de certains emplois ou à l'exercice préalable de certaines fonctions correspondant à un niveau particulièrement élevé de responsabilité. ».

³⁷ 10 ans pour un juge des affaires familiales : article 5 de la loi organique 2001-539 du 25 juin 2001.

³⁸ 7 ans art 22 du décret 2001-1174 du 11 décembre 2001.

³⁹ Selon l'article 19 de la loi 95-73 du 21 janvier 1995 « *Compte tenu de la nature de ces missions, les personnels actifs de la police nationale sont soumis à des obligations particulières de disponibilité, de durée d'affectation, de mobilité et de résidence. Leurs statuts, qui sont pris par décret en Conseil d'Etat, peuvent comporter notamment des conditions particulières de déroulement de carrière pour les fonctionnaires affectés de façon durable dans certaines grandes agglomérations.*

En contrepartie des sujétions et obligations qui leur sont applicables, les personnels actifs de la police nationale sont classés hors catégories pour la fixation de leurs indices de traitement. ».

3.3.2.3. La voie de la concertation

Confronté à un manque de mobilité dommageable tant à l'agent, qui perd de son employabilité, qu'au service, qui peine à progresser dans ces conditions, des établissements et des services ont développé une approche par la voie de la concertation collective.

Ainsi, le CHU de Nancy a construit en 2006 avec les partenaires sociaux un guide de mobilité. Dans le cadre de ce projet une cartographie précise des emplois, mise à jour chaque année, a été élaborée. Elle est assortie d'une définition d'une durée optimale de présence dans chaque catégorie d'emploi. Le nombre d'années indiqué correspond à une période qui permet tant à l'employé qu'à l'établissement de valoriser pleinement les compétences acquises sous forme de maîtrise du poste occupé. Une durée maximale de présence souhaitable dans le poste est également déterminée afin d'anticiper les problèmes d'épuisement des qualifications professionnelles.

De la démarche on peut retenir en particulier :

- ◆ le principe de la concertation ;
- ◆ le développement des compétences au service de l'organisation ; le guide n'est pas un outil de restructuration mais la formalisation d'un processus permanent.

3.4. Le scénario des métiers

Au sein des versants de la fonction publique, il existe trois approches différentes :

- ◆ des métiers correspondant à une mission de service public pour lesquels les fonctionnaires sont formés spécifiquement en école ; contrôleur des douanes, gardien de la paix, ou encore conservateur de bibliothèque ;
- ◆ les fonctions transverses exercées sans formation particulière par des agents formés à des métiers spécifiques. Il s'agit souvent d'agents occupant des fonctions support sans formation initiale ou, dans un registre différent, quand dans une DDFIP, un contrôleur des finances publiques fait de la gestion des RH ou de la logistique. Il ne s'agit pas d'une gestion optimale des compétences-métier. L'agent n'utilise pas les acquis de sa formation et exerce souvent de façon temporaire (même si certains peuvent se spécialiser) des compétences qu'il n'utilisera probablement plus jamais ;
- ◆ des fonctions techniques particulières pour lesquels le recrutement se fait sur une compétence métier (cuisinier, jardinier, conducteur automobile...).

Les fonctions support - gestion des ressources humaines, formation, gestion budgétaire, logistique, contrôle de gestion... - sont insuffisamment professionnalisées et ne correspondent pas à une filière métier déterminée.

Elles sont réparties entre les trois fonctions publiques alors même qu'il s'agit d'emplois qui pourraient utilement être mis en commun et faire l'objet d'échanges d'expériences, de déroulement de carrière dans un « métier » (par exemple la GRH) et de mobilité entre employeurs.

De même certaines compétences techniques se retrouvent à l'identique dans les trois fonctions publiques et pourraient faire l'objet de parcours de carrière entre fonctions publiques sans mobilité géographique.

Rapport

Afin d'illustrer l'existence et le volume d'emplois publics locaux, la mission a recensé dans un département l'ensemble des agents publics présents. Ainsi, dans la Nièvre, département rural de 220 000 habitants, plus de 1 200 agents exercent des fonctions administratives de niveau catégorie C et près de 3 000 des fonctions techniques également en catégorie C⁴⁰. Une partie de ces agents pourrait évoluer d'un employeur public à l'autre pour des fonctions d'accueil, de secrétariat, de conduite automobile, d'entretien des bâtiments ; mais, en l'absence d'information accessible et de reconnaissance mutuelle par les employeurs des « métiers » exercés dans une autre fonction publique, ces agents ne sont pas en capacité de profiter des opportunités de mobilité fonctionnelle.

Tableau 9 : Répartition des effectifs de fonctionnaires dans la Nièvre en 2012

	FPE	FPT	FPH	Total
B administratif	255	256	101	612
C administratif	346	734	190	1 270
B technique	111	134	21	266
C technique	318	2 254	326	2 898

Source : mission ; hors données justice pour l'Etat.

3.4.1. Objectif : développer la mobilité inter-employeurs pour les fonctions transverses

Tirant les conséquences de la proximité de certains métiers transverses, ce scénario vise au développement conjoint de leur professionnalisation et de la mobilité inter-employeur.

3.4.2. Moyens : professionnaliser les métiers transverses

3.4.2.1. Etablir un répertoire inter fonction publique des métiers

Pour comparer les fonctions exercées par les agents, il est nécessaire de partager l'analyse des métiers ; la FPE a créé en 2006 un Répertoire interministériel des métiers de l'Etat (décliné ensuite par ministère) ; ce répertoire a été actualisé en 2009. La FPH a publié la deuxième édition de son répertoire des métiers en 2009 après une vaste concertation avec les professionnels. Quant à la FPT, le répertoire créé dès 2005 est régulièrement mis à jour notamment en raison des transferts de compétences récents.

Ces trois répertoires doivent être rapprochés (la FPT et la FPH y travaillent déjà) afin d'établir une concordance aussi fine que possible entre les fonctions publiques. A terme, ils pourraient être unifiés en lien avec le ROME de Pôle Emploi.

Ces répertoires seront l'outil pour faciliter la mise en place d'une bourse de l'emploi accessible à tous et définir une GPEEC convergente entre les trois fonctions publiques qui permettra aux agents d'être informés et de pouvoir faire évoluer leur carrière.

3.4.2.2. Mettre en place des formations communes pour les métiers transverses

Les fonctions transverses aux trois fonctions publiques ne font pas l'objet d'assez d'attention et sont confiées à des agents sans leur donner de formation adéquate.

⁴⁰ Les adjoints administratifs et les adjoints techniques représentent 50 % des emplois de la FPT ; les adjoints administratifs territoriaux étaient 191 848 sur la France entière en 2011 ; sources : CNFPT/DGAFP.

Rapport

Un métier s'apprend : s'agissant de la gestion des ressources humaines qui intéresse particulièrement la mission, il est étonnant que cette fonction qui conditionne la vie de millions de fonctionnaires et le bon fonctionnement de services publics soit confiée à des agents sans formation qui apprennent leur métier, dans sa pratique quotidienne, « sur le tas ». Les ingénieurs, les inspecteurs des finances publiques, les conservateurs du patrimoine sont formés : il doit en être de même pour tous les fonctionnaires qui ont en charge l'équilibre humain et financier de la fonction publique.

La création d'une filière métier RH dans la fonction publique permettrait que des carrières se déroulent aussi bien dans la FPE que dans la FPT ou la FPH, chaque poste tenu permettant d'enrichir les connaissances et d'améliorer les performances. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de réfléchir par exemple à un « métier GRH » incluant :

- ◆ le droit statutaire dans toutes ses composantes (recrutement, avancement, dialogue social, discipline,...) ;
- ◆ l'employabilité et la formation tout au long de la vie ;
- ◆ la mobilité ;
- ◆ la GPEEC ;
- ◆ la responsabilité sociale de l'employeur.

La formation, initiale ou continue, serait commune aux agents des trois fonctions publiques et à tous les niveaux de responsabilité. Ainsi des fonctionnaires dûment formés seraient à même de dérouler une carrière dans cette filière métier.

Les fonctions transverses ne se limitent pas aux ressources humaines : la logistique, l'immobilier, le domaine budgétaire, le contrôle de gestion, etc. devraient également être professionnalisées et permettre aux agents ainsi spécialisés de dérouler une carrière dans ces métiers aussi bien au sein de l'Etat qu'en inter-fonctions publiques.

De manière plus ambitieuse, à plus long terme et au vu du développement de ces formations, il pourra être envisagé de créer des corps interministériels et des cadres d'emplois spécifiques pour ces fonctions transverses.

A Paris, le 09 septembre 2013

L'Inspecteur général

L'Inspectrice générale

L'Inspecteur

JEROME FOURNEL

CORINNE DESFORGES

FREDERIC SALAS

XAVIER DOUBLET

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Approfondir les travaux du SIASP au niveau infra-départemental.

Proposition n° 2 : Approfondir la mesure de la mobilité sous l'angle fonctionnel.

Proposition n° 3 : Développer l'information sur les instruments de mobilité existants.

Proposition n° 4 : Structurer avec l'appui des acteurs locaux les bases de données et outils donnant toutes les informations possibles sur les loyers dans la zone, les dates d'inscription,...

Proposition n° 5 : Dans certains cas (situation personnelle difficile, postes particuliers, zones peu attractives), permettre une visite sur le lieu futur d'activité.

Proposition n° 6 : Travailler avec les organisations syndicales à une réorientation de l'action sociale au bénéfice de l'accompagnement à la mobilité.

Proposition n° 7 : Tirer un bilan quantitatif des avantages de carrière acquis en période de mobilité en application de la loi du 3 août 2009.

Proposition n° 8 : Développer dans les bilans sociaux le suivi, l'évaluation et la transparence sur les parcours de mobilité.

Proposition n° 9 : Rendre la DGAFP destinataire des calendriers des CAP de mutation afin qu'elle les publie. En cas de difficulté à recueillir cette information, il pourrait être exigé des différents gestionnaires la fourniture de cette information préalablement à la validation des concours de recrutements par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

Proposition n° 10 : Mener une étude sur les possibilités de lever l'obstacle des différentiels de taux de cotisation retraite entre les fonctions publiques en examinant la question tant au regard des problématiques de poly-pensionnés qu'au regard des possibilités de prise en charge de la différence par l'administration d'origine.

Proposition n° 11 : En fonction du choix d'un des scénarios développés ultérieurement, abandonner le système du « 1 pour 1 ».

Proposition n° 12 : La mission recommande que :

- ◆ BRIEP et BIEP soit remaniées de telle manière que les données soient systématiquement communes, la BIEP étant l'agrégation des différentes BRIEP auxquels s'ajoutent les postes en administration centrale, services à compétence nationale (SCN) et établissements publics administratifs (EPA) ;
- ◆ la consolidation des offres vacantes soit faite au niveau déconcentré ;
- ◆ les vacances d'emplois du périmètre RéATE soient obligatoirement indiquées sur la BRIEP ;
- ◆ les bourses d'emploi des 3 fonctions publiques soient rapprochées via un portail commun ;
- ◆ dans un premier temps et a minima, les portails des trois fonctions publiques soient accessibles depuis le site de la DGAFP.

Rapport

Proposition n° 13 : Supprimer les aides financières attachées à des zonages soit pour les seuls nouveaux entrants, soit en offrant une garantie de rémunération pour les personnels en place. Il doit être mis fin en particulier à la NBI ville (soit une économie à terme pour l'Etat de 52 M€), et à l'ASA.

Proposition n° 14 : Limiter les avantages dans les zones difficiles à l'attribution de points de barèmes de mutation ou à des dispositifs de fidélisation contractualisés et les sécuriser juridiquement (redéfinition de dispositifs d'un coût supérieur à 110 M€).

Proposition n° 15 : Soutenir l'acte de mobilité vers des zones difficiles par une aide individualisée sous forme d'un accompagnement d'environnement familial / personnel ou d'un appui financier individuel versé en une fois (déménagement, problématiques de transport,...).

Proposition n° 16 : Supprimer l'indemnité de départ volontaire (soit une économie immédiate de 68 M€), qui aboutit aujourd'hui à encourager des départs sur des métiers pour lesquels l'administration continue à recruter.

Proposition n° 17 : Uniformiser l'application des autres mécanismes financiers d'aide à la mobilité, actuellement inégalement mis en œuvre. Les aides reconfigurées pourraient être regroupées dans un fond unique interministériel porté par un opérateur unique.

Proposition n° 18 : Réaffirmer, par circulaire du Premier ministre, le principe de solidarité interministérielle pour le reclassement des agents affectés par des restructurations.

Proposition n° 19 : Professionnaliser les PFRH par la mise en œuvre d'une formation spécifique à chaque poste (formation, action sociale, mobilité, web) qui serait délivrée en commun aux agents des différentes PRFH et garantirait ainsi l'homogénéité des connaissances.

Proposition n° 20 : Instituer une réunion annuelle SGAR/PFRH/DGAFFP.

Proposition n° 21 : Traiter de l'emploi public local lors des réunions des préfets de région.

Proposition n° 22 : Associer les PFRH à la mise en œuvre de l'adaptation territoriale des besoins en effectifs et en compétences.

Proposition n° 23 : Crédibiliser la professionnalisation des fonctions par un positionnement hiérarchique suffisant au sein de la préfecture de région.

Proposition n° 24 : Informer et associer les PFRH aux opérations de restructuration afin que les ministères et plus généralement les employeurs publics locaux cherchent ensemble des solutions de reclassement.

Proposition n° 25 : Recentrer les PFRH sur l'emploi public local et la mobilité.

Proposition n° 26 : Faire assumer clairement le recentrage des PFRH par le SGG, la DGAFP et les préfets de région.

Proposition n° 27 : Inclure dans les bilans sociaux des différents employeurs publics un indicateur relatif à la publication des vacances des postes.

Proposition n° 28 : Promouvoir le dialogue sur la mobilité entre gestionnaires RH, encadrement et agents pour anticiper les demandes, les accompagner et assurer une visibilité sur les futures vacances de postes.

Rapport

Proposition n° 29 : Créer un outil national (CV thèque) permettant de faire connaître sa disponibilité à la mobilité à des employeurs prédéterminés.

Proposition n° 30 : Orienter les ressources liées à la formation dans la FPE dans une optique de meilleure employabilité des agents et d'anticipation des mobilités.

Proposition n° 31 : Introduire une fourchette indicative de durée d'exercice des emplois dans les profils ou fiches de certains postes.

Proposition n° 32 : Intégrer l'évaluation et l'accompagnement des volontés de mobilité des collaborateurs dans les critères d'évaluation des managers.

Proposition n° 33 : Développer les affectations sur profil de poste.

Proposition n° 34 : Accroître les procédures d'entretien préalable au recrutement.

Proposition n° 35 : Constituer un vivier de candidats sélectionnés pour occuper des fonctions appelant une mobilité rapide et accompagnée.

Proposition n° 36 : Développer les CAP de régularisation pour les mobilités consensuelles.

Proposition n° 37 : Unifier les dates des mouvements dans le périmètre RéATE.

Proposition n° 38 : Créer une liste d'aptitude par poste validée en CAP permettant des affectations afin de répondre rapidement aux besoins tout au long de l'année.

Proposition n° 39 : Développer les affectations à la résidence afin de permettre au management de proximité d'adapter les compétences des agents mutés sur une base géographique aux nécessités locales du service public.

Proposition n° 40 : Organiser le tuilage fonctionnel pour garantir la continuité du service.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION DU 26 FÉVRIER 2013
- ANNEXE 2 : GLOSSAIRE
- ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
- ANNEXE 4 : LES POSITIONS DURANT LA CARRIÈRE DU FONCTIONNAIRE
- ANNEXE 5 : LES OUTILS INDICIAIRES ET INDEMNITAIRES DE LA MOBILITÉ
- ANNEXE 6 : LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI RELATIVE A LA MOBILITÉ ET AUX PARCOURS PROFESSIONNELS
- ANNEXE 7 : SONDAGE AUPRES DES AGENTS
- ANNEXE 8 : LA DÉCONCENTRATION DES ACTES DE GESTION
- ANNEXE 9 : LES PLATES-FORMES RÉGIONALES INTERMINISTÉRIELLES D'APPUI A LA GRH
- ANNEXE 10 : LES RESTRUCTURATIONS AU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE ET LA GESTION DES PERSONNELS CIVILS
- ANNEXE 11 : LA MOBILITÉ DANS LE PÉRIMÈTRE DE LA REATE ; LE CAS DES MINISTÈRES DE L'ÉCOLOGIE ET DE L'AGRICULTURE
- ANNEXE 12 : LA MOBILITÉ DANS UN MINISTÈRE A RÉSEAU CONFRONTE A UNE PROBLÉMATIQUE D'ATTRACTIVITÉ SUR CERTAINES ZONES SENSIBLES
LE CAS DE L'ÉDUCATION NATIONALE
- ANNEXE 13 : LA MOBILITÉ DANS UN BASSIN GÉOGRAPHIQUE, EXEMPLE DE LA NIÈVRE

ANNEXE I

Lettre de mission du 26 février 2013

Annexe I



MINISTÈRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

LA MINISTRE
N/Réf. : FP/2013/15722/C

Paris, le 26 février 2013

Madame la Cheffe du service de l'inspection
générale des finances

Monsieur le Chef du service de l'inspection
générale des affaires sociales

Monsieur le Chef de service de l'inspection
générale de l'administration

Madame, Messieurs les Chefs de service,

Dans le cadre de sa politique de modernisation de l'action publique, le gouvernement a engagé un processus global d'évaluation des politiques publiques, dont le calendrier pour 2013 a été arrêté lors du premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique réuni le 18 décembre dernier.

Parmi les politiques à évaluer dans le premier cycle de ce calendrier figure celle de l'affectation et de la mobilité des fonctionnaires sur les territoires, dont le Premier ministre m'a confié la responsabilité.

Cette évaluation vise définir les leviers opérationnels d'une amélioration de la mobilité des fonctionnaires sur le territoire, dans et entre les trois fonctions publiques, en particulier dans les régions, les départements ou les zones rurales et urbaines peu attractifs.

La mission que je souhaite vous confier dans ce cadre devra approfondir les 3 axes d'amélioration suivants :

1. Vous analyserez, au regard notamment de leur coût, la pertinence et l'efficacité des dispositifs existants en matière d'attractivité territoriale (régimes indemnitaires spécifiques, priorités de mutation, NBI, avantages spécifiques d'ancienneté,...) et formulerez des scénarios d'amélioration, de refonte ou de suppression de ces dispositifs.

80, rue de Lille
BP - 10445 - 75327 Paris Cedex 07

Annexe I

2. Vous examinerez les conditions d'amélioration de l'organisation des recrutements et des mutations, tant dans la fonction publique de l'Etat que dans la fonction publique territoriale et hospitalière, en examinant notamment l'apport possible d'une plus grande déconcentration privilégiant la déconcentration de ces recrutements dans la fonction publique de l'Etat.

Enfin, je vous demande d'évaluer l'action des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH), créées en 2009 pour accompagner la réforme de l'administration territoriale de l'Etat au regard des missions qui leur ont été confiées et des moyens qu'elles mobilisent. Je souhaite que vous identifiiez les évolutions qu'il conviendrait d'envisager en ce qui concerne les missions des PFRH, notamment dans le domaine de l'appui à la mobilité, de la professionnalisation des fonctions RH, et de la formation continue interministérielle, notamment dans la perspective d'une nouvelle étape dans la déconcentration des actes de gestion.

Vous veillerez pour l'ensemble de vos travaux à associer les parties prenantes à la réflexion à recueillir les propositions des organisations syndicales de la fonction publique.

Les services de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP, de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et de la Direction Générale de l'Offre de Soins (DGOS) se tiennent à votre disposition pour vous apporter toute l'assistance nécessaire dans la conduite de votre mission.

Je vous invite également à solliciter les acteurs, tant de terrain (préfets et chefs de services déconcentrés, centres de gestion de la FPT notamment) que d'administration centrale (DRH des ministères).

Vous me remettrez votre rapport pour le 30 avril 2013, avec un point d'étape pour le 20 mars.

Je vous prie de croire, Madame, Messieurs les Chefs de service, en l'assurance de ma considération distinguée.



Marylise LEBRANCHU

ANNEXE II

Glossaire

Annexe II

ARS : agence régionale de santé
ASA : avantage spécifique d'ancienneté
BIEP : bourse interministérielle de l'emploi public
BOP : budget opérationnel de programme
BRIEP : bourse régionale interministérielle de l'emploi public
CAP : commission administrative paritaire
CAR : conférence administrative régionale
CIMAP : comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CNFPT : centre nationale de la fonction publique territoriale
CRC : chambre régionale des comptes
DDI : direction départementale interministérielle
DDPP : direction départementale de la protection des populations
DGAFP : direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCP : direction générale de la comptabilité publique
DGFIP : direction générale des finances publiques
DGI : direction générale des impôts
DRAC : direction régionale des affaires culturelles
EPA : établissement public administratif
ETP : équivalent temps plein
FEDER : fond européen de développement régional
FPE : fonction publique d'Etat
FPH : fonction publique hospitalière
FPT : fonction publique territoriale
GPEEC : gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
GRH : gestion des ressources humaines
GVT : glissement vieillesse technicité
IRA : institut régional d'administration
NBI : nouvelle bonification indiciaire
PAR : plan d'accompagnement des restructurations
PNA : position normale d'activité
PFR : prime de fonction et de résultat
PFRH : plate forme régionale interministérielle d'appui à la gestion des ressources humaines
PJJ : protection judiciaire de la jeunesse
RAN : résidence d'affectation nationale
RéATE : réforme de l'administration territoriale de l'Etat
RH : ressources humaines

Annexe II

RIME : répertoire interministériel des métiers de l'Etat

ROME : répertoire opérationnel des métiers et des emplois

SCN : service à compétence nationale

SGAP : secrétariat général pour l'administration de la police

SGAR : secrétariat général pour les affaires régionales

SGG : secrétariat général du Gouvernement

SIASP : système d'information sur les agents des services publics

SRIAS : section régionale interministérielle d'action sociale

UT : unité territoriale

ZEP : zone d'éducation prioritaire

ZUS : zone urbaine sensible

ANNEXE III

Liste des personnes rencontrées

Annexe III

Les personnes dont le nom est précédé d'une astérisque étaient membres ou ont participé à l'un des comités de pilotage prévus par le coordonateur dans le cadre des missions pour la modernisation de l'action publique.

MEMBRE DU GOUVERNEMENT

- * M^{me} Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique

SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

M. Serge Lasvignes, secrétaire général du gouvernement, haut fonctionnaire de défense et de sécurité

M. Jérôme Filippini, secrétaire général pour la modernisation de l'action publique (SG MAP)

M^{me} Isabelle Seurat, directrice des services administratifs et financiers du Premier ministre

M^{me} Muriel Metivet, chef de projet SG MAP

MINISTERES

Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique

- * M. Laurent de Jekowski, directeur de cabinet du ministre
- * M^{me} Nathalie Colin, directrice adjointe du cabinet
- * M. Jean-François Verdier, directeur général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)
 - M. Thomas CAMPEAUX, directeur adjoint (DGAFP)
 - M. Laurent Gravelaine, sous-directeur de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines (DGAFP)
 - M. Thierry Delanoë, chef du bureau parcours professionnels, mobilité et animation territoriale (DGAFP)
 - M^{me} Christine Gonzalez-Demichel chef de bureau, département des études et statistiques de la DGAFP
 - M^{me} Amandine Schreiber, adjointe au chef de bureau, département des études et statistiques, DGAFP

Ministère de la défense

M. Jacques Feytis, directeur des ressources humaines

M Michel Benaben, mission d'accompagnement des réorganisations

Ministère de l'intérieur

- M. Didier Lallement, secrétaire général
- M. Philip Alloncle, directeur des ressources humaines
- * M. Hervé Bouchaert, directeur des ressources et des compétences de la police nationale
- * M^{me} Michèle Kirry, préfète de la Nièvre
- * M. Arnaud Lauga, chef du bureau des gradés et gardiens
- * M. Christophe Peyrel, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale à la direction générale des collectivités locales

Annexe III

Ministère des affaires sociales et de la santé
Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social
Ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative

- M. Philippe Sanson, DRH, par intérim des ministères sociaux (Santé)
- M. Jöel Blondel, directeur de l'administration générale et de la modernisation des services
- M^{me} Nathalie Marthien, chef de service à la direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO)
- M^{me} Marie-Françoise Lemaître, sous-directrice à la DAGEMO
- * M^{me} Florence Favre, direction générale de l'offre de soin

Ministère de l'éducation nationale

- * M^{me} Catherine Gaudy, directrice générale des ressources humaines des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche
- M. Henri Ribieras, chef du service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire, Adjoint de la DGRH
- M. Christophe Castell, sous-directeur de la gestion des carrières

Ministère de l'économie et des finances
Ministère du redressement productif
Ministère de la réforme de l'état, de la décentralisation et de la fonction publique
Ministère du commerce extérieur
Ministère de l'artisanat, du commerce et du tourisme

- * M^{me} Michèle Féjöz, directrice des ressources humaines, adjointe au secrétariat général des ministères économiques et financiers
- M^{me} Nathalie Homobono, directrice générale de la concurrence, de la consommation et de la répression de fraudes (ministère de l'économie et des finances)
- M. Frédéric de Géry, chef du service soutien au réseau à direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ministère de l'économie et des finances)
- M. Hugues Perrin, chef de service des ressources humaines de la direction générale des finances publiques (ministère de l'économie et des finances)
- M^{me} Anne Duclos-Grisier, sous-directrice à la direction du budget (ministère de l'économie et des finances)
- M^{me} Hélène Croquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects (ministère de l'économie et des finances, ministère du commerce extérieur)

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

- M. Philippe Mérillon, chef du service des ressources humaines
- M. Philippe Simon, sous-directeur du pilotage des services

Ministère de l'égalité des territoires et du logement

- M. Hervé Masurel, secrétaire général du comité interministériel des villes
- M. Yannick Prost, sous-directeur de l'interministérialité et des opérateurs au comité interministériel des villes

Annexe III

FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

- M. Christian Namy, président du conseil général de la Meuse (ADF)
- M^{me} Dora Nguyen-Van-Yen, adjointe au directeur général des services de l'ADF
- M. Philippe Mouton, directeur de l'emploi public au CNFPT
- * M^{me} Valérie Chatel, directrice générale adjointe Rhône-Alpes, présidente de l'association des DRH des grandes collectivités
- M. Dimitri Banik
- * M. Olivier Aymard, directeur de la fédération nationale des centres de gestion de la FPT
- * M. Pierre-Yves Blanchard, association nationale des directeurs de centres de gestion

FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIERE

- * M. Christian Poimboeuf, directeur des ressources humaines de l'AP-HP
- M^{me} Barbier, directrice de la fédération hospitalière de France

ORGANISATIONS SYNDICALES

- M. Jean-Marc Canon, CGT
- M^{me} Brigitte Jumel, CFDT
- M^{me} Hélène Jacquot, CFDT
- M^{me} Thi-Trinh Lescure, solidaires
- M. Marrant, FSU
- M. Pascal Simonnot, FO
- M. Alain Parisot, UNSA
- M. Guy Barbier, UNSA
- M. Jérôme Darsy, UNSA

DEPLACEMENT EN EURE ET LOIR

- M. Didier Martin, préfet d'Eure et Loir
- M. Blaise Gourtay, secrétaire général d'Eure et Loir
- M^{me} Anne-Marie Borderon, DDCSPP
- M. Bernard Orts, directeur de Chartres métropole
- M. Jean-Claude Sedillot, maire d'Illiers-Combray
- M^{me} Marie-Claude François, secrétaire de mairie d'Illiers-Combray
- M. Raoul Pinard, directeur de l'hôpital de Chartres
- M^{me} Françoise Debray, adjointe du DRH
- M. Wilfried Verna, DGS du conseil général d'Eure et Loir
- M. Philippe Oursin, directeur régional du CNFPT du Centre
- M. Norbert Maître, président du centre de gestion de la fonction publique (FPT) d'Eure et Loir
- M^{me} Annie Deltroy, DGS du centre de gestion de la FPT d'Eure et Loir
- M^{me} Céline Rousset, DGAS du centre de gestion de la FPT d'Eure et Loir
- M. Jean-Paul Roughol, Premier président de la Cour d'appel de Caen

DEPLACEMENT EN BASSE-NORMANDIE

- M. Michel Lalande, préfet de la région Basse-Normandie
- M. Patrick Amoussou-Adeble, secrétaire général, SGAR Basse-Normandie
- M^{me} Sylvie Ransonnette, directrice de la PFRH

Annexe III

M^{me} Evelyne Pambou, directrice DDCS du Calvados,
M. Frédéric Poisson, directeur, DDCS de la Manche
M^{me} Blandine Grimaldi, DDCSPP de l'Orne
M. Gervais Leveillé, adjoint au DRJCS
M. Rémy Brefort, DIRECCTE
M^{me} Evelyne Stachaczyk, directrice de la maison d'arrêt de Caen
M^{me} Karine Verniere, directrice du centre pénitentiaire
M. Alain Cuiec, directeur par intérim de la DRFIP
M. Charles Nottebart, DRFIP
M^{me} Martine Patrier, directeur du CDG 14
M. Hervé de Courson, directeur du CDG 50
M. François-Xavier Nerden, directeur du CDG 61
M. Frédéric Ollivier, DGS du conseil général du Calvados
M. Marc Baisnée, DRH du conseil général du Calvados
M^{me} Nathalie Hauchart-Seguine, DGS de l'Université de Caen
M. Alain Prodhomme, adjoint au DGS
M. Angel Piquemal, directeur du CHU
M. Pierre Jaunin, secrétaire général de l'académie
M. Jean-Paul Roughol, premier président de la cour d'appel de Caen
M. Eric Enquebecq, procureur général près la Cour d'appel de Caen
Représentants régionaux et départementaux des organisations syndicales

DEPLACEMENT EN RHONE-ALPES

M. Jean-François Carencu, préfet de région
M. Marc Challeat, Secrétaire général pour les affaires régionales
M^{me} Brigitte Mangeol, directrice de la plate-forme RH (PFRH)
M. Gilles Pelurson, directeur régional, DRAAF
M^{me} Françoise Noars, directrice régionale, DREAL
M. Bernard Moncere, directeur régional et directeur départemental, DRFIP
M. Michel Damezin, directeur régional adjoint, DIRRECTE
M. Hervé Jossieron, directeur régional adjoint, DRJSCS
M. Dominique Martiny, secrétaire général, rectorat de l'académie de Grenoble
M. Pierre Arène, secrétaire général, rectorat de l'académie de Lyon
M^{me} Corinne Martinez, responsable du pôle offre de soins, ARS
M. Frédéric Perissat, secrétaire général, préfecture du département de l'Isère
M. Bernard Musset, secrétaire général adjoint au SGAP sud-est
M. Dominique Domallain, directeur, direction départementale des territoires (DDT) 01
M. Jacques Bourquin, secrétaire général, DDT 07,
M. Didier Josso, directeur adjoint, DDT 38,
M. Philippe Estingoy, directeur adjoint, DDT 42
M. Guy Levi, directeur, DDT 69
M. Jean-Pierre Lestoille, directeur, DDT 73
M^{me} Christine Guerand, secrétaire générale, DDT 74
M^{me} Sandrine Poirson-Schmitt, directrice-adjointe chargée de la gestion des carrières, du budget et des effectifs, Hospices civils de Lyon
M. Olivier Ducrocq, directeur, centre de gestion du Rhône
M. Guillaume Gonon, chef du service emploi du centre de gestion de la fonction publique territoriale du Rhône
M^{me} Emmanuel Sommet, responsable du service emploi/mobilité, Le Grand Lyon

Annexe III

DEPLACEMENT EN NORD-PAS DE CALAIS

M. Eric Fritsch, directeur de la PFRH

M^{me} Eliane Grammont, Conseillère mobilité-carrière, PFRH

HORS DEPLACEMENT

- * M. Vincent Roberti, SGAR Midi-Pyrénées
- * M. Christophe Deschamps, directeur de la PFRH Midi-Pyrénées
Réunion avec l'ensemble des responsables de PFRH
- M. Patrice Ivon, directeur associé BPI group
- M. Stéphane Jenck, directeur commercial adjoint BPI group

ANNEXE IV

Les positions durant la carrière du fonctionnaire

SOMMAIRE

1. POSITION NORMALE D'ACTIVITE	1
1.1. Textes de référence	1
1.2. Définition	1
1.3. Conditions d'accès	1
1.4. Lieux d'affectation.....	1
1.5. Règles applicables à la rémunération.....	1
1.6. Gestion statutaire.....	2
1.7. Gestion de proximité.....	2
1.8. Conditions de travail.....	2
1.9. Formation.....	2
1.10. Durée.....	2
1.11. Nouveauté	2
2. MISE A DISPOSITION	3
2.1. Textes de référence	3
2.2. Définition	3
2.3. Conditions d'accès	3
2.4. Cas de mise à disposition	3
2.5. Règles applicables à la rémunération	4
2.6. Gestion statutaire.....	4
2.7. Gestion de proximité.....	4
2.8. Conditions de travail.....	4
2.9. Formation.....	4
2.10. Durée.....	4
2.11. Fin.....	5
3. DETACHEMENT	6
3.1. Textes de référence	6
3.2. Définitions.....	6
3.3. Conditions d'accès	6
3.4. Cas de détachement	7
3.5. Règles de gestion de la rémunération	8
3.6. Gestion statutaire.....	8
3.7. Gestion de proximité.....	8
3.8. Conditions de travail.....	8
3.9. Formation.....	8
3.10. Durée.....	8
3.11. Fin.....	8
3.12. Fin normale :	9
3.13. Nouveautés	9

4. DISPONIBILITE.....	10
4.1. Textes de référence	10
4.2. Définition	10
4.3. Conditions d'accès	10
4.4. Cas de mise en disponibilité	10
4.5. Exercice d'une activité privée lucrative, salariée ou non	12
4.6. Contrôle.....	12
4.7. Réintégration	12
4.8. Nouveauté	12
5. POSITION HORS CADRE	13
5.1. La position hors cadre.....	13
5.2. Fin de la position hors cadre	13

1. Position normale d'activité

1.1. Textes de référence

- ◆ Décret n° 2008-370 du 18 avril 2008, organisant les conditions d'exercice de fonctions, en position d'activité dans les administrations de l'Etat.
- ◆ Circulaire n° 2179 du 28 janvier 2009, relative à la mise en œuvre du décret n° 2008-370 organisant les conditions d'exercice de fonctions, en position d'activité dans les administrations de l'Etat.

1.2. Définition

Dans le cadre d'une affectation, un agent est en position normale d'activité s'il exerce dans son service d'accueil les missions définies dans son statut. Ceci est déterminé en comparant les fiches de poste dans lesquelles l'agent peut servir dans son administration d'origine et la fiche du poste sur lequel il doit être affecté (appui RIME).

1.3. Conditions d'accès

Tous les fonctionnaires qui en font la demande : le cadre est individuel (candidature sur emploi vacant).

1.4. Lieux d'affectation

- ◆ Dans les services centraux, les services déconcentrés et les services à compétence nationale du ministère gestionnaire.
- ◆ Après des établissements publics placés sous sa tutelle (EPIC, EPLE, EPSCP, EPA).
- ◆ Dans les services d'un autre ministère (centraux, déconcentrés ou services à compétence nationale).
- ◆ Dans les établissements publics placés sous la tutelle d'un autre ministère (EPIC, EPLE, EPSCP, EPA).
- ◆ Après des services des autorités administratives indépendantes, non dotées de la personnalité morale.

1.5. Règles applicables à la rémunération

- ◆ Versement : administration d'emploi.
- ◆ Régime indemnitaire : celui du corps d'origine.
- ◆ L'administration d'accueil peut verser des primes et indemnités correspondant à des sujétions particulières liées à l'emploi, selon ses propres règles.

1.6. Gestion statutaire

- ◆ Dévolue à l'administration d'origine, à l'exception des pouvoirs délégués à l'administration d'emploi.
- ◆ Entretien professionnel mené par l'administration d'accueil, qui fait un rapport à l'administration d'origine.

1.7. Gestion de proximité

- ◆ Partagée entre administration d'origine et d'accueil selon les dispositions prévues par l'arrêté fixant la délégation de pouvoir.
- ◆ Pour les actes ne relevant pas de l'intervention d'une CAP (autorisation de congés, temps partiel, sanctions du 1^{er} groupe) : administration d'emploi.

1.8. Conditions de travail

- ◆ Fixées par l'administration d'emploi.
- ◆ Compte-épargne-temps : gestion par administration d'origine (sauf accord de gestion contraire).
- ◆ Temps partagé : non.

1.9. Formation

- ◆ Formation continue : administration d'emploi.
- ◆ DIF : géré par l'administration d'emploi le temps de l'affectation.

1.10. Durée

- ◆ Indéterminée

1.11. Nouveauté

- ◆ Décloisonnement des corps : élargissement des possibilités d'affectation des membres d'un corps, quel que soit le 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.
- ◆ Simplification des délégations de gestion des actes non soumis à l'avis préalable des CAP au ministère d'affectation.
- ◆ L'administration gestionnaire ne peut s'opposer plus de 3 mois au départ de l'agent, hors nécessité absolue de service.

2. Mise à disposition

2.1. Textes de référence

- ◆ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.
- ◆ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
- ◆ Loi n° 86-33 du 9 janvier portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.
- ◆ Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat et à certaines modalités de mise à disposition et de cessation définitive de fonctions.
- ◆ Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.
- ◆ Circulaire n° 2167 du 5 août 2008, relative à la réforme du régime de mise à disposition des fonctionnaires de l'Etat.

2.2. Définition

- ◆ La mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante mais qui effectue son service dans une autre administration que la sienne. Il peut exercer des missions plus larges que celles prévues dans son corps d'origine.

2.3. Conditions d'accès

- ◆ Sur accord de l'agent titulaire et non titulaire (en CDI).
- ◆ Sur arrêté ou décision de l'organisme d'origine.
- ◆ Une convention signée entre l'organisme d'origine, d'accueil et l'agent, définit la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ces activités, les modalités de remboursement de la rémunération par l'organisme d'accueil, les missions de service public qu'il exerce (pour un organisme concourant à la mise en œuvre d'une politique publique).
- ◆ Un salarié du secteur privé peut être mis à disposition au profit de l'administration (compétences techniques particulières pour mener un projet).

2.4. Cas de mise à disposition

Elle peut être faite au profit de :

- ◆ des administrations de l'Etat ;
- ◆ des autorités administratives indépendantes, avec ou sans personnalité morale ;
- ◆ des établissements publics ;
- ◆ des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;

Annexe IV

- ◆ des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la Fonction Publique Hospitalière ;
- ◆ d'une organisation internationale intergouvernementale ;
- ◆ d'un Etat étranger ;
- ◆ d'un organisme contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des missions de service public qui leur sont confiées ;

2.5. Règles applicables à la rémunération

- ◆ Versée par l'administration d'origine, remboursée par l'organisme d'accueil (sauf dérogation).
- ◆ Indemnités des frais et sujétions en rapport avec l'exercice professionnel : organisme d'accueil.
- ◆ Possibilité d'un complément de rémunération versé par l'organisme d'accueil.

2.6. Gestion statutaire

- ◆ L'agent est suivi par son administration d'origine.

2.7. Gestion de proximité

- ◆ Partagée entre l'administration d'origine et celle d'emploi, dans le cadre fixé par la convention.
- ◆ Entretien professionnel : réalisé par l'administration d'accueil (organisme d'origine s'il s'agit d'un service d'inspection).

2.8. Conditions de travail

- ◆ Pouvoir disciplinaire : administration d'origine, au regard des rapports de l'organisme d'accueil sur la manière de servir.
- ◆ Conditions de travail : fixées par la convention de mise à disposition.
- ◆ Temps partagé : possible.

2.9. Formation

- ◆ La formation continue peut être prise en charge par l'administration d'emploi.
- ◆ DIF : relève de l'administration d'origine.

2.10. Durée

- ◆ 3 années maximum, renouvelable.

2.11. Fin

- ◆ Fin anticipée : possible
 - sur demande de l'agent ;
 - sur demande de l'administration d'origine ;
 - sur demande de l'administration d'accueil (sans préavis dans le cas d'une faute).
- ◆ Retour dans l'administration d'origine :
 - réaffectation dans ses fonctions antérieures ;
 - si ce n'est pas possible, affectation dans un emploi correspondant à son grade.
- ◆ Intégration : au bout de 3 ans, une intégration statutaire dans le service d'accueil est proposée.

3. Détachement

3.1. Textes de référence

- ◆ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.
- ◆ Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié par le décret n° 93-1052 du 1^{er} septembre 1993.
- ◆ 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.
- ◆ Circulaire n° 2179 du 28 janvier 2009, mise en œuvre 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.

3.2. Définitions

Le détachement est la situation de l'agent qui :

- ◆ se trouve placé, à sa demande ou d'office, dans un corps, cadre d'emplois ou emploi différent de son corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine ;
- ◆ exerce ses fonctions et est rémunéré selon les règles applicables dans ce corps, cadres d'emplois ou emploi d'accueil.

A l'exception des corps comportant des attributions juridictionnelles, tous les corps et cadres d'emplois des 3 fonctions publiques sont ouverts au détachement, même lorsque les statuts particuliers ne le prévoient pas ou lorsqu'ils comportent des dispositions contraires.

Tous les corps et cadres d'emplois civils des 3 fonctions publiques sont ouverts aux militaires aux militaires et tous les corps militaires sont ouverts aux fonctionnaires civils des 3 fonctions publiques.

Toutefois, l'agent souhaitant être détaché dans un corps ou cadre d'emplois, dont l'exercice des fonctions est subordonné à la possession d'un titre ou d'un diplôme spécifique, ne peut y accéder qu'à condition d'être titulaire de ce titre ou diplôme (cas des professions médicales, par exemple).

Il a normalement lieu dans un corps ou cadre d'emplois d'un niveau équivalent au corps ou cadre d'emplois d'appartenance du fonctionnaire.

3.3. Conditions d'accès

- ◆ Etre titulaire.
- ◆ A la demande de l'agent ou d'office (FPE : auprès d'une administration ou d'un établissement public de l'Etat dans un emploi conduisant à pension du code des pensions civiles et militaires de retraites, après avis des CAP compétentes et à condition que le nouvel emploi soit équivalent à l'ancien).
- ◆ Décision prise par arrêté de l'administration d'accueil, accord de l'administration d'origine nécessaire (ne peut s'y opposer avec 3 mois de préavis, sauf nécessité absolue de service), sauf pour les cas de plein droit.

3.4. Cas de détachement

Sous réserve des nécessités de service :

- ◆ auprès d'une administration ou d'un établissement public relevant de l'une des 3 fonctions publiques ;
- ◆ auprès d'une entreprise publique ou d'un groupement d'intérêt public ;
- ◆ auprès d'une entreprise ou d'un organisme privé assurant des missions d'intérêt général ;
- ◆ pour participer à une mission de coopération ;
- ◆ pour dispenser un enseignement à l'étranger ;
- ◆ pour remplir une mission d'intérêt public à l'étranger ou auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ;
- ◆ pour effectuer une mission d'intérêt public de coopération internationale ou auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ;
- ◆ auprès d'une entreprise privée, d'un organisme privé ou d'un groupement d'intérêt public pour y effectuer des travaux de recherche d'intérêt national ou pour assurer le développement dans le domaine industriel et commercial, de recherches de même nature ;
- ◆ auprès d'un parlementaire en France ou d'un représentant de la France au Parlement européen ;
- ◆ pour contracter un engagement dans l'armée française ou pour exercer une activité dans la réserve opérationnelle ;
- ◆ auprès de l'administration d'un autre pays de l'Union européenne ou Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Dans la fonction publique territoriale, auprès d'organismes de formation pour les fonctionnaires.

Dans la fonction publique hospitalière, auprès :

- ◆ d'une agence régionale de santé ;
- ◆ d'un groupement de coopération sanitaire ou d'un groupement de coopération sociale ou médico-sociale ;
- ◆ d'une entreprise liée à un établissement public de santé par un contrat ;
- ◆ d'un groupement d'intérêt public ou d'un groupement d'intérêt économique assurant des actions de coopération.

De plein droit :

- ◆ pour exercer les fonctions de membre du Gouvernement ou certaines fonctions publiques électives ;
- ◆ pour l'accomplissement d'un stage ou d'une période de scolarité préalable à la titularisation dans un autre emploi de la fonction publique ou pour suivre un cycle de préparation à un concours donnant accès à l'un de ces emplois ;
- ◆ pour exercer un mandat syndical,
- ◆ dans la fonction publique d'Etat, sur l'un des emplois supérieurs laissés à la décision du Gouvernement ;
- ◆ dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, sur un emploi fonctionnel.

3.5. Règles de gestion de la rémunération

- ◆ Versement : administration d'emploi.
- ◆ Part variable : si le détachement est prononcé d'office, l'agent conserve sa rémunération.

3.6. Gestion statutaire

- ◆ Double carrière :
 - droit à l'avancement conservé dans son corps, cadre d'emplois ou emploi d'origine ;
 - bénéficie des droits à l'avancement dans son corps, cadre d'emplois ou emploi d'accueil.
- ◆ PFR : l'entretien professionnel est mené par l'administration d'accueil (longue durée) ou par l'administration d'origine au regard des remarques de l'administration d'accueil (courte durée).
- ◆ Actes ne relevant pas de l'intervention d'une CAP (autorisation de congés, temps partiel, sanctions du 1^{er} groupe) : administration d'accueil.

3.7. Gestion de proximité

- ◆ Entièrement assurée par l'administration d'emploi.

3.8. Conditions de travail

- ◆ Fixées par l'administration d'emploi.
- ◆ Régime d'aménagement du temps de travail : administration d'emploi.

3.9. Formation

- ◆ Formation continue : prise en charge par l'administration d'emploi.
- ◆ DIF : géré par l'administration d'emploi durant le détachement.

3.10. Durée

- ◆ Courte durée, non renouvelable : 6 mois, 1 an pour les détachements à l'étranger ou dans certaines collectivités d'Outre Mer.
- ◆ Longue durée, renouvelable : 5 ans.

3.11. Fin

- ◆ Fin anticipée (3 mois avant la fin prévue de remise à disposition, sauf faute grave)
 - décidée par l'administration d'accueil (hors faute professionnelle) : si en surnombre dans son corps d'origine, continue à être rémunéré par l'administration d'accueil,
 - par l'administration d'origine,

Annexe IV

- par l'agent : s'il ne peut être réintégré directement, il est mis en disponibilité d'office.

3.12. Fin normale :

- ◆ réintégration dans son corps d'origine, même en surnombre et réaffectation à un emploi correspondant au grade.
- ◆ Intégration, renouvellement : au terme de 5 années :
 - l'agent peut demander à intégrer directement son corps ou cadre d'emplois d'accueil ;
 - s'il ne le souhaite pas, il peut rester en détachement ou demander un renouvellement.

3.13. Nouveautés

- ◆ Corps civils et militaires sont ouverts l'un à l'autre.
- ◆ Possibilité d'intégration directe avec accord des 2 parties.
- ◆ Droit à la mobilité : sous réserve de 3 mois de préavis, l'administration d'origine ne peut refuser un détachement sauf condition de nécessité absolue.
- ◆ Aménagement du principe de la double carrière : reconnaissance mutuelle entre administrations des promotions acquises pendant le détachement.
- ◆ Reclassement de l'agent à l'échelon et au grade qui lui sont le plus favorables : au retour dans le corps d'origine, au premier renouvellement du détachement, à l'intégration dans le corps d'accueil.
- ◆ Plus de plafond de rémunération.

4. Disponibilité

4.1. Textes de référence

- ◆ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.
- ◆ Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.
- ◆ Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'Etat et à certaines modalités de mise à disposition et de cessation définitive des fonctions.
- ◆ Décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadre, de disponibilité et de congé parental des fonctionnaires territoriaux.
- ◆ Décret n° 88-976 du 13 octobre 1988 relatif à certaines positions des fonctionnaires hospitaliers.
- ◆ Décret n° 2007-611 du 26 avril 2007 relatif à l'exercice d'activités privées par des fonctionnaires ou agents non titulaires ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions et à la commission de déontologie.

4.2. Définition

La disponibilité est la situation de l'agent qui se trouve placé temporairement, à sa demande ou d'office, hors de son administration ou service d'origine et qui cesse de bénéficier, durant cette période, de sa rémunération et de ses droits à l'avancement et à la retraite.

4.3. Conditions d'accès

- ◆ Etre titulaire ;
- ◆ De droit ou avec l'accord de l'administration d'accueil (sous réserve de 3 mois de préavis, et de nécessité absolue de service) ou d'office.

4.4. Cas de mise en disponibilité

De droit, pour :

- ◆ donner des soins à son conjoint, au partenaire avec lequel il est lié par un PACS, à un enfant ou un ascendant à la suite d'un accident ou d'une maladie grave (3 ans, renouvelable 2 fois) ;
- ◆ élever un enfant de moins de 8 ans ou donner des soins à un enfant à charge, à son conjoint, au partenaire avec lequel il est lié par un PACS, à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne (3 ans, renouvelable sans limitation) ;
- ◆ suivre son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par un PACS, si celui-ci doit établir, pour des raisons professionnelles, son domicile dans un lieu éloigné (3 ans, renouvelable sans limitation) ;
- ◆ se rendre en outre-mer ou à l'étranger en vue de l'adoption d'un ou plusieurs enfants (d'une durée de 6 semaines maximum) ;

Annexe IV

- ◆ exercer un mandat d'élu local (durant la durée du mandat) ;
- ◆ dans la fonction publique hospitalière, rechercher un nouvel emploi, lorsque son précédent emploi a été supprimé et qu'il n'a pas pu faire l'objet d'une mesure de reclassement (3 ans, renouvelable).

Sous réserve des nécessités du service pour :

- ◆ études ou recherches présentant un intérêt général (3 ans, renouvelable 1 fois) ;
- ◆ convenances personnelles (3 ans renouvelables, dans la limite de 10 ans sur l'ensemble de la carrière) ;
- ◆ créer ou reprendre une entreprise (2 années maximum) ;
- ◆ dans la fonction publique hospitalière, exercer une activité dans un organisme international (3 ans, renouvelable une fois).

D'office pour raisons de santé :

- ◆ Le fonctionnaire peut être placé en disponibilité d'office, après avis du comité médical ou de la commission de réforme, lorsqu'il a épuisé ses droits à congé de maladie ordinaire, de longue maladie ou de longue durée et qu'il ne peut être reclassé dans l'immédiat, en raison de son état de santé (1 an maximum, renouvelable 2 fois, exceptionnellement 3 fois).

Si le fonctionnaire n'a pu être reclassé au cours de ces 3 ans, il est, à la fin de cette période :

- ◆ soit, réintégré dans son administration ;
- ◆ soit, admis à la retraite pour invalidité ;
- ◆ soit, licencié.

D'office :

- ◆ dans les 3 fonctions publiques, en cas de réintégration anticipée à l'issue d'un détachement (ou dans la fonction publique territoriale, d'une mise en position hors cadres) et que son administration d'origine ne dispose pas d'emploi vacant correspondant à son grade pour le réintégrer de suite ;
- ◆ dans la fonction publique hospitalière, à l'expiration normale de son détachement, lorsqu'aucun emploi correspondant à son grade n'est vacant dans son établissement d'origine ;
- ◆ dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, s'il refuse une offre d'emploi de la part de son administration d'origine, à l'issue d'un détachement, et dans la fonction publique territoriale, à l'issue d'une mise en position hors cadres ou d'un congé parental.

A l'issue d'une réorientation professionnelle :

- ◆ Dans la fonction publique d'Etat, le fonctionnaire qui a été placé en situation de réorientation professionnelle en raison de la restructuration de son administration et qui a refusé successivement 3 offres d'emploi public fermes et précises correspondant à son grade et à son projet personnalisé d'évolution professionnelle, est placé en disponibilité d'office. *(va être supprimé)*

4.5. Exercice d'une activité privée lucrative, salariée ou non

- ◆ L'agent doit en informer son administration par écrit, au plus tard un mois avant la cessation de ses fonctions.
- ◆ Une commission de déontologie, placée auprès du Premier ministre, est chargée d'apprécier la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par l'agent dans l'administration, au cours des 3 dernières années. Selon les fonctions confiées à l'agent dans l'administration, la saisine de la commission est obligatoire ou facultative et doit intervenir préalablement à l'exercice de l'activité envisagée.

4.6. Contrôle

- ◆ L'agent doit pouvoir justifier de la situation qui l'a amené à demander une mise en disponibilité.
- ◆ L'administration peut faire procéder à des enquêtes.

4.7. Réintégration

Pour les 3 fonctions publiques :

- ◆ demande de réintégration : demandée 3 mois avant l'expiration de la période de disponibilité ;
- ◆ subordonnée à la vérification de l'aptitude physique de l'agent à reprendre ses fonctions ;
- ◆ en cas d'adoption, le fonctionnaire est réintégré et réaffecté dans son emploi antérieur ;
- ◆ si refus successif de 3 postes, l'agent peut être licencié, après avis de la CAP ;
- ◆ si demande de réintégration anticipée, possibilité d'être maintenu en disponibilité, si aucun emploi vacant n'est disponible.

Pour la fonction publique d'Etat :

- ◆ si disponibilité pour soins à un parent, élever un enfant de moins de 8 ans ou suivre son conjoint, le fonctionnaire est réintégré à la 1^{ère} vacance d'emploi dans son corps d'origine ;
- ◆ dans les autres cas, l'administration doit lui proposer l'un des 3 premiers emplois vacants correspondant à son grade ; dans l'attente de sa réintégration, le fonctionnaire est maintenu en disponibilité ;

4.8. Nouveauté

- ◆ Fonction publique d'Etat : situation de mise en disponibilité suite à 3 refus d'affectation (*va être supprimé*).

5. Position hors cadre

5.1. La position hors cadre

- ◆ Souvent utilisée pour les hauts fonctionnaires dont les compétences leur permettent d'exercer dans les fonctions privées.

5.2. Fin de la position hors cadre

- ◆ Elle résulte généralement, soit d'une demande de réintégration, soit de l'admission à la retraite.

La réintégration est de droit à l'expiration de chaque période de mise hors-cadres et s'effectue sur la première vacance dans le corps d'origine.

ANNEXE V

Les outils indiciaires et indemnitaires de la mobilité

SOMMAIRE

1. LA NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE (NBI)	1
2. L'AVANTAGE SPECIFIQUE D'ANCIENNETE	2
2.1. Rappel du dispositif juridique.....	2
2.2. L'ASA est un dispositif peu auditable, donc inadapté aux exigences actuelles de l'action publique	3
2.2.1. <i>Le coût global de l'ASA est difficile à déterminer</i>	3
2.2.2. <i>Le coût de gestion de l'ASA est peu compatible avec la volumétrie actuelle des bureaux RH</i>	4
2.2.3. <i>L'efficacité de l'ASA n'est pas à ce jour démontrée</i>	4
2.3. L'ASA a créé d'importants contentieux, que l'administration a du mal à maîtriser	4
2.4. L'ASA ne suffit pas à fidéliser les agents de l'éducation nationale sur les postes qui y sont éligibles	5
3. LES OUTILS MOBILITE DES DECRETS DE 2008	5
3.1. La prime de restructuration de service	5
3.2. Le complément indemnitaire	7
3.3. L'indemnité de départ volontaire.....	7
3.4. L'indemnité temporaire de mobilité	8

Annexe V

La présente annexe analyse les outils de droit commun créés pour améliorer l'attractivité de certaines affectations, ou en compenser les difficultés et les dispositifs créés par quatre décrets de 2008 destinés à améliorer la mobilité des fonctionnaires jusque et y compris en cas de restructuration.

La nouvelle bonification indiciaire et l'avantage spécifique d'ancienneté sont les dispositifs les plus anciens ; ils en ont en commun d'avoir des effets qui se prolongent potentiellement au-delà de la carrière active de l'agent dans les pensions servies avec des conséquences de long terme difficiles à évaluer. Les dispositifs des décrets de 2008 ont essentiellement des conséquences indemnitaires immédiates et peu d'effet de long terme. Ils sont donc plus faciles à évaluer financièrement et évitent des reports de charges.

1. La Nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est issue des accords Durafour du 9 février 1990. Elle constituait un instrument salarial singulier combinant un complément salarial exprimé en points d'indice intégré prorata temporis au calcul de la pension. Initialement elle était attachée à l'exercice d'une fonction déterminée caractérisée par une responsabilité ou une technicité particulière. Dans le rapport sur l'état de la fonction publique la DGAFP estime la dépense NBI totale à 214 M€ en 2009 et 200 M€ en 2011.

Un objectif de « politique de la ville » a été intégré dans la mise en œuvre des quatrième et cinquième tranches de la NBI entre le 1^{er} août 1993 et le 1^{er} août 1994. Lors d'un comité interministériel de la ville en décembre 1999, ce dispositif a été complété par le versement de points de NBI spécifiquement dédiés. L'attribution de points de NBI à des agents exerçant dans des quartiers « sensibles » avait pour finalité de prendre en compte les contraintes particulières afférentes à ces quartiers mais également d'accroître l'attractivité des postes existant dans ces zones géographiques.

Le nombre d'agents bénéficiant de la NBI ville s'élevait à 41 824 en 2009 ; il s'élève à 41 817 en 2012. Le nombre de points répartis au titre de la NBI ville était de 948 986 en 2009, il est de 948 590 en 2012. La situation est donc en 2012 identique à celle qui prévalait en 2009. En conséquence, les conclusions du rapport élaboré par les trois inspections IGF, IGAS et IGA en 2010¹ sont reproductibles sans risque excessif.

Le coût de la NBI ville peut être évalué à 53 M€² hors avantage retraite. Rapporté au montant des rémunérations d'activité (69 607 M€ en 2011) le coût de la NBI ville apparaît particulièrement faible. Près de 42 000 emplois bénéficiant de la NBI ville, les montants individuels de NBI sont donc modestes, 24 points en moyenne soit un peu plus de 110 € par mois. Quant à l'impact sur la pension tel que le calculait la mission de 2010, il représente un gain de 12,87 € mensuels pour 30 points d'indice de NBI perçus pendant 5 ans, et 25,75 € si les 30 points ont été perçus pendant 10 ans³.

L'éducation nationale, compte tenu de ses effectifs, occupe une place essentielle dans le dispositif NBI : 55,6 % des emplois « NBIés » et 51,4 % de l'enveloppe de points dans la fonction publique de l'Etat. La NBI ville y représente la proportion la plus élevée des emplois (21,8 %) et ce ministère mobilise 85 % du total des points de la NBI ville distribués dans la fonction publique de l'Etat (807 000 points sur 949 000 points).

¹ La nouvelle bonification indiciaire : bilan et évolution mars 2010 IGF n° 2009-M-106-01 IGAS N° RM 2010-038 P, IGA N° 10-017-01.

² Sur le fondement d'une valeur mensuelle du point de 4,63 €.

³ Rapport IGF IGAS précité p 17.

Annexe V

Tableau 1 : NBI ville en 2012

Ministères	Nombre de points	Nombre d'emplois	Dont dépassements en points	Nombre moyen de points	%du total NBI ville en points	TEXTES
Affaires sociales (em ploi)	2 845	111		26	0,30%	D n° 2001- 1092 du 20 novembre 2001 +arrêté interministériel du 20 novembre 2001,
Affaires sociales (DASS)	5 871	271		22	0,62%	D n° 2001- 1098 du 21 novembre 2001 + arrêté interministériel du 19 février 2013.
Affaires sociales (ARS)	960	30		32	0,10%	D n° 2013-152 du 19 février 2013 + arrêté interministériel du 19 février 2013.
Education nationale	807 216	33 360	64 773	26	85,5%	D n° 2002-828 du 3 mai 2002 + Arrêté interministériel du 3 mai
Environnement écologie	9 898	385		26	1,5%	D n° 2001-11290 du 29 novembre 2001 + Arrêté interministériel du 29 novembre 2001.
Intérieur (préfectures)	19 182	1 042		18	2,5%	D n° 20011051 du 12 novembre 2001 + Arrêté interministériel du 12 novembre 2001.
Intérieur (gendarmerie)	64 678	4 701		14	7,5%	D n° 2001- 1028 du 7 novembre 2001 + Arrêté interministériel du 10 août 2007.
Jeunesse et sports	5 849	274		21	0,62%	D n° 20011076 du 16 novembre 2001 + Arrêté interministériel du 27 novembre 2002.
Justice	32 092	1 643		20	3,5%	D n° 20011061 du 14 novembre 2001 + Arrêté interministériel du 14 novembre 2001.
TOTAL des ministères	948 891	41 817	64 773	24	100%	

Source : DGAFP.

Dans la fonction publique territoriale, le nombre d'agents éligibles à la NBI n'est pas connu avec précision faute de données statistiques centralisées. Quant à la fonction publique hospitalière, la NBI ville n'y a pas été transposée.

Le rapport IGF IGAS de 2010 dressait le constat de critères d'attribution extrêmement variables de zonages propres à certains ministères et sans lien parfois avec des zones géographiques prioritaires ; certains ministères ou services ont parfois écarté le dispositif parce que considéré comme inadapté au mode de fonctionnement du service public.

Après avoir dressé un constat globalement négatif de la NBI, les inspections avaient proposé de « recycler » la NBI des agents dans leur PFR tout en pointant le risque que la nouvelle prime contribue, elle aussi, à rigidifier les parcours professionnels. S'agissant de la NBI ville, les inspections envisageaient qu'elle puisse être traitée dans un dispositif spécialisé dans le cadre d'une réflexion à venir sur le zonage des établissements pour aller vers davantage de lisibilité et simplifier la gestion.

Compte tenu du poids de l'éducation nationale dans le dispositif, il conviendra en priorité d'y définir les conditions d'une transition.

2. L'avantage spécifique d'ancienneté

2.1. Rappel du dispositif juridique

L'avantage spécifique d'ancienneté (ASA) a été créé par la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Ce dispositif interministériel vise à accorder des **bonifications d'ancienneté** aux fonctionnaires de l'Etat et militaires de la gendarmerie travaillant dans "un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles"⁴. Les personnels éligibles bénéficient de 3 mois de bonification d'ancienneté après les trois premières années, puis de 2 mois pour chaque année, au-delà de la troisième année.

⁴ Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991, art. 11.

Les fonctionnaires de l'Etat relèvent du décret n° 95-313 du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'ASA accordés à certains agents de l'Etat affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles.

Pour les fonctionnaires de police, un arrêté du ministre de l'intérieur détermine le champ d'application de l'ASA. A ce jour, l'ensemble des agents des SGAP de Paris et Versailles (soit 1/3 environ des fonctionnaires de police) sont bénéficiaires de l'ASA, y compris les agents en poste en administration centrale.

Les militaires de la gendarmerie relèvent du décret n°97-848 du 10 septembre 1997 relatif au droit à l'ASA accordé à certains militaires de la gendarmerie nationale affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles. Pour cette catégorie de bénéficiaires, le total des bonifications ne peut excéder treize mois.

Un récent rapport d'inspections interministérielles⁵ a réalisé un bilan de l'ASA tel qu'il est mis en œuvre au sein de la mission Sécurité. Les analyses présentées ci-dessous reprennent dans une large mesure les constats de ce rapport. De ce fait, elles portent essentiellement sur l'application de l'ASA par la Police nationale.

2.2. L'ASA est un dispositif peu auditable, donc inadapté aux exigences actuelles de l'action publique

L'ASA doit être considéré comme un dispositif peu auditable car il est difficile d'en déterminer le coût mais également l'efficacité. Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles pesant sur les finances publiques, l'ASA ne peut pas être considéré comme un dispositif adapté.

2.2.1. Le coût global de l'ASA est difficile à déterminer

L'ASA est un système de bonification d'ancienneté.

Son coût macroéconomique est complexe à évaluer :

- ◆ il dépend des comportements de mutation des agents ;
- ◆ il aboutit à une prise d'échelon anticipée, et donc peut avoir un impact lors des CAP d'avancement de grade, dans la mesure où l'ancienneté dans l'échelon est un critère de promotion. Ainsi, si le bénéfice de l'ASA s'interrompt lorsque l'agent quitte la zone ASA, l'avantage de carrière qu'il a généré peut continuer à avoir un impact ultérieurement ;
- ◆ le coût de l'ASA dépend de la structure des grilles indiciaires des corps concernés : l'effet de l'ASA devient nul en haut de grade (inutilité des réductions d'ancienneté) ; mais les grilles indiciaires qui présentent de larges intersections entre les grades (comme c'est le cas par exemple pour la Police nationale) accroissent le coût de l'ASA : les promouvables en attente de promotion continuent à bénéficier de l'ASA et à progresser dans leur grille, et, lors de leur promotion, seront reclassés à un indice supérieur ;
- ◆ il interagit avec le système classique des bonifications d'ancienneté, pour les corps qui peuvent également bénéficier de ces dernières.

Pour prendre l'exemple de la Police nationale, la mission d'inspection IGF-IGA précitée évalue à 20 % du GVT annuel le coût de l'ASA (hors déstockage du contentieux, voir ci-dessous) ; la DGPN l'estime, de son côté, à 30 %.

Par comparaison, le coût d'une prime d'attractivité est beaucoup plus simple à mesurer : il suffit de multiplier le montant de la prime par le nombre de bénéficiaires.

⁵ Inspection générale des finances et inspection générale de l'administration, « Rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de personnel des programmes « police nationale » et « gendarmerie nationale », confidentiel, juin 2013.

2.2.2. Le coût de gestion de l'ASA est peu compatible avec la volumétrie actuelle des bureaux RH

L'ASA se matérialise par la prise d'un arrêté annuel par le bureau de gestion de l'agent concerné. En ajoutant l'ensemble des fonctionnaires et militaires de la gendarmerie bénéficiaires de l'ASA, ce sont vraisemblablement plus de 100 000 arrêtés annuels, qui sont pris par les bureaux de gestion, au titre de l'ASA. Soulager les gestionnaires RH d'une telle charge de travail sans valeur ajoutée pourrait leur permettre de se consacrer davantage à la gestion qualitative des ressources humaines.

2.2.3. L'efficacité de l'ASA n'est pas à ce jour démontrée

Selon le rapport IGF/IGA de juin 2013 précité :

« La mission relève le peu de lisibilité de ce dispositif tant pour l'administration qui ne peut en suivre son coût de manière précise, ni pour les agents, *a fortiori* quand ceux-ci sont également éligibles à d'autres réductions d'ancienneté, avec lesquelles l'ASA est cumulable. Par ailleurs, si le caractère sensible de certains lieux d'affectation en Ile-de-France est incontestable, on peut émettre de sérieuses réserves sur sa généralisation à l'ensemble de la région Ile-de-France comme pour les personnels affectés dans les services centraux du ministère ou dans certaines unités de police. Ce dispositif se cumule par ailleurs avec d'autres dispositifs de fidélisation ou de postes difficiles. De facto, l'ASA peut donc être considérée, dans la manière dont elle a été mise en œuvre, comme un dispositif de compensation de vie chère en Ile-de-France et non comme la compensation pour la tenue de postes difficiles. Sans méconnaître les difficultés des postes de directeurs des services actifs ou des inspecteurs et contrôleurs généraux de la police dans les directions centrales de la police, on peut ainsi s'étonner qu'ils bénéficient de ces réductions d'ancienneté ASA, alors que les autres directeurs ou sous-directeurs d'administration centrale n'y sont pas éligibles ».

2.3. L'ASA a créé d'importants contentieux, que l'administration a du mal à maîtriser

Le dispositif de l'ASA a fait l'objet de plusieurs contentieux, particulièrement problématiques pour l'administration par la lourdeur de leur impact en gestion :

- ◆ Par deux arrêts de 2009⁶, le Conseil d'Etat a jugé que le bénéfice de l'ASA n'était pas réservé aux seuls fonctionnaires actifs de la police nationale, mais était étendu à tous les fonctionnaires servant au sein de services de police (c'est-à-dire y compris les personnels administratifs, techniques et scientifiques). Ajoutées à un précédent arrêt⁷, ces décisions du juge administratif ont entraîné l'obligation pour l'administration de **procéder à des reconstitutions de carrière pour plus de 30 000 fonctionnaires**. Une équipe dédiée de plus de 20 agents, créée au sein de la Direction générale de la police nationale, poursuit à ce jour la régularisation des dossiers. **Le triennal 2013-2015 a réservé près de 100 M€ à cette dette d'ASA.**

⁶ CE, n° 320585 et 323497, 25 sept. 2009.

⁷ CE, n° 229547, 9 février 2005.

Annexe V

- ◆ Par un arrêt de 2011⁸, le Conseil d'Etat a mis en lumière la fragilité juridique du dispositif d'ASA pour l'administration. Pour le juge administratif, il résulte de la loi du 26 juillet 1991 précitée que l'ASA est destiné aux fonctionnaires de l'Etat affectés dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles. L'administration commet donc une erreur de droit en écartant par principe du bénéfice de cet avantage les fonctionnaires de police affectés hors des SGAP de Paris et de Versailles, sans égard à la situation concrète des circonscriptions de police des agents concernés. En l'espèce, le juge demande au ministre de l'intérieur de réexaminer la situation d'un agent en poste à Dreux.

La DGPN travaille actuellement sur une révision de la cartographie de l'ASA. Mais cette révision ne saurait prémunir l'administration d'un contentieux émanant d'un agent écarté du nouveau maillage ASA.

Au final, la mission note que le dispositif ASA présente de nombreux inconvénients (non auditabilité, lourdeur en gestion), en tout cas dans son application par la Police nationale. L'ASA a également montré qu'il faisait courir d'importants risques juridiques à l'administration.

Par conséquent, la mission reprend à son compte les recommandations formulées par le rapport IGF/IGA précité : « En raison à la fois du détournement de son objet, de l'impossibilité pour l'administration de le chiffrer et d'en suivre les conséquences budgétaires, de sa superposition avec d'autres dispositifs pour postes difficiles, la mission recommande de refondre ce dispositif. Dans la mesure où il se traduit par un « effet prime », il pourrait être remplacé par un dispositif visant à compenser soit le coût de la vie en Ile-de-France, soit à renforcer le régime indemnitaire des personnes affectées sur des postes véritablement difficiles »⁹.

2.4. L'ASA ne suffit pas à fidéliser les agents de l'éducation nationale sur les postes qui y sont éligibles

Le ministère de l'éducation nationale évalue quant à lui à 16 M€ hors charges de pensions le coût budgétaire de l'ASA pour 350 000 bénéficiaires enseignants du premier et du second degré exerçant dans les 50 000 établissements ou écoles y ouvrant droit.

L'ASA n'apparaît pas en mesure de fidéliser les enseignants sur les postes puisque 30 % des enseignants exerçant dans les établissements et écoles éligibles y restent moins de trois ans, durée minimale de présence sur le poste pour bénéficier de l'ASA. Même parmi ceux ayant une durée de présence supérieure à trois ans près de la moitié (44 %) ne reste pas plus de cinq ans dans les postes éligibles à l'ASA.

3. Les outils mobilité des décrets de 2008

Avant même la loi de 2009 relative à la mobilité, quatre décrets du 17 avril 2008 ont créé des dispositifs réglementaires pour faciliter la mobilité, en particulier pour accompagner les restructurations.

3.1. La prime de restructuration de service

La prime de restructuration de service peut être versée aux agents de l'Etat mutés ou déplacés dans le cadre d'une restructuration du service dans lequel ils exercent leurs fonctions.

⁸ CE, n° 327428, 16 mars 2011.

⁹ Rapport précité, p. 72.

Annexe V

Cette prime est modulée en fonction des contraintes spécifiques supportées par les agents (situation familiale, changement ou non de résidence familiale, distance entre la précédente et la nouvelle résidence administrative, etc.).

Le montant plafond de cette indemnité a été fixé par un arrêté du 17 avril 2008 à 15 000 € versés en une seule fois. Celle-ci peut être complétée par une allocation d'aide à la mobilité du conjoint fixée forfaitairement à 6 100 €.

Des arrêtés sont intervenus pour fixer par ministère les modalités de versement de cette prime. L'application ministérielle qui en a été faite s'avère des plus variées. Le tableau ci-dessous récapitule quelques uns des arrêtés fixant le montant des primes de restructuration. Certains ministères considèrent que tout déplacement de la résidence administrative, même de moins de 10 km mérite indemnisation (jusqu'à 12 000 € pour les magistrats), d'autres n'indemnisent qu'à compter de 40 km (Météo France).

Tableau 2 : Montant annuel de la prime de restructuration pour quelques ministères

	<10	>10 et <20	>20 et <30	>30 et <40	<40	>200	changement résidence sans enfant	changement résidence avec enfant		
économie et fonction publique	1 240	2 480	4 960	7 440	8 570		12 855	15 000	à condition que distance domicile résidence administrative ait augmenté	arrêté 4 février 2009
défense			8 300	8 300	10 000	15 000	15 000	15 000		arrêté 20 octobre 2008
aviation civile			2 100	2 100	4 200		12 600	13 900	changement résidence et 3 enfants 15000 €	arrêté 15 juillet 2008
magistrats et protection judiciaire de la jeunesse	12 000	12 000	13 000	13 000	15 000		15 000	15 000	la mutation dans une autre juridiction se traduit par un abattement de 3000 €	arrêté du 9 juillet 2008
office français de l'immigration et de l'intégration	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000		15 000	15 000		arrêté 29 avril 2009
culture		2 000	4 000	4 000	6 000				exprimé en temps de trajet	arrêté 1er juillet 2009
meteo France					3 000		9 000 à 11 000	11 000 à 15 000		arrêté 22 juin 2010
intérieur pour chorus		2 800	2 800	2 800	6100 ; 9200 si enfant à charge		10 000	15 000		arrêté 20 février 2013

Source : Légifrance.

Selon le bilan qu'en a fait la DGAFP, 19 044 agents ont bénéficié de cette prime en 2010 pour un montant budgétaire total de 40 M€, et 3 372 agents en 2011 pour 35 M€. En 2012 selon les éléments bruts transmis à la mission moins de 2 500 agents en auraient bénéficié pour un montant total de 26 M€.

Cette prime est principalement servie au ministère de la Défense (38,8 %), de la Justice (26,6 %) et de l'Ecologie (11,9 %) pour un montant moyen de 10 230 €. Les principaux bénéficiaires en sont les agents titulaires de la catégorie B (32,3 % des bénéficiaires) et les agents titulaires de la catégorie C (34,3 %), les titulaires de catégorie A étant 15 % et les catégories non identifiées 28,4 %.

L'hétérogénéité des pratiques ministérielles amène la mission à douter de la pertinence d'une gestion ministérielle des primes de restructuration. Elle propose que l'arrêté inter ministériel ne fixe pas seulement les plafonds mais également les conditions d'application en réservant cette prime à des déplacements de résidence administrative au minimum supérieurs à 20 km et en alignant les taux pour tous les ministères. Par ailleurs cette « prime » pourrait être requalifiée « indemnité ».

3.2. Le complément indemnitaire

Le complément indemnitaire peut être attribué aux agents qui appartiennent à un service restructuré et réintègrent leur corps d'origine à l'issue de l'occupation d'emplois à la décision du Gouvernement ou d'emplois à responsabilités particulières en administration centrale, en service déconcentré ou dans un établissement public relevant de statuts d'emploi.

Il est versé de façon dégressive sur une durée maximale de deux ans. Selon le bilan de la DGAFP, il a bénéficié à 12 agents en 2010, 8 en 2011 pour un coût de 115 k€ en 2010 et 46 k€ en 2011. En 2012, moins de 5 agents avaient été concernés pour un total de 25 k€.

3.3. L'indemnité de départ volontaire

L'indemnité de départ volontaire peut être accordée aux agents quittant définitivement l'administration à la suite d'une démission régulièrement acceptée, et est limitée à trois situations particulières : elle est versée aux agents concernés par la restructuration de leur service, aux agents désireux de créer ou reprendre une entreprise et aux agents souhaitant quitter l'administration pour mener à bien un projet personnel.

Elle est plafonnée à 2 fois la rémunération annuelle de l'agent. Des arrêtés ont fixé les conditions d'application dans les ministères, s'agissant notamment de la modulation en fonction de l'ancienneté.

Cette indemnité a bénéficié à 1041 agents en 2010 et 1221 en 2011 pour un montant de 33 M€ en 2010 et 38 M€ en 2011 (+15 %). En 2012, ce sont 1 297 agents qui en ont bénéficié pour un montant total de 68 M€.

Les enseignants constituent près de la moitié des effectifs concernés (558 en 2011¹⁰) et leur nombre est en forte augmentation (+ 50 % entre 2010 et 2011). L'enveloppe qu'ils consomment au titre de l'indemnité de départ volontaire passe ainsi de 10 M€ en 2010 à 15 M€ en 2011 sans qu'il soit possible à ce stade de vérifier que ces crédits sont utilisés dans l'intérêt de l'éducation nationale, voire même ne sont pas contre productifs. Si en effet l'éducation nationale prévoit dans la circulaire d'application 2009-067 du 19 mai 2009 que la demande déposée dans le cadre d'un projet personnel peut être refusée, elle prévoit aussi que la demande présentée pour la création ou la reprise d'entreprise doit être accueillie favorablement « dans la mesure où il y a lieu d'encourager ce type d'initiative ».

Le montant moyen versé à l'ensemble des agents de l'Etat s'élève 32 000 € en 2010, 30 000 € en 2011. Le montant moyen versé aux enseignants (27 000 € en 2010 et 26 000 € en 2011) est inférieur à cette moyenne alors que quelques catégories de bénéficiaires perçoivent des montants sensiblement plus élevés : attachés d'administration : 79 000 € en 2010, 70 000 € en 2011 ou personnel des finances de catégorie A (74 000 € en 2010, 53 000 € en 2011).

Les personnels de moins de 40 ans d'âge représentent 20 % des bénéficiaires, (dont 7,6 % moins de 35 ans).

¹⁰ Pour mémoire 6 135 postes ont été ouverts au concours externe du CAPES en 2013.

Annexe V

L'indemnité de départ volontaire a été étendue avec des aménagements aux ouvriers du ministère de la défense. Cette indemnisation est subordonnée à une opération de restructuration et peut être refusée dans l'intérêt du service (décret 2009-83 du 23 janvier 2009). Les montants versés sont forfaitaires, le maximum (91 470 €) étant atteint entre 20 et 26 ans de service avant d'être soumis à un abattement de 3 000 € par année supplémentaire. Toutefois, il conviendrait pour apprécier le coût global d'intégrer également le coût du chômage qui frappe également les ouvriers bénéficiaires de cette indemnité. Fin 2012 le nombre d'anciens ouvriers au chômage était estimé à 1 149 et la Défense considère que, compte tenu du contexte économique, il était probable que la majorité des ouvriers prenant une indemnité de départ volontaire en 2013 entreraient dans le chômage pour une durée d'indemnisation de deux à trois ans suivant l'âge.

Des trois cas dans lesquels cette indemnité peut être versée (la démission à la suite d'une restructuration, création ou reprise d'entreprise et déroulement d'un projet personnel), un seul, la restructuration de service, tient compte prioritairement des attentes de l'administration, les deux autres répondant essentiellement aux attentes de l'agent qui peuvent même être contraires à celles de l'administration d'emploi.

Il conviendrait en conséquence d'encadrer plus fermement le versement de cette indemnité, pour en faire un outil des restructurations, d'exclure le projet personnel de la liste des motifs d'ouverture et de mieux prendre en compte les intérêts de l'administration lorsque le motif de la création d'entreprise est invoqué.

3.4. L'indemnité temporaire de mobilité

L'indemnité temporaire de mobilité est versée aux agents dont la compétence est recherchée par l'administration et qui acceptent une mobilité fonctionnelle ou géographique.

L'objectif était de favoriser la mobilité des agents publics pour que l'administration répartisse au mieux ses effectifs en fonction des besoins. Le montant est modulé en fonction des sujétions particulières liées à l'emploi (conditions d'exercice difficiles, zone géographique peu attractive, etc.), dans la limite d'un plafond de 10 000 €.

L'enveloppe consacrée à cette indemnité a été multipliée par 5 entre 2010 et 2011 (1,3 M€ en 2010, 6,6 M€ en 2011) alors que le nombre de bénéficiaires était multiplié par 3¹¹. Enveloppe et effectifs se sont stabilisés en 2012 (6,6 M€ pour 1480 bénéficiaires).

Très majoritairement mise en œuvre dans les ministères de l'écologie (83,6 % soit 1 322 bénéficiaires en 2011), du travail et de l'agriculture, elle est attribuée aux agents titulaires (96,6 % des bénéficiaires) relevant pour la plupart du corps des adjoints administratifs.

Les montants moyens versés sont de 4 477 € variant de 1 600 € au ministère du travail jusqu'à 5 000 € au ministère de l'agriculture.

¹¹ Toutefois l'arrêt du CE annulant en 2010 l'arrêté du ministère de l'écologie a eu un effet sur les entrées et les dépenses 2011 de l'ITM : des personnes qui auraient du entrer dans ce dispositif en 2010 y seraient entrées en 2011 le nombre de bénéficiaires 2010 aurait été minoré et les dépenses 2011 majorées des premières fractions d'indemnité auraient été versées la même année que la deuxième fraction. La mission n'a pas été en mesure de calculer l'effet report ainsi créé.

ANNEXE VI

**Les principales dispositions de la loi
relative à la mobilité et aux parcours
professionnels**

Annexe VI

Cette loi constitue la traduction législative des orientations du précédent Président de la République afin de « refonder » la fonction publique dans la droite ligne du discours prononcé à l'IRA de Nantes en septembre 2007 à l'occasion duquel il avait déclaré : « L'Administration ne doit plus pouvoir s'opposer à la mobilité d'un agent qui souhaite aller vers un autre emploi, une autre administration ou dans le secteur privé. Il faut faire circuler les hommes, les idées, les compétences. C'est une idée totalement étrangère à notre tradition administrative, à son organisation verticale, à sa gestion par corps, à ses cloisonnements statutaires. »

Une telle affirmation pouvait surprendre dans la mesure où le statut général de 1983 traite de la mobilité dans son article 13 en l'érigeant en garantie fondamentale de la carrière du fonctionnaire.

Il reste que ce texte introduit de nombreuses novations dans le droit de la fonction publique afin de rendre effectif le droit à la mobilité qui connaît de nombreuses difficultés pour s'imposer réellement.

1. La mobilité choisie : de nouveaux droits à la mobilité

◆ Création d'un droit au départ

A la condition qu'il dispose de l'accord d'une administration pour l'accueillir en son sein, l'administration d'origine d'un agent ne pourra dorénavant plus s'opposer à son départ, sauf nécessités de service.

Le silence gardé au-delà d'un délai de deux mois sur la demande de mobilité vaudra acceptation.

◆ Suppression des obstacles juridiques au détachement et à l'intégration entre corps et cadres d'emplois de même catégorie et de même niveau

Tous les corps et cadres d'emplois sont ouverts – sous réserve d'équivalence - au détachement et à l'intégration sans qu'il soit possible d'opposer les dispositions des statuts particuliers de ces corps ou cadres d'emplois.

◆ Création d'un droit à l'intégration au-delà d'une période de cinq ans de détachement

Un droit à l'intégration est instauré pour les fonctionnaires détachés au-delà d'une période de cinq ans. L'intégration dans le corps ou cadre d'emploi d'accueil devra leur être proposé sauf s'ils préfèrent rester en position de détachement.

◆ Création d'une nouvelle voie de mobilité entre corps et cadres d'emplois : l'intégration directe

L'intégration directe permet d'être intégré sans passer par la voie d'un détachement et de bénéficier instantanément de toutes les garanties de carrière applicables au corps ou cadre d'emploi d'accueil.

◆ Ouverture réciproque des fonctions publiques civile et militaire

Les corps militaires sont ouverts aux fonctionnaires civils et les militaires pourront accéder aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique par détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration.

◆ Prise en compte des avantages de carrière acquis en période de détachement

La loi aménage le principe de double carrière propre à la situation de détachement en retenant la situation la plus favorable à l'agent quelle que soit l'origine de la promotion.

2. La mobilité contrainte : de nouvelles garanties en cas de mobilité à l'initiative de l'administration

- ◆ Un dispositif personnalisé de réorientation professionnelle pour les fonctionnaires de l'État
Un accompagnement individuel personnalisé a pour objet de permettre de se préparer à un autre poste et de conférer à l'agent une priorité dans la formation, l'évaluation et la validation de ses acquis mais aussi dans l'affectation sur un poste conforme à sa nouvelle orientation.
- ◆ Une indemnité spécifique d'accompagnement à la mobilité
Les agents concernés gardent le bénéfice de leur régime indemnitaire grâce à l'octroi d'une indemnité spécifique et peuvent bénéficier d'incitations ou de compensations financières.
- ◆ Une garantie de reprise des contrats des agents non titulaires en cas de transfert d'activités entre personnes morales publiques ou privées
La reprise des contrats des agents non titulaires est désormais garantie pour les transferts d'activités entre collectivités publiques ou entre une collectivité publique et un organisme privé.

3. Une boîte à outil : de nouvelles pratiques de recrutement

- ◆ Harmonisation des conditions de recours aux agents non titulaires pour le remplacement de fonctionnaires
Un recrutement pourra permettre de remplacer un fonctionnaire de l'État en congé ou afin de faire face temporairement à une vacance d'emploi qui ne peut être immédiatement pourvu.
- ◆ Autorisation du recours à l'intérim dans certains cas
Le recours à l'intérim devient possible dans certaines conditions dans les trois fonctions publiques.
- ◆ Ouverture des concours internes aux ressortissants communautaires
Les ressortissants communautaires peuvent candidater aux concours internes de la fonction publique, dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.
- ◆ Création de corps interministériels dans la fonction publique de l'État
- ◆ Généralisation de l'entretien professionnel en lieu et place de la notation
- ◆ Dématérialisation du dossier du fonctionnaire
- ◆ Expérimentation du cumul d'emplois inter-fonctions publiques
Est introduite, à titre expérimental, pour une durée de cinq ans, la possibilité de cumuler des emplois à temps non complet relevant des trois versants.
- ◆ Assouplissement des conditions de cumul d'activités
La durée du cumul pour création ou reprise d'entreprise est augmentée d'un an soit un maximum de 3 ans en vue de sécuriser le projet professionnel des agents.

Destinée à lever les obstacles juridiques ou financiers à la mobilité, la loi de 2009 tend à faciliter les mouvements inter et intra fonctions publiques.

Annexe VI

Elle prolonge sous forme législative les préconisations issues de rapports antérieurs (rapport public du Conseil d'Etat de 2003 et rapport Silicani) tendant à favoriser le « glissement » progressif vers une fonction publique de métiers sans pour autant rompre avec les fondements du statut général reposant sur une fonction publique de « carrière ».

ANNEXE VII

Sondage auprès des agents

Enquête sur la mobilité dans la fonction publique

Juin 2013



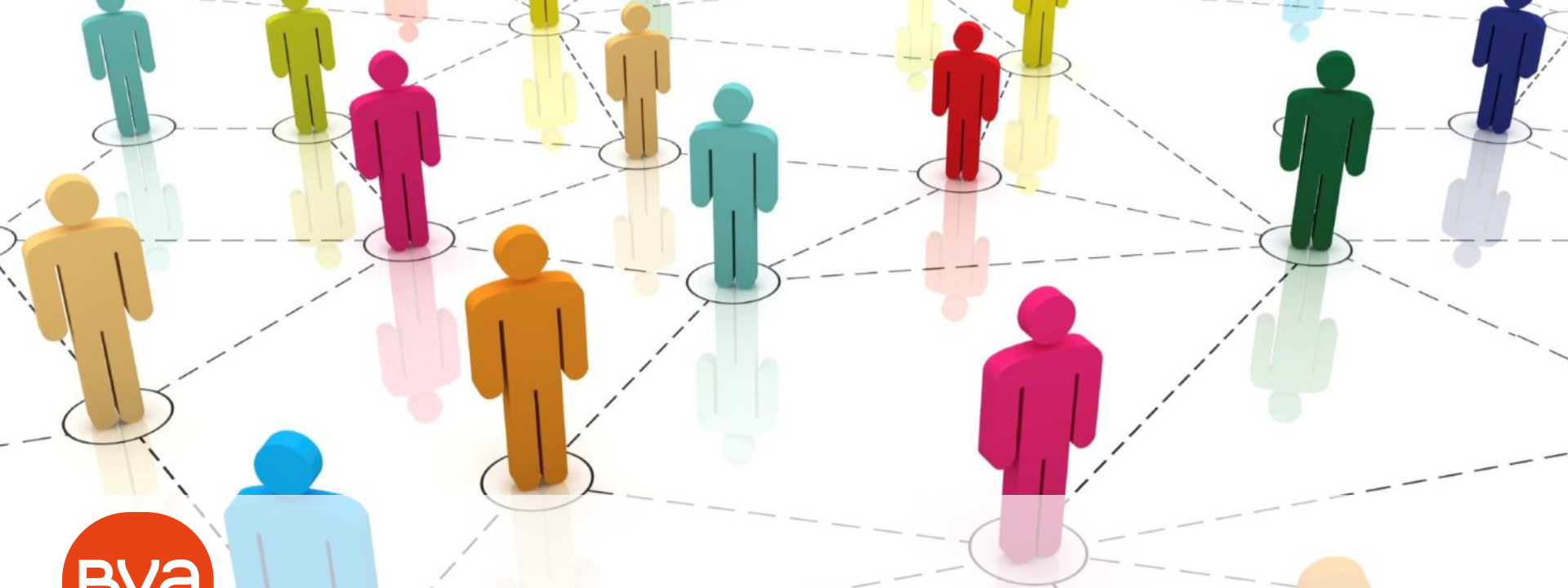
BVA OPINION

Emmanuel FORT – Directeur de clientèle

Jules MOURIER – Chargé d'études

01 71 16 88 00

SGIIAP Secrétariat général
pour la **modernisation**
de l'**action publique**
www.modernisation.gouv.fr



Objectifs et méthodologie



Objectifs de l'étude



A la demande du SGMAP en collaboration avec l'IGA, l'IGF et l'IGAS, l'Institut BVA a réalisé cette étude dans le but d'évaluer :

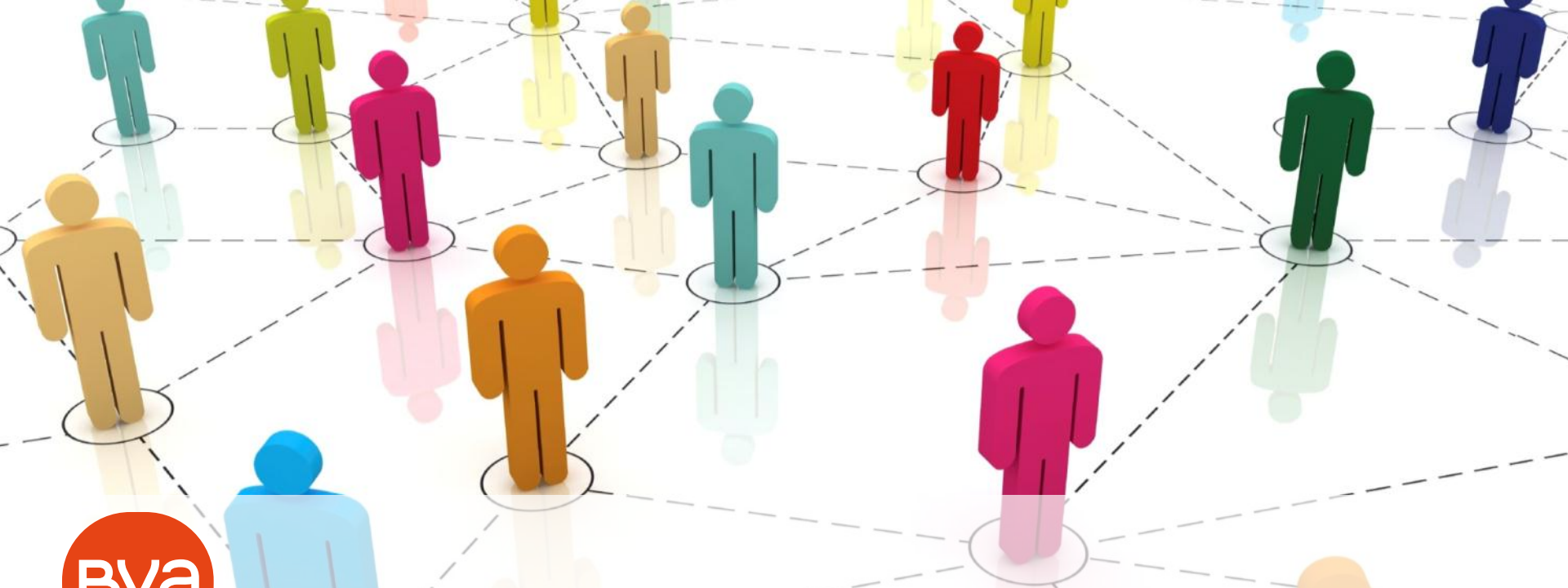
- Les expériences de mobilité des agents titulaires de la fonction publique.
- Un premier niveau de lecture concernant l'attrait, les besoins, les représentations et les stratégies des agents civils titulaires de la fonction publique en matière de mobilité professionnelle.
Pour approfondir ces questions, nous vous recommandons de réaliser une enquête qualitative qui vous permettra notamment d'explicitier les freins et les leviers relatifs à la mobilité au sein de la fonction publique.



- Enquête réalisée par Internet du 10 au 17 juin 2013 auprès d'un échantillon de **599 agents titulaires civils de la fonction publique**, représentatif de l'ensemble des agents titulaires civils de la fonction publique.



- La représentativité de l'échantillon est assurée par la méthode des quotas appliquée aux critères suivants : type de fonction publique (fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière), catégorie de poste (catégorie A, catégorie B et catégorie C), sexe, âge et zone géographique.



Résultats détaillés

1. Profil des répondants

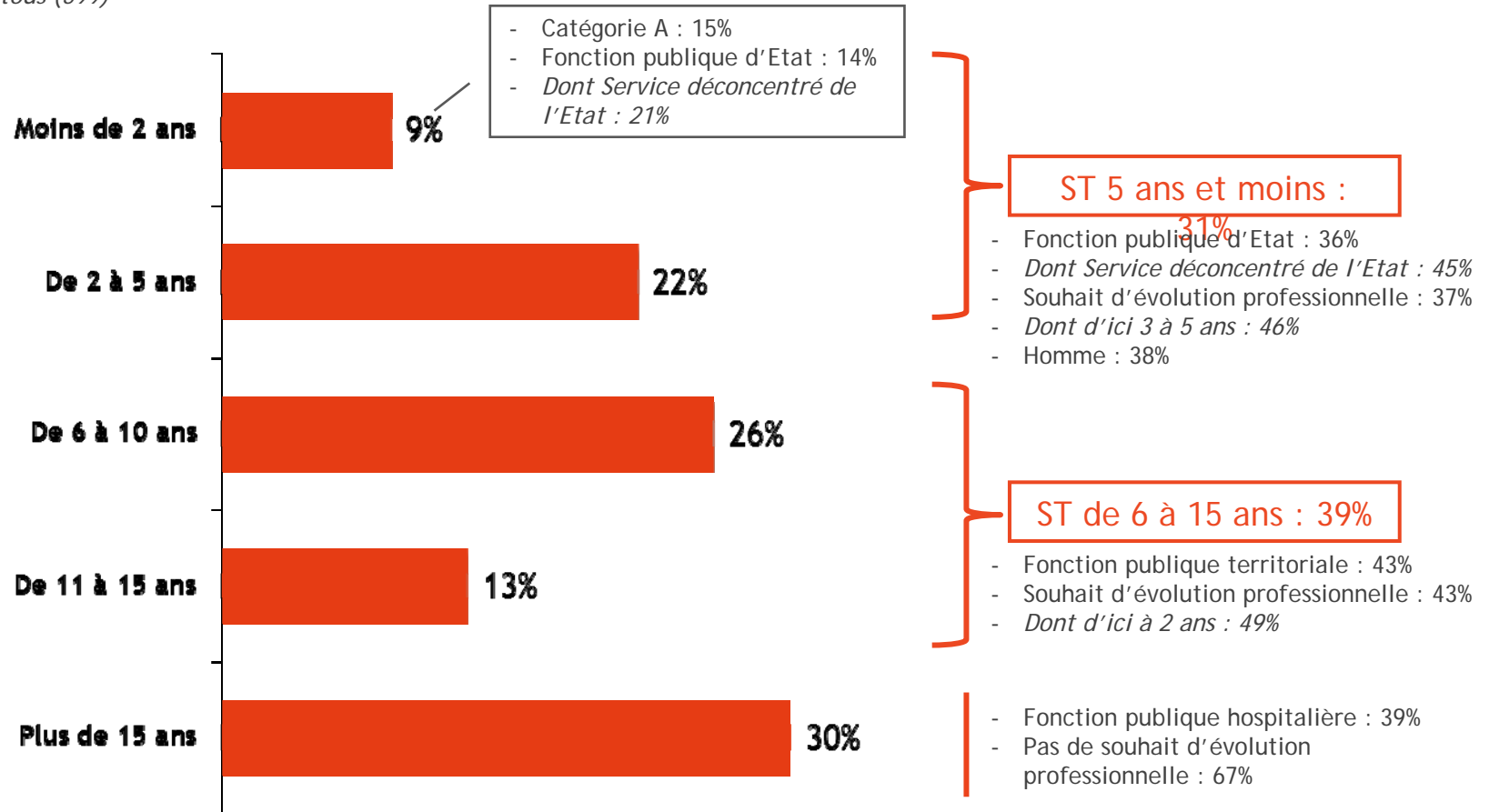
Structure de l'échantillon

	Echantillon brut			Echantillon redressé	
	Objectifs	Effectifs interrogés	%	Effectif	%
TOTAL	600	599	100%	599	100%
Statut de l'interview					
Titulaire de la fonction publique d'Etat	350	347	58%	249	41%
Titulaire de la fonction publique territoriale	150	159	26%	222	37%
Titulaire de la fonction publique hospitalière	100	93	16%	129	22%
Catégorie de poste					
A	245	263	44%	189	32%
B	126	134	22%	127	21%
C	229	202	34%	283	47%
Sexe					
Homme	222	210	35%	222	37%
Femme	378	389	65%	377	63%
Age					
Moins de 30 ans	54	56	9%	54	9%
Entre 30 et 49 ans	348	358	60%	347	58%
50 ans et plus	198	185	31%	198	33%
Région					
Région parisienne	128	129	22%	128	21%
Nord Est	131	132	22%	131	22%
Nord Ouest	129	131	22%	129	22%
Sud Ouest	67	68	11%	67	11%
Sud Est	145	139	23%	145	24%

Ancienneté de l'occupation du poste actuel

Q1. Depuis combien de temps occupez-vous votre poste actuel ?

Base : A tous (599)



2. Les fonctionnaires face à leur mobilité : perception et état des lieux

Une majorité des fonctionnaires se sent mal informée sur les possibilités d'évolution au sein de la fonction publique

Q7. Avez-vous le sentiment d'être très bien, assez bien, assez mal ou très mal informé sur les possibilités d'évolution professionnelle au sein de la fonction publique ?

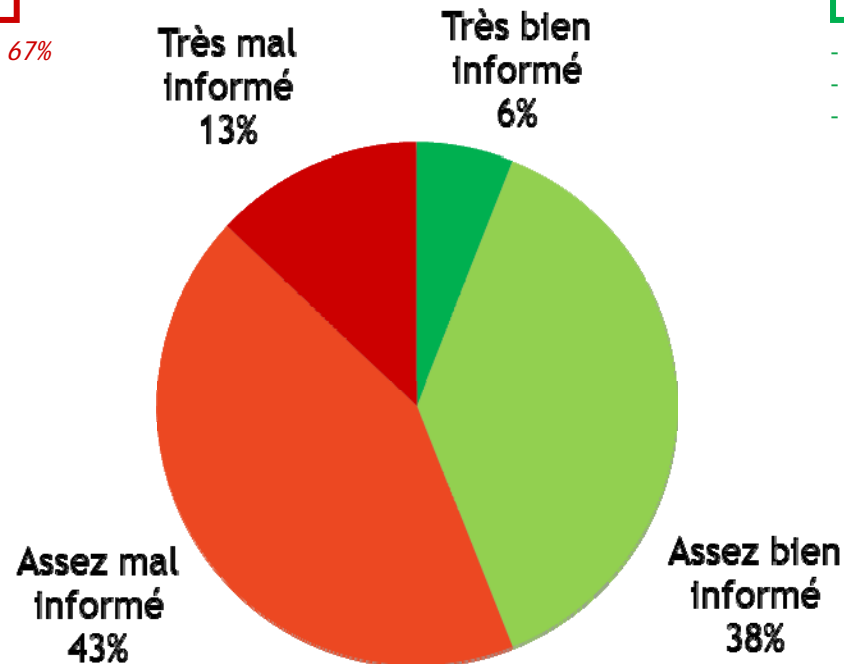
Base : A tous (599)

ST Mal informé : 56%

- Etablissement public de la F.P.E. : 67%
- Femme : 59%
- Moins de 30 ans : 67%

ST Bien informé : 44%

- Service déconcentré de l'Etat : 58%
- Homme : 49%
- 50 ans ou plus : 54%



Une évolution professionnelle perçue comme difficile par près des trois quarts des agents

Q6. Diriez-vous que pour un agent titulaire tel que vous, il est très facile, plutôt facile, plutôt difficile ou très difficile d'évoluer professionnellement (c'est-à-dire changer de poste/fonction/métier, d'employeur public ou de lieu d'affectation) ?

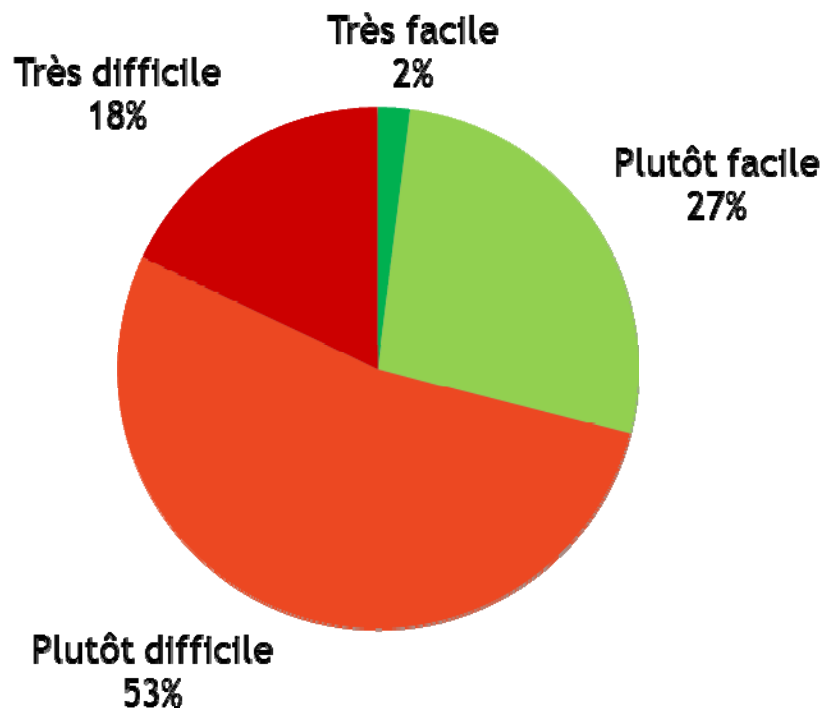
Base : A tous (599)

ST Difficile :

- **71%** - Etablissement public de la F.P.E. : 83%
- Catégorie C : 77%
- Catégorie C de la F.P.E. : 85%
- Femme : 74%
- Sud Ouest : 82%

ST Facile :

- **29%** - Catégorie A : 35%
- Homme : 34%
- Région parisienne : 36%

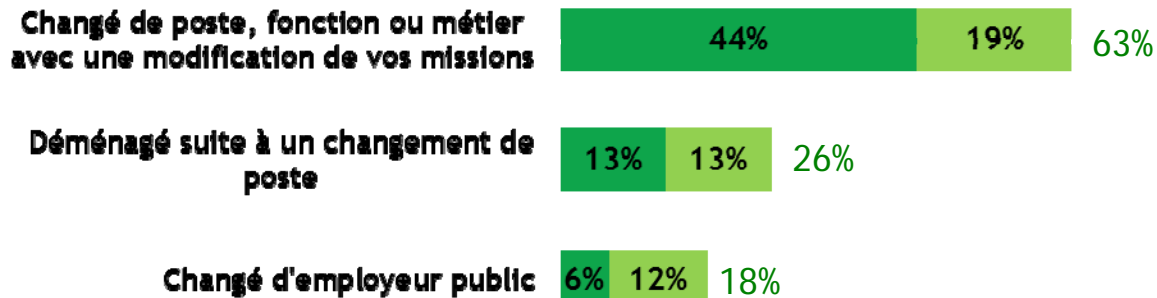


Néanmoins, 7 fonctionnaires sur 10 ont déjà vécu au moins une situation de mobilité

Q2. Depuis que vous êtes titulaire de la fonction publique, avez-vous déjà...?

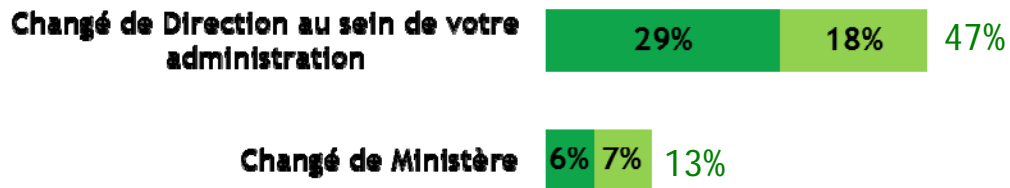
Base : A tous (599)

Ensemble des fonctionnaires interrogés :



ST A déjà connu au moins une situation de mobilité
70%

Fonctionnaires de la F. P. d'Etat (en poste au sein d'une ministère ou d'un service déconcentré) :



F. P. d'Etat : 81%
Dont service déconcentré : 86%
Dont administration centrale : 84%
Catégorie A : 76%
Catégorie B : 82%
Catégorie B de la F.P.E. : 91%
Homme : 78%
50 ans ou plus : 82%

■ Oui plusieurs fois ■ Oui une fois

N'a jamais connu de situation de mobilité



F. P. territoriale : 38%
Catégorie C : 39%
Femme : 34%
Moins de 30 ans : 64%

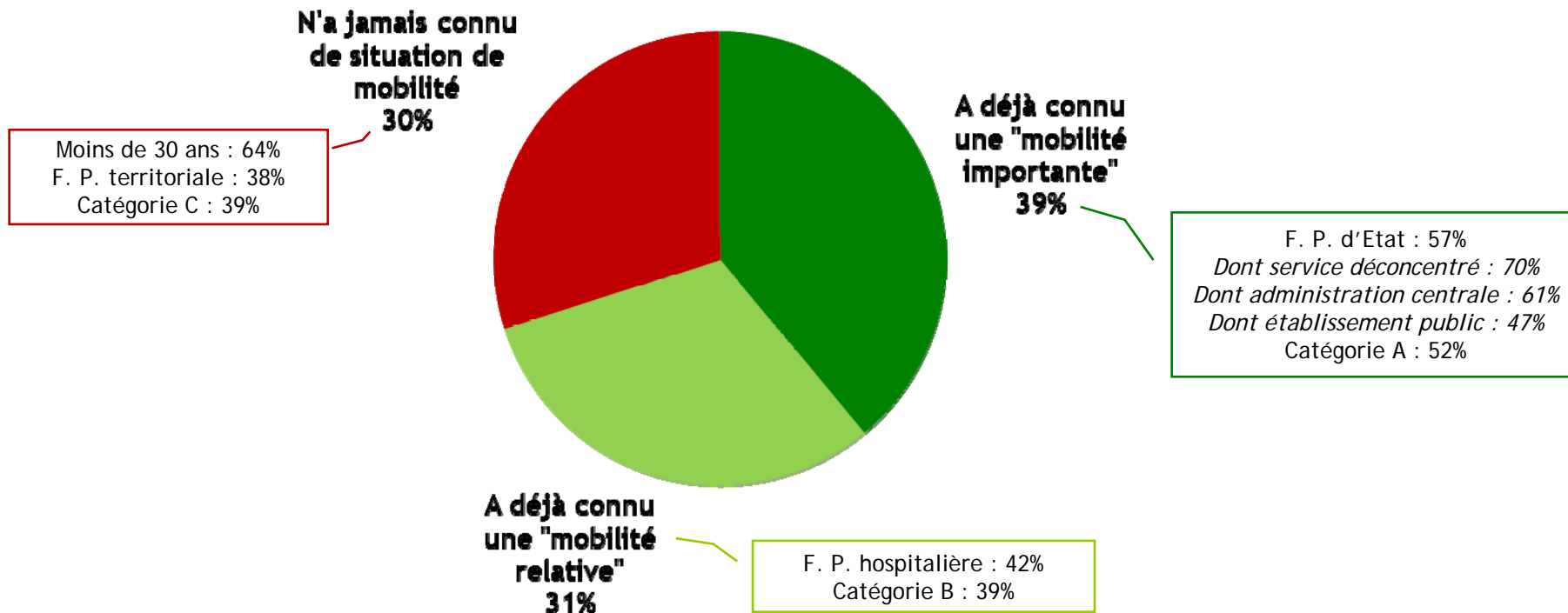
4 fonctionnaires sur 10 a déjà connu une « mobilité importante »

Q2. Depuis que vous êtes titulaire de la fonction publique, avez-vous déjà connu ...?

Question reconstruite

Base : A tous (599)

- Une « **mobilité importante** » : A déjà changé de direction au sein de son administration OU déménagé suite à un changement de poste OU changé d'employeur public OU changé de ministère.
- Une « **mobilité relative** » : A déjà changé de poste, de fonction ou de métier avec une modification de ses missions, mais sans avoir changé de direction, déménagé, changé d'employeur public ou changé de ministère.



Les changements de poste découlent dans 8 cas sur 10 d'un souhait et majoritairement ne s'accompagnent pas d'une évolution hiérarchique

Q3. Ce changement de poste était-il un souhait de votre part ?

Base : Si au moins une mobilité en Q2 (422)

ST Non:

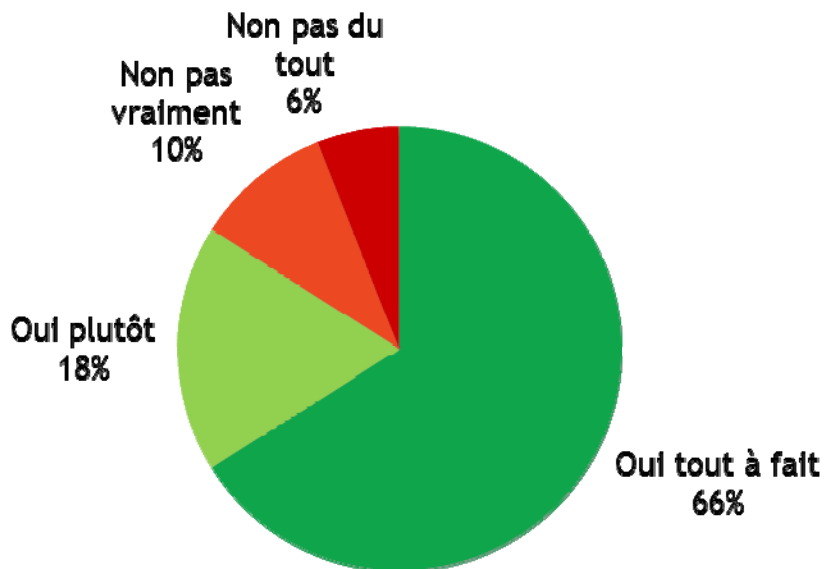
16%

- F. P. territoriale : 20%
- Sud-Est : 23%

ST Oui :

84%

- F. P. hospitalière : 91%
- Région Parisienne : 91%



Q4. Ce changement de poste et/ou d'employeur public s'est-il accompagné d'une évolution hiérarchique ?

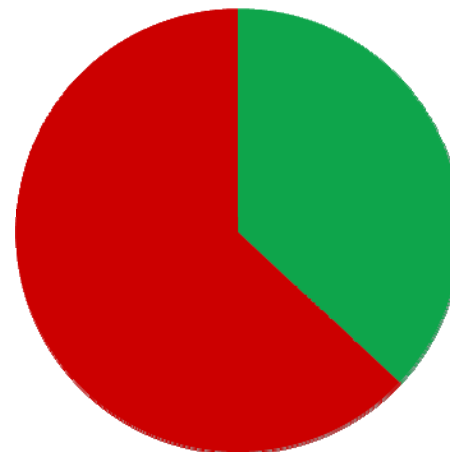
Base : Si au moins une mobilité en Q2 (422)

Non: 63%

- F. P. d'Etat : 72%
- Dont établissement public : 77%
- Catégorie C : 69%
- Catégorie C de la F.P.E. : 88%

Oui : 37%

- F. P. territoriale : 51%
- Catégorie A : 43%
- Région Parisienne : 45%



Des fonctionnaires partagés quant à l'accompagnement de leur hiérarchie et de leurs responsables des Ressources Humaines

Q5. Lors de ce changement de poste et/ou d'employeur public, diriez-vous que vous avez été très bien, plutôt bien, plutôt mal ou très mal accompagné par...?

Base : Si au moins une mobilité en Q2 (422)

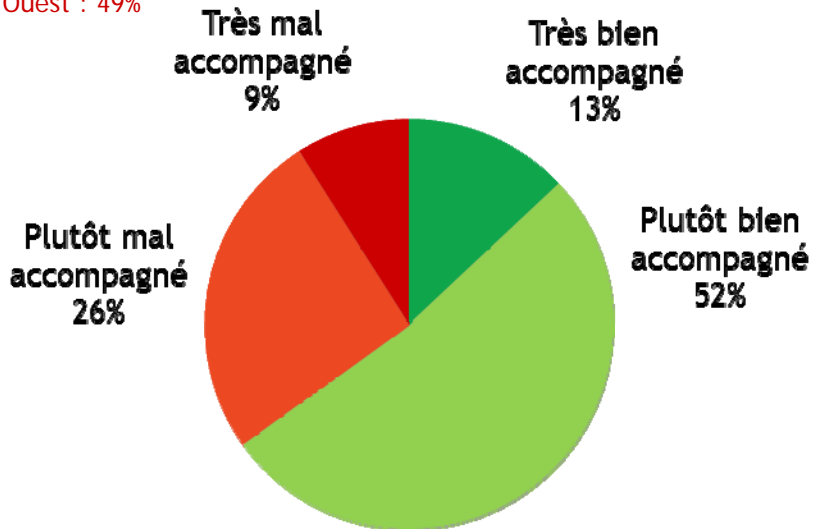
... votre hiérarchie :

ST Mal accompagné : 35%

ST Bien accompagné : 65%

- Fonction publique d'Etat : 41%
- Dont administration centrale : 47%
- Dont établissement public : 42%
- Sud Ouest : 49%

- F. P. hospitalière : 81%



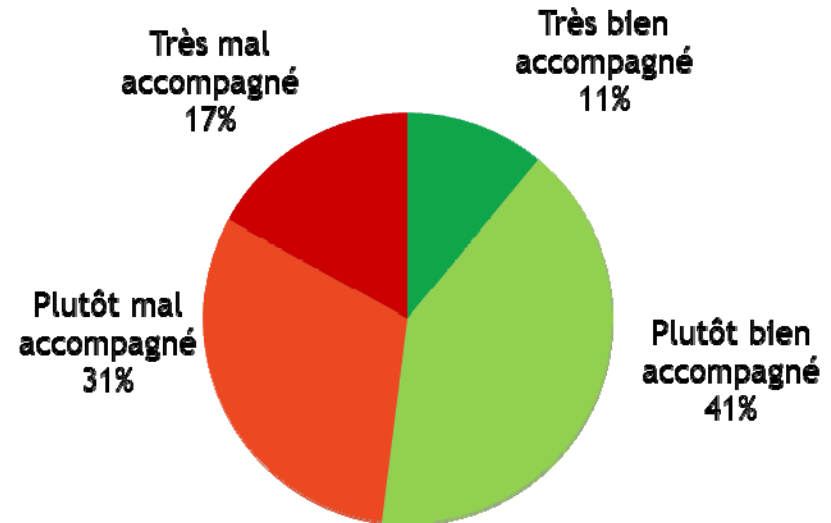
... votre responsable Ressources Humaines :

ST Mal accompagné : 48%

ST Bien accompagné : 52%

- Fonction publique d'Etat : 55%
- Dont établissement public : 62%

- Catégorie C : 57%



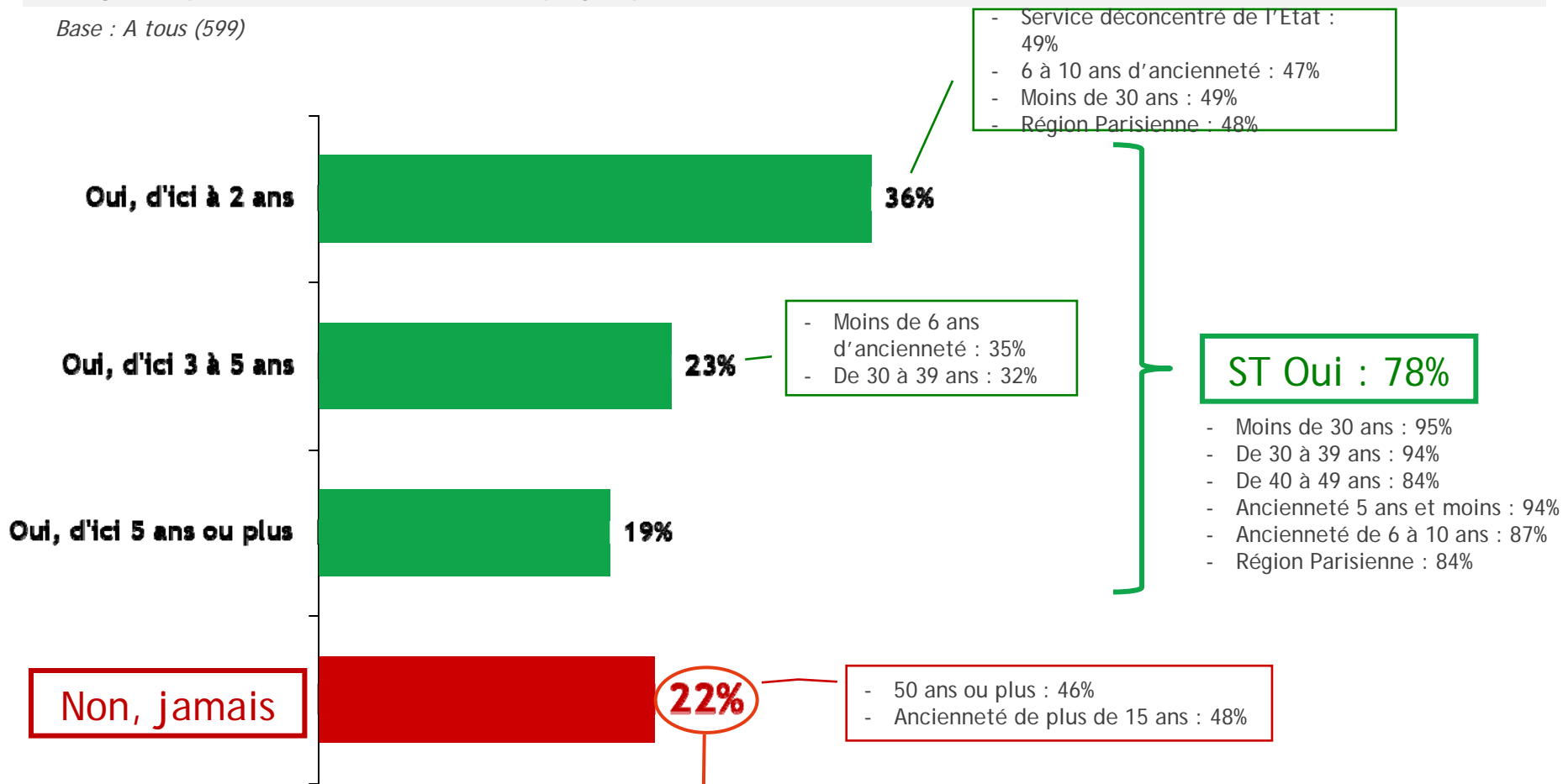
Au final, 30% des fonctionnaires estiment avoir été mal accompagnés par leurs hiérarchies ET leurs responsables des Ressources Humaines.

3. Les souhaits de mobilités professionnelles

A l'avenir, près de quatre fonctionnaires sur cinq souhaitent évoluer professionnellement au sein de la fonction publique

Q8. Dans l'avenir, souhaiteriez-vous évoluer professionnellement au sein de la fonction publique (c'est-à-dire changer de poste/fonction/métier, d'employer public ou de lieu d'affectation) ?

Base : A tous (599)



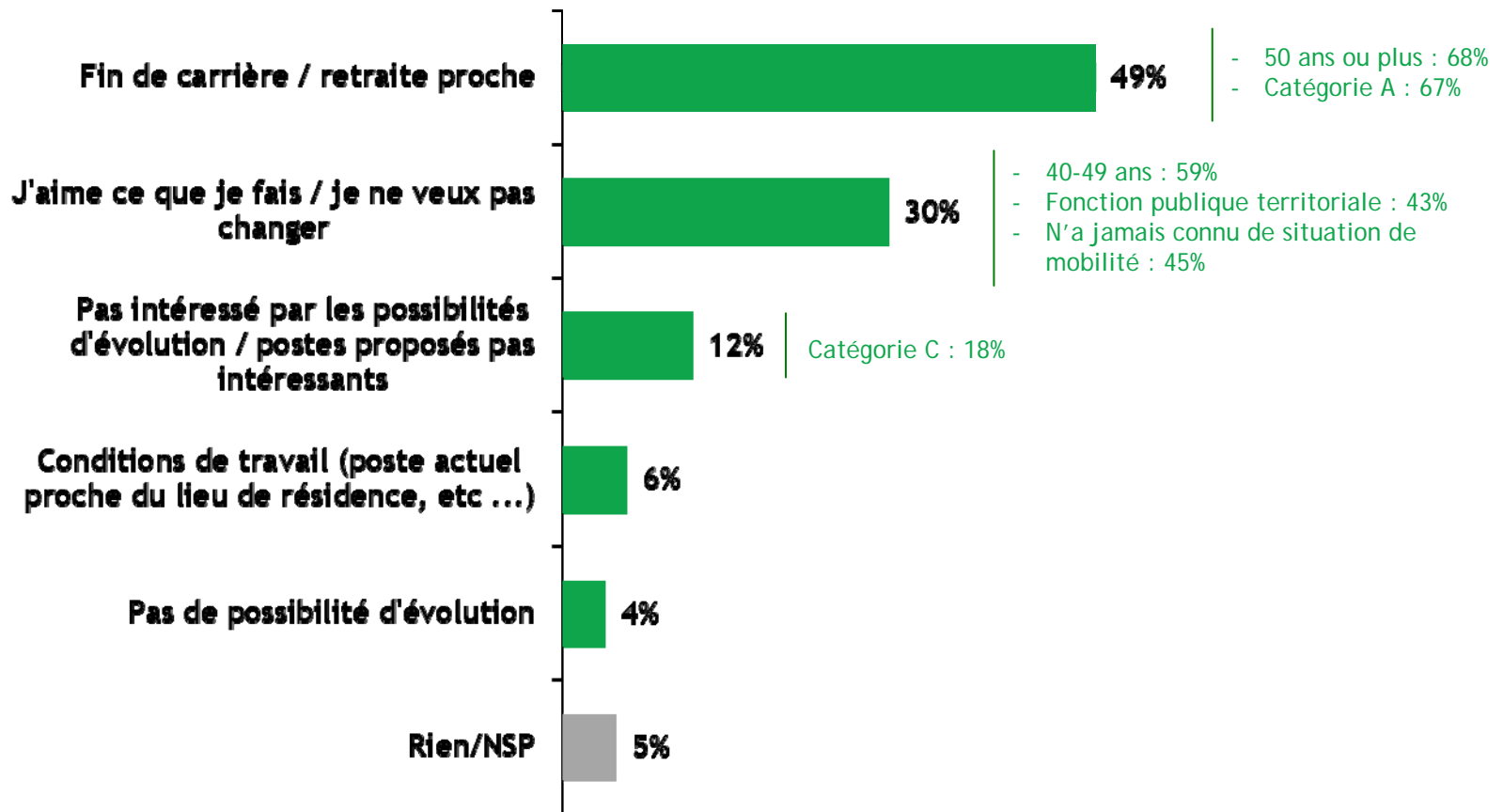
Dont 17% des fonctionnaires qui n'ont jamais connu de situation de mobilité (30% de l'échantillon). Ainsi, sur l'ensemble de l'échantillon, **seul 1 fonctionnaire sur 20 (5%) n'a jamais vécu de situation de mobilité et ne souhaite pas évoluer professionnellement (17% de 30%)**.

Dans un cas sur 2, les fonctionnaires qui ne souhaitent pas évoluer professionnellement sont en fin de carrière et proches de la retraite

Q15. Pour quelle(s) raison(s) ne souhaitez-vous pas évoluer professionnellement au sein de la fonction publique ?

Base : A ceux qui ne souhaitent pas changer de poste en Q8 (130)

Question ouverte – réponses spontanées

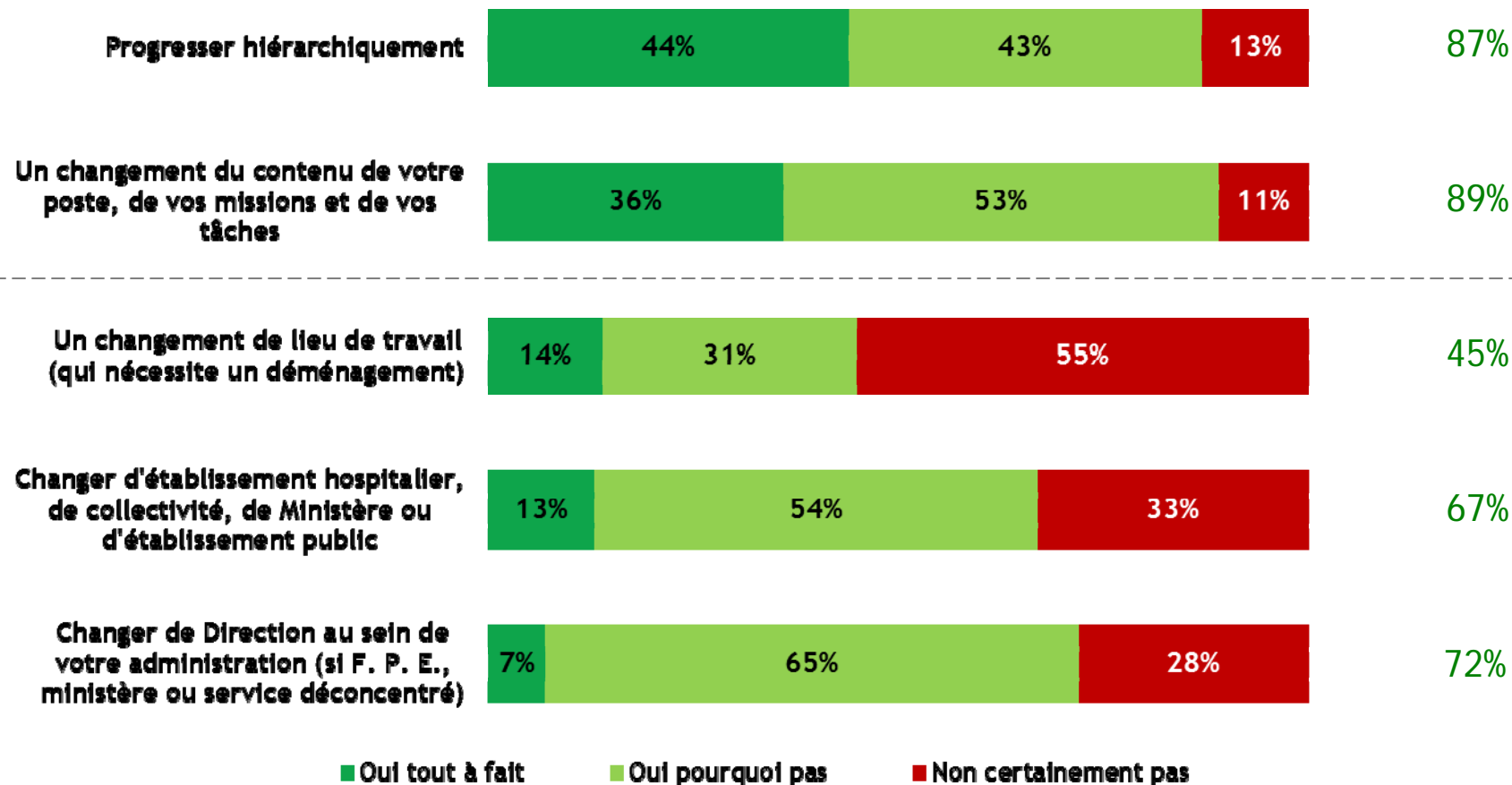


Les fonctionnaires qui souhaitent évoluer veulent très massivement progresser hiérarchiquement et voir le contenu de leur poste évoluer

Q9. Et plus précisément, souhaitez-vous...?

Base : A ceux qui souhaitent changer de poste en Q8 (469)

ST Oui



Dans le détail, la majorité relative des fonctionnaires qui souhaiteraient évoluer, convoite une « mobilité relative »

Q9. Et plus précisément, souhaitez-vous...?

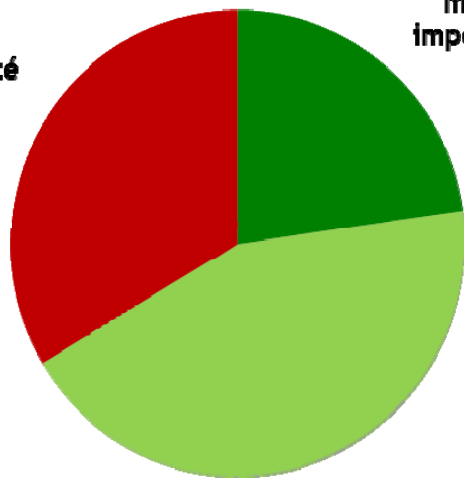
Question reconstruite

Base : A ceux qui souhaitent changer de poste en Q8 (469)

- Une « **Mobilité importante** » : souhaite « tout à fait » changer de lieu de travail, changer d'établissement hospitalier, de collectivité, de Ministère ou d'établissement public ou encore changer de direction au sein de son administration.
- Une « **Mobilité relative** » : souhaite « tout à fait » et de manière exclusive progresser hiérarchiquement ou changer de poste, de mission ou de tâche.

Ne souhaite aucune mobilité "tout à fait" 34%

F. P. hospitalière : 46%



Souhait d'une "mobilité importante" 23%

Moins de 30 ans : 39%
Région Parisienne : 29%

Souhait d'une "mobilité relative" 44%

F. P. territoriale : 52%

Rapporté à l'ensemble de l'échantillon interrogé :

- 17% souhaiteraient une « mobilité importante »
- 34% souhaiteraient une « mobilité relative »
- 49% souhaiteraient aucune mobilité de manière ferme (aucune citation « Tout à fait » en Q9 ou « Aucun souhait d'évolution » en Q8)

Plus de la moitié des fonctionnaires seraient prêts à élargir leurs recherches de poste à une autre branche de la Fonction publique

Q10. Seriez-vous prêt à élargir vos recherches de poste à un autre type de Fonction publique ?

Base : A ceux qui souhaitent changer de poste en Q8 (469)

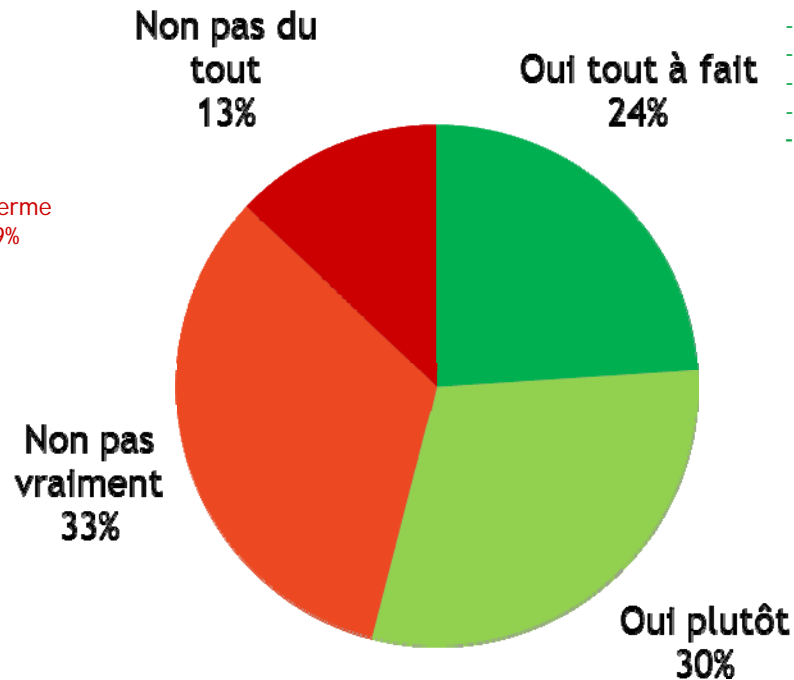
ST Non :

46%

- Fonction publique d'Etat : 54%
- Dont Administration centrale : 64%
- Dont Etablissement public : 55%
- Catégorie A : 53%
- Homme : 53%
- Ne souhaite aucune mobilité de manière ferme (aucune citation « tout à fait » en Q9) : 59%

ST Oui : 54%

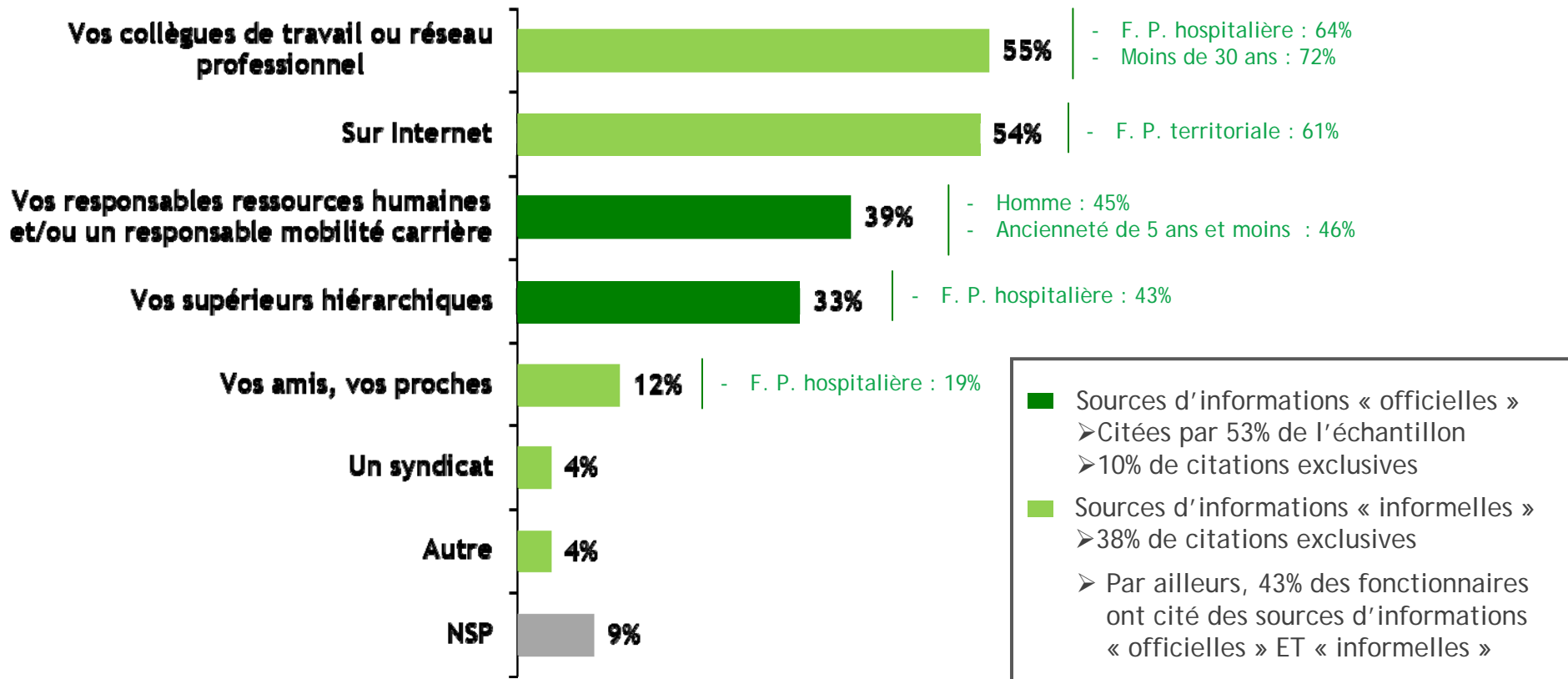
- Fonction publique territoriale : 63%
- Catégorie C : 60%
- Femme : 58%
- A déjà changé d'employeur public : 64%
- Souhaite une mobilité importante : 76%



Pour s'informer sur leurs évolutions professionnelles, les fonctionnaires ont principalement recours à leur réseau professionnel et à Internet

Q12. Après de qui ou comment avez-vous/pensez-vous trouver des informations sur vos possibilités d'évolutions professionnelles ?

Base : A ceux qui souhaitent changer de poste en Q8 (469)

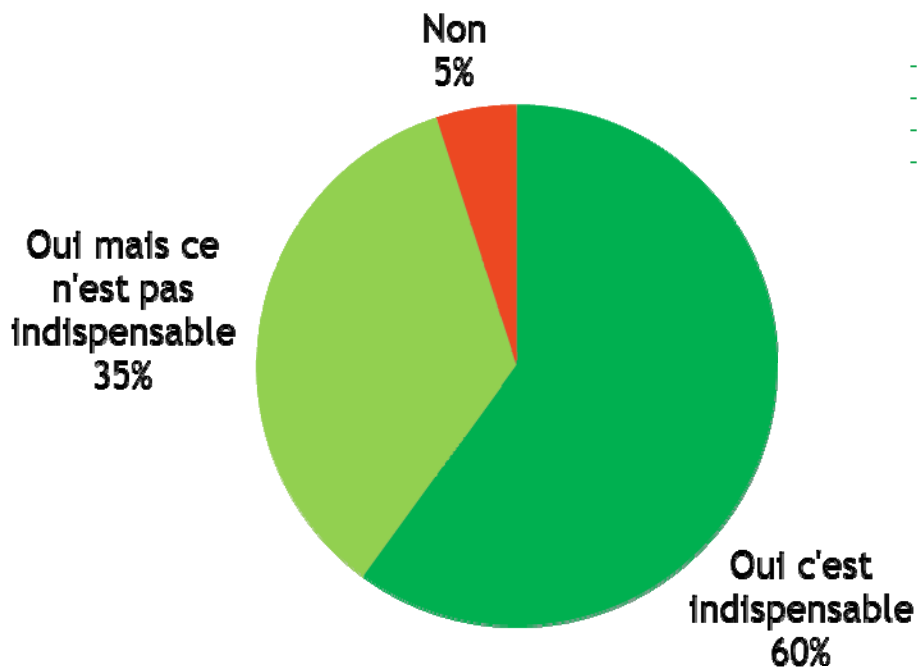


En moyenne, les fonctionnaires citent 2 sources d'information.

6 fonctionnaires sur 10 estiment que leur évolution professionnelle devrait impérativement s'accompagner d'une formation

Q11. D'après vous, cette évolution doit-elle s'accompagner d'une formation ?

Base : A ceux qui souhaitent changer de poste en Q8 (469)



ST Oui : 95%

- Service déconcentré de l'Etat : 99%
- 50 ans ou plus : 99%
- A déjà changé de Ministère : 100%
- A déjà changé de Direction au sein de l'administration : 100%

- F. P. hospitalière : 70%

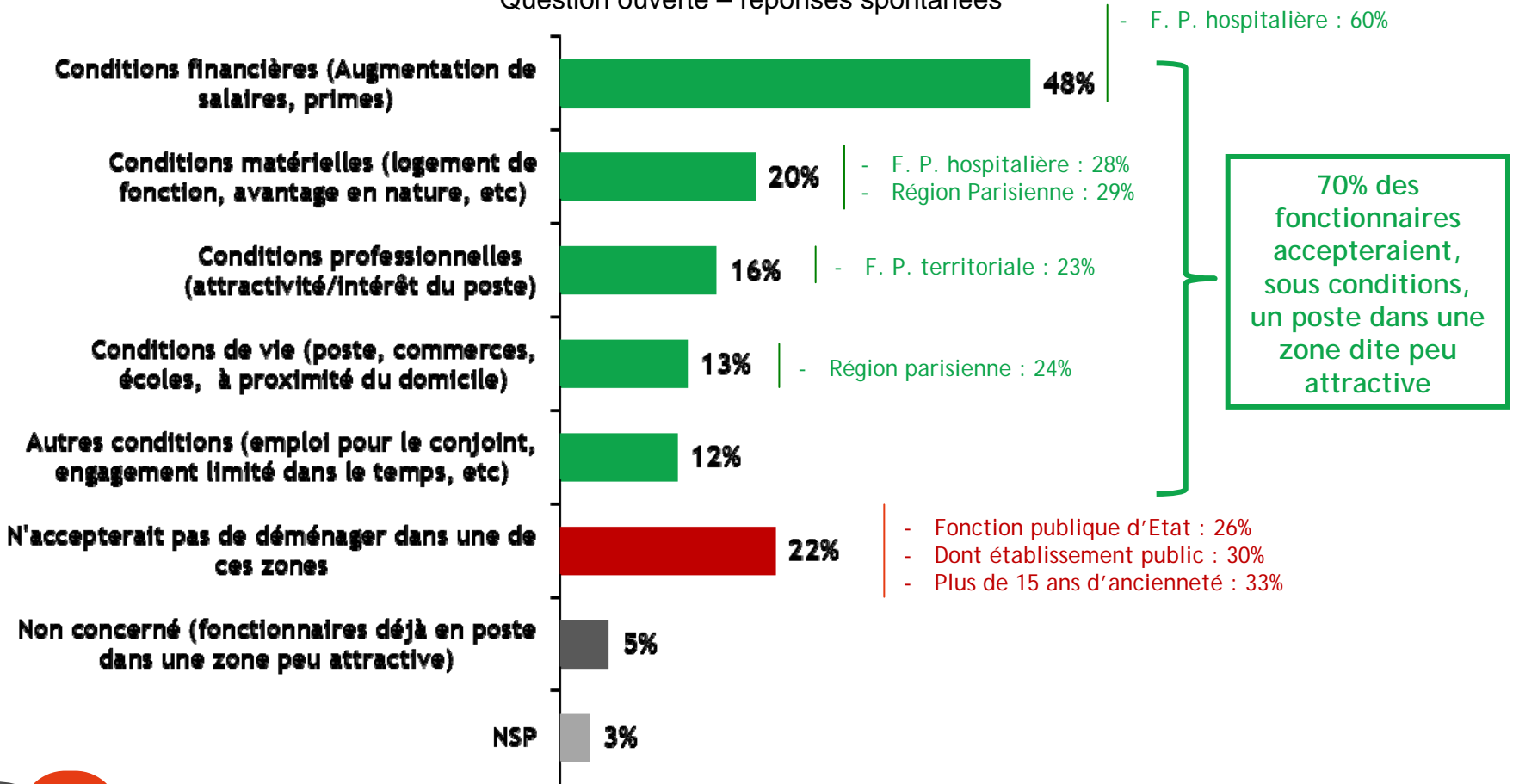
4. Les mobilités vers les zones peu attractives

Spontanément, 1 fonctionnaire sur 2 accepterait un poste dans une zone peu attractive en contrepartie d'une compensation financière

Q13. Il existe des zones géographiques dites peu attractives dans lesquelles le nombre d'agents publics est trop faible par rapport aux besoins (par exemple les zones rurales, les zones urbaines sensibles etc.). Vous personnellement, à quelles conditions accepteriez-vous un poste dans une de ces zones ?

Base : A ceux qui souhaitent changer de poste en Q8 (469)

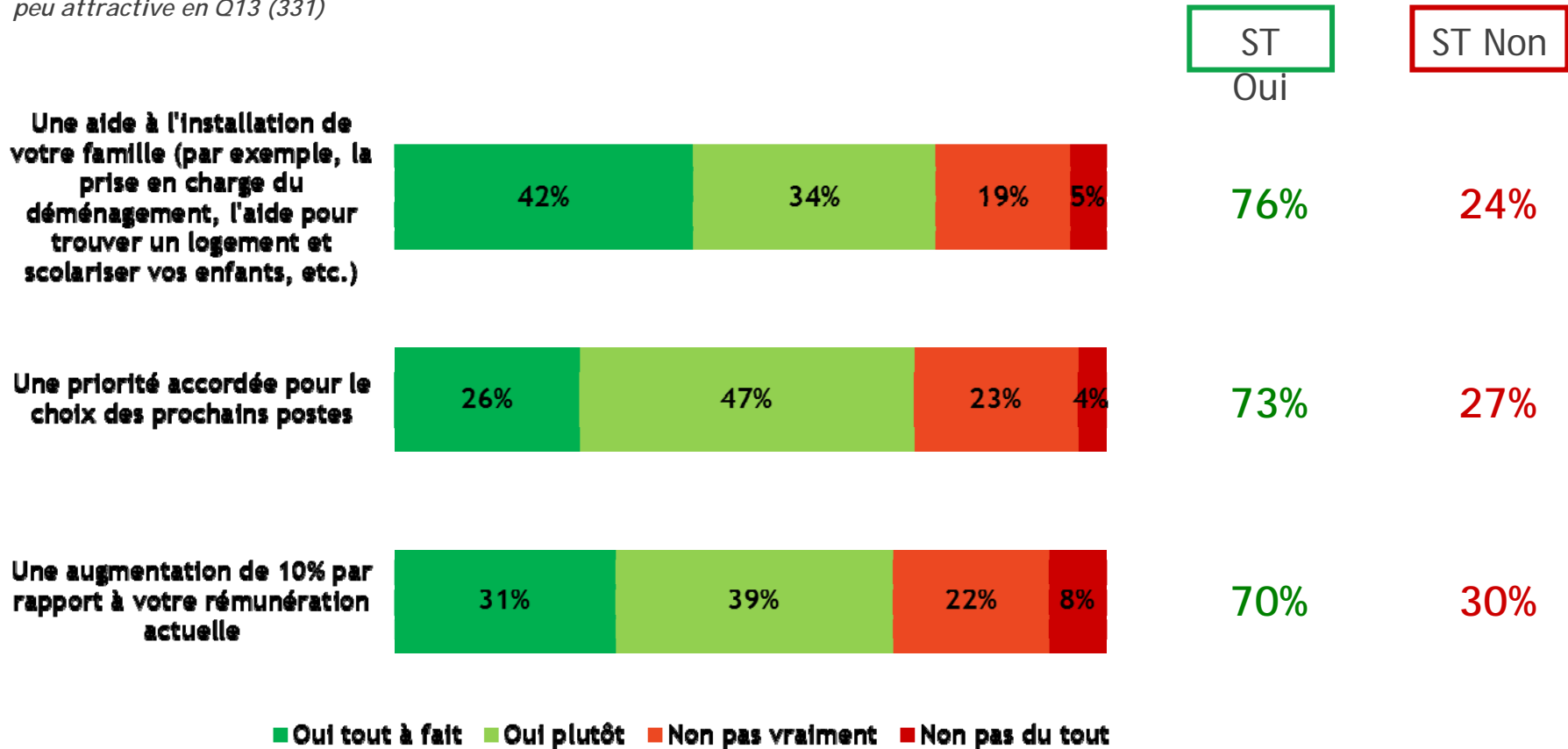
Question ouverte – réponses spontanées

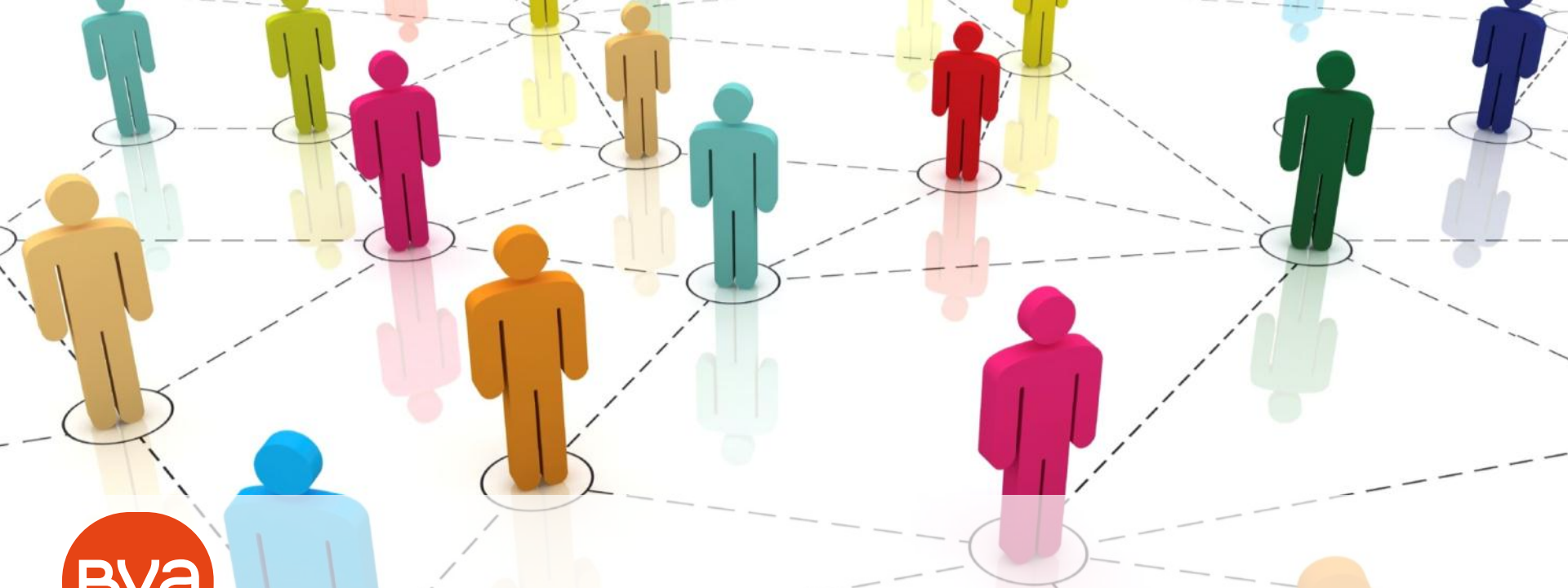


Parmi les pistes investiguées en assisté, l'aide à l'installation des familles apparait comme le levier le plus pertinent

Q14. Et plus précisément, chacun des éléments suivants pourrait-il vous amener à accepter un poste dans une zone géographique dite peu attractive ?

Base : A ceux qui souhaitent changer de poste en Q8 et accepteraient de déménager dans une zone peu attractive en Q13 (331)





Synthèse des résultats

Synthèse des résultats (1/4)

- Bien que perçue comme difficile, la mobilité professionnelle est fréquente au sein de la fonction publique
- Une majorité des fonctionnaires se sent mal informée sur les possibilités d'évolution au sein de la fonction publique et près des $\frac{3}{4}$ d'entre eux estiment qu'il est difficile pour un agent titulaire d'évoluer professionnellement.
- Néanmoins, 7 fonctionnaires sur 10 ont déjà vécu au moins une situation de mobilité et à l'avenir, près de quatre fonctionnaires sur cinq souhaitent évoluer professionnellement au sein de la fonction publique.
- Sur l'ensemble de l'échantillon, seul 1 fonctionnaire sur 20 (5%) n'a jamais vécu de situation de mobilité et ne souhaite pas évoluer professionnellement à l'avenir.
- Des changements de postes, souvent souhaités par les fonctionnaires, qui pourraient être davantage accompagnés
- Les changements de poste découlent dans 8 cas sur 10 d'un souhait et majoritairement ne s'accompagnent pas d'une évolution hiérarchique.
- Les fonctionnaires sont partagés quant à l'accompagnement de leur hiérarchie et de leurs responsables des Ressources Humaines.
 - *30% des fonctionnaires ayant connu au moins une situation de mobilité estiment avoir mal été accompagnés par leurs hiérarchies ET leurs responsables Ressources Humaines à cette occasion.*

Synthèse des résultats (2/4)

- Des fonctionnaires davantage tentés par les « mobilités relatives » ...

- A l'avenir, près de quatre fonctionnaires sur cinq souhaitent évoluer professionnellement au sein de la fonction publique.

- Dans le détail :
 - 44% d'entre eux souhaiteraient de manière ferme progresser hiérarchiquement,
 - 36% souhaiteraient un changement du contenu de leur poste, de leur mission et de leurs tâches,
 - 14% souhaiteraient changer de lieu de travail,
 - 13% d'établissement hospitalier, de collectivité, de Ministère ou d'établissement public
 - et 7% des fonctionnaires de la fonction publique d'Etat travaillant au sein d'un Ministère ou d'un service déconcentré souhaiteraient, toujours de manière ferme, changer de Direction au sein de leur administration.

- Ainsi, la majorité relative des fonctionnaires qui veulent évoluer souhaite une « mobilité relative » (44%), c'est-à-dire qu'ils souhaiteraient « tout à fait » et de manière exclusive progresser hiérarchiquement ou changer de poste, de mission ou de tâche. A l'inverse moins d'un quart d'entre eux souhaite une « mobilité importante » (23%), c'est-à-dire changer de lieu de travail, changer d'établissement hospitalier, de collectivité, de Ministère ou d'établissement public ou encore changer de direction au sein de son administration.

- Dans un cas sur 2, les fonctionnaires qui ne souhaitent pas évoluer professionnellement sont en fin de carrière et proches de la retraite.

Synthèse des résultats (3/4)

●... mais néanmoins pas fermés à l'idée de changer de type de Fonction publique

○ Plus de la moitié des fonctionnaires seraient prêts à élargir leurs recherches de poste à une autre branche de la Fonction publique.

- *Tandis que les fonctionnaires qui souhaitent changer de poste souhaitent le plus souvent une mobilité relative (progression hiérarchique ou changement de contenu de poste, de mission et de tâches), 54% d'entre eux seraient néanmoins prêts à changer de type de fonction publique lorsqu'on leur soumet l'idée.*

○ 6 fonctionnaires sur 10 estiment que leurs évolutions professionnelles devraient impérativement s'accompagner d'une formation.

● Accès aux informations sur les possibilités d'évolutions professionnelles au sein de la fonction publique : un recours aux sources d'informations officielles à généraliser

○ Pour s'informer sur leurs évolutions professionnelles, les fonctionnaires ont principalement recours à leur réseau professionnel (55% de citations) et à Internet (54% de citations).

○ 53% d'entre eux s'informent par ailleurs en faisant appel à au moins une source d'information officielle (responsable RH ou supérieur hiérarchique).

○ A l'inverse, 38% des fonctionnaires font exclusivement appel à des sources d'informations informelles (collègues de travail, Internet, amis ou proches, etc) pour s'informer sur leurs possibilités d'évolutions.

Synthèse des résultats (4/4)

- 70% des fonctionnaires accepteraient, sous conditions, un poste dans une zone dite peu attractive
- Spontanément, 1 fonctionnaire sur 2 accepterait un poste dans une zone peu attractive en contrepartie d'une compensation financière.
- Toutefois, parmi les pistes investiguées en assisté, l'aide à l'installation des familles apparaît comme le levier le plus pertinent.

Enquête sur la mobilité dans la fonction publique

Juin 2013



BVA OPINION

Emmanuel FORT – Directeur de clientèle

Jules MOURIER – Chargé d'études

01 71 16 88 00

SG I I AP Secrétariat général
pour la **modernisation**
de l'**action publique**
www.modernisation.gouv.fr

ANNEXE VIII

La déconcentration des actes de gestion

Annexe VIII

Les informations ci-dessous constituent un traitement par la mission des données recueillies par la DGAFP dans le cadre de l'enquête menée auprès des ministères pour tirer un bilan de la déconcentration des actes de gestion. Elles proviennent de sept ministères, culture et communication, écologie, développement durable et énergie, éducation nationale, enseignement supérieur et recherche, défense, économie et finances et travail emploi et formation professionnelle. On soulignera l'absence de données en provenance du ministère de l'intérieur. Quant aux ministères ayant répondu certains corps ne sont pas recensés (pas de secrétaire administratif dans la réponse du ministère des finances par exemple) et des rubriques sont non renseignées. Enfin la multiplication de corps à effectifs réduits contribue à relativiser la pertinence des calculs effectués sur des moyennes arithmétiques. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche produit ainsi des réponses pour 31 corps de catégorie A sur un total de 55 corps pour l'ensemble des ministères.

Les actes de gestion ont été regroupés en sept rubriques : entrée dans le corps, avancement, discipline, tableau de mutation, positions, congés et fin de carrière. Alors que la rubrique « tableau de mutation » ne comprend que cet acte, la rubrique « entrée dans le corps » comprend l'organisation du recrutement, les concours, la nomination, la titularisation et le refus de titularisation, le reclassement et la prolongation de stage. La rubrique « position » apparaît composée de décisions assez différentes : détachement, mise à disposition, disponibilité d'office, de droit ou sur demande, autorisation et refus de temps partiel, autorisation de cumul d'activité, congé pour formation professionnelle.

Les trois catégories de fonctionnaires A, B et C étaient concernées. 117 corps ont été recensés (55 A, 35 B et 27C) et les doublons relativement rares n'ont pas été exclus. Certains ministères ont agrégé la réponse (agents de catégorie A des DDI).

1. Intensité de la déconcentration suivant le ministère

Pour chaque corps et chaque acte de gestion de gestion les ministères ont indiqué s'il s'agissait d'un acte déconcentré (O) ou non déconcentré (N). Ainsi le tableau ci-dessous montre que dans l'extraction seuls quatre actes de gestion (titularisation, refus de titularisation, reclassement et prolongation de stage) sont déconcentrés pour un des deux corps de catégorie C gérés au ministère du travail.

Tableau 1 : Déconcentration de quelques actes de gestion pour deux corps de catégorie C au ministère du travail

famille	actes de gestion	Adjoints administratifs	Adjoints techniques
entrée dans le corps	Recrutement	N	N
entrée dans le corps	Concours	N	N
entrée dans le corps	Nomination	N	N
entrée dans le corps	Titularisation	O	N
entrée dans le corps	Refus de titularisation	O	N
entrée dans le corps	Reclassement	O	N
entrée dans le corps	Prolongation de stage	O	N
Avancement	Notation	N	N
Avancement	Réduction d'ancienneté	N	N
Avancement	Promotion d'échelon	N	N
Avancement	Tableau d'avancement	N	N
Avancement	Avancement de grade	N	N
Discipline	Discipline 1er et 2e groupe	N	N
Discipline	Discipline 3e et 4e groupe	N	N
Tableau de mutation	Tableau de mutation	N	N

Source : DGAFP.

Annexe VIII

Pour reprendre l'exemple ci-dessus, 57 % des actes de gestion liés à l'entrée dans le corps sont déconcentrés pour les adjoints administratifs, aucun pour les adjoints techniques. En conséquence, les entrées dans le corps pour les catégories C au ministère du travail sont déconcentrées à 29 %.

Le tableau ci-dessous reprend pour chacune des catégories A, B et C le pourcentage des actes déconcentrés par ministère. Les recrutements des corps de catégorie C du ministère du travail y sont mentionnés comme déconcentrés à 29 % (cellule B 22).

Tableau 2 : Déconcentration des actes de gestion par catégorie A, B et C et ministère (en %)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
1	Catégorie et ministère	ENTRÉE_DANS_LE_CORPS	AVANCEMENT	DISCIPLINE	TABLEAU DE MUTATIONS	POSITIONS	CONGÉS	RE	indice de déconcentration par catégorie et ministère	indice de déconcentration				catégorie	indice de déconcentration par catégorie
2	Catégorie A MCC	0,00	0,00	0,26	0,00	0,27	0,71	0,00	0,18	0,18	Ministère de la culture			A	0,337
3	Catégorie A MEDDE	0,00	0,20	0,00	0,00	0,40	0,83	0,00	0,20	0,30	Ministère de l'écologie			B	0,333
4	Catégorie A MEN	0,57	0,70	0,50	0,80	0,75	0,99	0,73	0,72	0,79	ministère de l'éducation nationale			C	0,481
5	Catégorie A MESR	0,50	0,62	0,13	0,13	0,86	0,89	0,04	0,45	0,39	Ministère de l'enseignement supérieur				
6	Catégorie A MINDEF	0,22	0,51	0,43	0,83	0,77	0,86	0,14	0,54	0,66	Ministère de la défense				
7	Catégorie A minefi	0,00	0,09	0,00	0,00	0,07	0,32	0,00	0,07	0,14	Ministère de l'économie et des finances				
8	Catégorie A telp	0,00	0,00	0,00	0,00	0,60	0,67	0,14	0,20	0,23	Ministère du travail				
9	Catégorie B MCC	0,00	0,00	0,22	0,00	0,27	0,71	0,00	0,17						
10	Catégorie B MEDDE	0,00	0,20	0,00	0,00	0,34	0,78	0,00	0,19						
11	Catégorie B MEN	0,57	0,55	0,80	0,60	0,76	1,00	0,67	0,71						
12	Catégorie B MESR	0,14	0,00	0,00	0,00	0,50	0,50	0,14	0,18						
13	Catégorie B MINDEF	0,60	0,80	0,50	1,00	0,90	1,00	0,17	0,71						
14	Catégorie B minefi	0,00	0,23	0,08	0,00	0,29	0,57	0,00	0,17						
15	Catégorie B telp	0,00	0,00	0,00	0,00	0,60	0,67	0,14	0,20						
16	Catégorie C MCC	0,00	0,00	0,33	0,00	0,27	0,71	0,00	0,19						
17	Catégorie C MEDDE	0,43	0,49	0,43	0,43	0,51	0,79	0,39	0,50						
18	Catégorie C MEN	1,00	0,80	1,00	1,00	0,90	1,00	0,86	0,94						
19	Catégorie C MESR	0,50	0,44	0,50	0,50	0,60	0,67	0,50	0,53						
20	Catégorie C MINDEF	0,75	0,80	0,50	1,00	0,90	1,00	0,20	0,74						
21	Catégorie C minefi	0,00	0,28	0,17	0,00	0,33	0,50	0,00	0,18						
22	Catégorie C telp	0,29	0,00	0,00	0,00	0,70	0,67	0,43	0,30						
23	Moyenne	0,27	0,32	0,28	0,30	0,55	0,75	0,22	0,38						

Source : DGAFP traitement mission.

Toujours en réalisant des calculs en moyenne arithmétique en raison de l'absence de précisions sur les poids relatifs des populations et des actes, la mission a calculé une moyenne de déconcentration des actes de gestion. La rubrique « congés » - annuels, longue durée, parental... - est sensiblement plus déconcentrée que les autres à 75 %. La rubrique « positions » est déconcentrée à 55 % mais avec des écarts importants entre ministère même pour des catégories équivalentes de fonctionnaires. Les actes de gestion de la rubrique « position » sont déconcentrés à 90 % pour les agents de catégorie B du ministère de la défense mais à 29 % pour les agents de catégorie B du ministère des finances.

Cette moindre déconcentration du ministère des finances est illustrée également par l'indice de déconcentration par corps et par ministère qu'a calculé la mission en réalisant la moyenne arithmétique des sept rubriques d'actes de gestion. Les corps de catégorie A du ministère des finances sont ceux qui ont la gestion la moins déconcentrée (indice 0,07 cellule I 7 du tableau ci-dessus), les C du ministère de l'éducation nationale, ceux qui ont la gestion la plus déconcentrée (indice 0,94 cellule I 18).

La mission a calculé un indice synthétique de déconcentration pour chaque ministère sur la base de la moyenne arithmétique des trois catégories d'agents.

Annexe VIII

Tableau 3 : Indice de déconcentration des ministères

Ministère	indice déconcentration
ministère de l'éducation nationale	0,79
Ministère de la défense	0,66
Ministère de l'enseignement supérieur	0,39
Ministère de l'écologie	0,30
Ministère du travail	0,23
Ministère de la culture	0,18
Ministère de l'économie et des finances	0,14

Source : DGAFP calculs mission.

Le ministère de l'éducation apparaît comme le ministère ayant la gestion la plus déconcentrée, le ministère de l'économie et des finances celui qui a la gestion la moins déconcentrée.

2. Les tableaux de mutation

S'agissant des tableaux de mutation, parmi les ministères ayant rempli la rubrique, MCC, MINEFI et TEPF ne déconcentrent aucun acte pour aucune catégorie d'agents, le MEDDE ne déconcentre que pour certaines catégories C, le MESR déconcentre pour certaines catégories A et C. Le MEN pour les C et la défense pour les B¹ déconcentrent la totalité des tableaux de mutation.

Tableau 4 : Proportion des tableaux de mutation déconcentrés par catégorie de fonctionnaires et ministère

	TABLEAU_DE_MUTATION
Catégorie A MCC	0,00
Catégorie A MEDDE	0,00
Catégorie A minefi	0,00
Catégorie A tefp	0,00
Catégorie B MCC	0,00
Catégorie B MEDDE	0,00
Catégorie B MESR	0,00
Catégorie B minefi	0,00
Catégorie B tefp	0,00
Catégorie C MCC	0,00
Catégorie C minefi	0,00
Catégorie C tefp	0,00
Catégorie A MESR	0,13
Catégorie C MEDDE	0,43
Catégorie C MESR	0,50
Catégorie B MEN	0,60
Catégorie A MEN	0,80
Catégorie A MINDEF	0,83
Catégorie B MINDEF	1,00
Catégorie C MEN	1,00

Source : DGAFP traitement mission.

¹ La défense n'a pas répondu pour les catégories C.

Annexe VIII

13 % des tableaux de mutation des 31 corps de catégorie A du ministère de l'enseignement supérieur sont déconcentrés mais le nombre de corps pour lesquels la question est considérée comme sans objet est importante (23).

Des corps tels les secrétaires administratifs peuvent relever d'un tableau de mutation déconcentré dans certains ministères, éducation nationale ou défense (100 % de déconcentrés) par exemple et pas dans d'autres ministères comme le ministère du travail.

Le tableau ci-dessus confirme ainsi la grande hétérogénéité des modalités de gestion des mutations selon les ministères.

ANNEXE IX

Les plates-formes régionales interministérielles d'appui à la GRH

SOMMAIRE

1. PRESENTATION.....	1
1.1. Objectifs des PFRH.....	1
1.2. Composition	1
1.3. Mode de fonctionnement	2
1.4. Relations avec la DGAFP.....	2
2. BILAN.....	3
2.1. Les missions accomplies	5
2.2. Les missions en cours.....	5
2.3. Les difficultés	6
3. CONCLUSION	6

Annexe IX

Dans le but d'accompagner le REATE et la mise en commune des moyens humains déconcentrés, les plates-formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH) ont été créées par une circulaire du Premier ministre du 27 février 2009 ; elles visaient ainsi à favoriser le développement des mobilités au sein d'un même bassin d'emplois et à professionnaliser la gestion personnalisée des ressources humaines.

1. Présentation

1.1. Objectifs des PFRH

Les objectifs opérationnels des plates-formes, tels qu'indiqués dans la circulaire du Premier ministre étaient :

- ◆ l'élaboration d'un plan régional de gestion prévisionnelle des ressources humaines pour l'ensemble des services de l'État permettant d'objectiver les problématiques de GRH locale ;
- ◆ l'appui à la mobilité avec la mise en place du conseiller mobilité-carrière et l'animation d'un réseau mobilité ;
- ◆ la mise en commun de l'information sur les postes à pourvoir, via la généralisation de bourses d'emplois régionales ;
- ◆ la construction d'une offre de formation interministérielle s'inscrivant dans un plan régional de formation ;
- ◆ l'action sociale ;
- ◆ la mutualisation à la demande en matière d'organisation des concours de recrutement des agents de catégorie C et des contractuels.

Ces objectifs ambitieux, en l'absence jusqu'alors de prise en compte interministérielle et déconcentrée des ressources humaines, ont abouti à la décision d'armer les PFRH de 6 agents de catégorie A.

1.2. Composition

Les plates-formes sont, en général, constituées de six agents :

- ◆ un directeur de la plate-forme ;
- ◆ un conseiller mobilité carrière ;
- ◆ un conseiller action social ;
- ◆ un conseiller formation ;
- ◆ un webmestre pour la bourse d'emploi ;
- ◆ un assistant à temps partagé.

Cette répartition des missions peut être modulée pour l'adapter aux besoins des régions. Ainsi la région Ile-de-France emploie sept agents (ETP) sur sa PFRH alors que la Corse n'en emploie que trois (ETP) et qu'en Corse, le directeur de la PFRH est en même temps directeur administratif et financier du SGAR.

Deux régions avaient été choisies pour préfigurer les PFRH (Bretagne et Picardie).

Annexe IX

La sélection des directeurs est intervenue au premier semestre 2009 selon un profil type après un appel à candidatures lancé par les préfets de région (SGAR) via le site de la bourse interministérielle de l'emploi public et des bourses régionales lorsqu'elles existent. Les fiches d'emploi ont été préparées par le DGAFP pour le recrutement déconcentré du reste de l'équipe de la plate-forme. Les efforts respectifs des ministères les plus contributeurs ont été pris en compte dans la clé de répartition des recrutements.

Les PFRH ont ainsi réellement débuté en 2010.

1.3. Mode de fonctionnement

Les PFRH sont une des composantes des SGAR, le directeur de la plate-forme étant chargé de mission auprès du SGAR. Toutefois et à la différence des autres membres du SGAR, la PFRH est centrée sur de l'opérationnel.

En réalité la PFRH est assez autonome par rapport au SGAR.

Les SGAR sont placées sous une triple autorité : la DGAFP qui anime le réseau des PFRH et leur donne des feuilles de route (cf. infra) ; le SGG qui assure la nomination, la gestion et la rémunération des agents ; le préfet de région par l'intermédiaire du SGAR qui est amené à valider leurs travaux et à les rendre publics notamment lors des CAR.

1.4. Relations avec la DGAFP

La DGAFP, qui a connu différents rattachements ministériels, n'a pas de services déconcentrés. Toutefois, les PFRH pourraient en être une forme puisqu'elles reçoivent des feuilles de route annuelles de la DGAFP et participent à des réunions bimestrielles à la DGAFP.

Trois feuilles de route, une par année, ont été établies :

- ◆ En 2011, la feuille de route indique que les PFRH ont des objectifs « stratégiques » et « permanents » présentés sous forme de catalogue très complet et très détaillé des missions des PFRH à travers plus de 30 items tels que : « faciliter les mobilités interministérielles dans le cadre de la REATE », « animer le réseau des responsables RH », « élaborer le plan triennal de GPRH et le présenter en CAR », « relayer les politiques de la DGAFP » ;
- ◆ En 2012, les objectifs sont très similaires, toujours déclinés à travers quatre thèmes (gestion prévisionnelle, mobilité/parcours professionnels ; formation interministérielle ; action sociale et environnement professionnel ; pilotage de la plate-forme), onze objectifs stratégiques et trente objectifs permanents ;
- ◆ En 2013, la feuille de route est recentrée autour de cinq priorités, déclinées en un volet national et un volet local, et demande aux préfets de région d'adresser une lettre de mission aux directeurs des PFRH. Les cinq priorités d'action pour l'année 2013 sont :
 - la gestion prévisionnelle des ressources humaines ;
 - la mobilité des agents publics ;
 - la formation continue interministérielle ;
 - l'action sociale et l'environnement professionnel ;
 - la professionnalisation des acteurs ressources humaines.

Annexe IX

Pour chacun de ces thèmes, des actions précises sont indiquées comme, en ce qui concerne la mobilité des agents publics, par exemple : « elle facilitera les mobilités interministérielles, notamment par la mobilisation du dispositif de compensation un pour un « inter-BOP » et par sa participation aux conférences multi-BOP, et apportera à cette fin son aide aux services de l'Etat et à leurs agents. Elle mettra également en place un dispositif de type « école de la mobilité » en direction des agents et des différents acteurs RH de proximité, notamment les gestionnaires de personnel et les conseillers de mobilité. »

2. Bilan

En octobre 2012, la DGAFP a réalisé un bilan triennal des PFRH, synthèse de l'enquête dite « qualitative » adressée en juin 2012 au 23 plates-formes régionales. Selon ce document, en 2012, les effectifs des vingt-trois PFRH représentaient 118 ETP se répartissant en 77 % d'agents de catégorie A (91 agents), 11 % d'agents de catégorie B (13) et 12 % d'agents de catégorie C (14). En retenant pour le calcul les salaires bruts 2010 des agents de catégorie A et B non enseignants et C employés tels qu'ils ressortent du rapport sur l'état de la fonction publique 2012, le coût en personnel peut être estimé à 5 M€ auxquels il convient d'ajouter les frais de fonctionnement évalués forfaitairement à 5 000 € par agent soit 590 000 € .

Tableau 1 : Evaluation du coût des personnels PFRH

catégorie	Nombre d'agents	salaire brut	masse salariale
A	91	46 845	4 262 895
B	13	34 531	448 903
C	14	26 109	365 526
total	118		5 077 324

Source : DGAFP calculs mission

Le coût total de fonctionnement direct des PFRH est estimé à 6 millions d'euros par an.

Lors de ses déplacements, la mission a rencontré les responsables de PFRH (Basse-Normandie, Rhône-Alpes, Nord Pas-de-Calais). Elle a également assisté à la réunion des PFRH à la DGAFP le 30 mai 2013. Elle a, enfin, regardé avec attention les réponses apportées par les PFRH dans le cadre de l'étude qualitative des bilans triennaux et eu accès à de nombreux documents produits par les PFRH.

Elle en tire les enseignements suivants :

- ◆ **le pilotage** : le triple pilotage évoqué plus haut, auquel s'ajoute le SGMAP dans la conduite du chantier RéATE pose un problème relevé dans presque toutes les réponses des PFRH à l'enquête de 2012 ; les PFRH ne savent pas toujours à qui s'adresser et regrettent qu'il n'y ait pas de coordination au niveau national notamment pour les demandes d'enquête ou pour certaines priorités. « Le circuit des donneurs d'ordre est à clarifier » selon le bilan de la PFRH Franche-Comté. La réorganisation de la DGAFP a amélioré les échanges DGAFP/PFRH fin 2012 ;
- ◆ **l'information sur les emplois** : les PFRH animent la BRIEP ; mais dans l'enquête de 2012, 70 % des réponses indiquent que la BRIEP fonctionne mal ou peu et devrait être fusionnée avec la BIEP ; par contre 30 % estiment que la BRIEP assure la visibilité de la PFRH au niveau régional ; certaines collectivités utilisent la BRIEP pour publier leurs offres d'emploi et réciproquement les bourses d'emplois territoriales donnent accès au site BRIEP (Bretagne) ;

Encadré 1 : offres de postes figurant sur les BRIEP le 1^{er} juillet 2013

La mission a examiné les postes offerts sur les sites des BRIEP le 1^{er} juillet 2013.

Sur 21 sites BRIEP (le site Poitou-Charentes ne peut être atteint) la mission a comptabilisé 403 offres d'emplois (dont une dizaine avec la mention « susceptible d'être vacant »).

Ces offres sont inégalement réparties sur le territoire : la région Centre offre 79 emplois, la région Champagne-Ardenne 41 emplois alors que Midi-Pyrénées n'en propose que 28, le Nord Pas de Calais 11 et Rhône-Alpes 17.

Elles sont souvent issues d'une même structure : en région Provinces Alpes Côte d'azur, l'institut de recherche pour le développement (IRD) offre 6 des 11 postes affichés sur la BRIEP ; en Bourgogne, c'est le rectorat qui propose 5 des 8 postes offerts ; en Rhône-Alpes, l'Université Lyon II offre 6 emplois sur les 17 indiqués.

Ces offres émanent parfois de collectivités locales (6 des 8 offres de la BRIEP Basse-Normandie) ou de centres hospitaliers (5 sur 11 offres de la BRIEP de Bretagne).

Les offres sont de niveau varié (DRAC Limousin, adjoint au SGAR de Bourgogne, directeur des études et des stages IRA de Bastia, infirmier, technicien en SVT dans un lycée en Aquitaine, conducteur automobile, secrétaire à la DDPP de l'Ain).

12 % seulement des postes proposés sont à pourvoir dans les services déconcentrés de l'Etat relevant de la REATE.

La région Lorraine propose un poste à pourvoir à Paris et un stage non rémunéré comme assistante administrative au SGAR.

La répartition par catégories montre qu'une majorité des postes offerts sont en A : sur les 120 fiches étudiées par la mission, 8 % sont en A+, 44 % sont en A, 30 % sont en B et 18 % sont en C.

De nombreuses offres de postes correspondent à des fonctions transverses : chargé de promotion (Basse-Normandie), gestionnaire de dépenses et de recettes, responsable du service accueil (Picardie), secrétariat, chargé d'accueil et d'accompagnement (Rhône-Alpes), gestionnaire instructeur administratif, secrétaire en gestion administrative (Languedoc-Roussillon), assistant du directeur (Nord pas de Calais).

Enfin, de nombreuses offres de postes sont à pourvoir bien avant le 1^{er} juillet (Auvergne 2 des 8 postes offerts) : les listes ne sont pas parfaitement mises à jour.

Ainsi, il apparaît que les postes offerts sur la BRIEP sont assez peu nombreux ; les publications sont très différentes selon les PFRH et leur réseau local ; la majorité des postes sont en A ; il n'y a pas de pilotage national relatif aux publications de postes.

- ◆ **les relations avec les partenaires institutionnels** : les PFRH participent aux CAR, mais surtout pour présenter leur travail dans un cadre limité. Il ne semble pas y avoir discussion des enjeux d'une interministérialité locale de la gestion RH. Les PFRH ont peu de contacts avec les préfets de département et voient surtout les secrétaires généraux des préfectures. Les contacts sont plus fréquents avec les DDI et singulièrement avec leurs secrétaires généraux. Les PFRH, selon les régions ont noué des contacts avec les directeurs de centres de gestion, la délégation régionale du CNFPT, le Rectorat.

2.1. Les missions accomplies

- ◆ la formation interministérielle mutualisée est reconnue comme une réussite des PFRH : l'offre de stages est ouverte et permet des échanges favorables à l'interministérialité ; la PFRH tend à devenir le « guichet unique » des offres de formation générale telle que Chorus, les marchés publics, la prise en compte des risques psycho-sociaux, ... Toutefois, d'une part, la contrainte budgétaire risque des restreindre l'offre commune et d'autre part, les responsables de formation de services déconcentrés qui n'ont plus en charge les formations « généralistes » ont tendance à s'en désintéresser au profit des formations métier. La PFRH doit s'assurer de la coopération de tous les services ;
- ◆ l'action sociale interministérielle est bien implantée, même si elle se heurte encore à l'action sociale très développée de certains ministères et est donc marginale en termes de moyens financiers. La PFRH Picardie a réussi à organiser un spectacle de Noël mutualisé avec plus de 1 700 places ;
- ◆ l'information : les PFRH ont créé des lettres de la PFRH qui sont diffusées dans les services de l'Etat (Ile de France, Basse-Normandie, etc.).

2.2. Les missions en cours

- ◆ la cartographie des emplois est une mission particulièrement difficile que certaines PFRH n'ont pu mener à bien en 2012 ; il apparaît que des services déconcentrés (notamment l'Agriculture ou la DRFIP) ont fait de la résistance au motif que cela ne concernait pas les PFRH. Par ailleurs cette cartographie doit être étudiée de manière dynamique dans un objectif de GPEEC. Or les ministères ne connaissent pas la déclinaison régionale de l'évolution des emplois et ne sont donc pas en mesure de répondre à la demande des PFRH : quels emplois demain et où ? En absence de plan ministériel de GPRH, il ne peut y avoir de plan local interministériel ;
- ◆ l'aide aux restructurations : plusieurs PFRH ont été associées à des opérations de restructurations pour aider à la reconversion de personnels dont les services fermaient (CRC en lien avec la Cour des Comptes) et en appui des restructurations de défense ;
- ◆ les actions « autonomes » : pour répondre à des demandes locales ou pour se faire mieux connaître, les PFRH ont élargi le champ de leur intervention de manière autonome :
 - certaines réalisations peuvent être considérées comme positives : publication d'offres de stage sur la BRIEP ; journée de réflexion sur l'égalité professionnelle ; forum emploi-défense avec 700 visiteurs ; élaboration d'une revue interministérielle dédiée aux cadres avec un comité de rédaction interministériel ;
 - d'autres sont plus contestables au regard des missions assignées aux PFRH : audit sur l'optimisation du processus FEDER ; organisation des concours interministériels en lieu et place de la préfecture, l'emploi de l'agent en charge de cette mission ayant été supprimé ; accompagnement de la mise en place du projet de service d'une préfecture de région.
- ◆ des idées novatrices : constatant le côté un peu « en apesanteur » de leur structure, des directeurs de PFRH ont tenté de les inscrire plus fortement dans le paysage local. Ainsi en Nord-pas-de-Calais, un comité régional des employeurs publics (CREP) a été créé en janvier 2012 avec 250 DRH des trois versants de la fonction publique ; l'idée est de fédérer les employeurs autour d'un sujet, l'emploi public dans cette région et d'améliorer la mobilité ;

Annexe IX

- ◆ La PFRH Rhône-Alpes a développé l'idée d'une mobilité interministérielle régionale où les mobilités intra-régionales seraient prioritaires sur les mobilités extra-régionales ; constatant que le dispositif de compensation ne fonctionne pas (5 mobilités en 4 ans) et que les sur-effectifs régionaux empêchent l'entrée de fonctionnaires dans la région, la PFRH propose que les effectifs déjà présents dans la région puissent être redéployés dans des bassins d'emplois en accédant à des mobilités inter-BOP qui leur sont jusqu'à présent fermées.

2.3. Les difficultés

- ◆ la plus-value des PFRH en ce qui concerne la mobilité n'est pas encore prouvée ; en effet, elles n'ont pas la main sur la gestion des personnels, l'essentiel des mutations dépendant de « mouvements nationaux » ; « les mobilités interministérielles sont très difficiles à mettre en œuvre dans un contexte de verticalité des BOP et du peu de marge de manœuvre des responsables de BOP au regard des plafonds d'emplois » (extrait bilan PFRH Champagne-Ardenne) ;
- ◆ la DGAFP n'est pas une DRH groupe : il n'existe pas de référent GPRH avec des compétences d'expert ; en absence de ligne directrice unique sur la GPRH, les PFRH sont confrontées à plusieurs schémas ministériels qui ne sont pas toujours déclinés localement ;
- ◆ les DDI s'adressent encore plus facilement à leur administration centrale qu'à la PFRH pour les questions technique de GRH ; les PFRH même en sollicitant le SGG ou la DGAFP ne sont pas en mesure de fournir les réponses précises et n'arrivent pas à s'imposer sur ce terrain ;
- ◆ les administrations centrales ont une vision « parisienne » des services déconcentrés et n'ont pas perçu l'évolution due à la REATE et notamment l'intérêt de mettre en place une gestion déconcentrée des RH au plus près des individus ;
- ◆ les agents des PFRH sont essentiellement en PNA et ont le sentiment de perdre le contact avec leur ministère notamment pour l'avancement ou les réductions d'ancienneté ; ils n'ont pas contrairement au détachement de garantie de retour et n'ont pas de « reconnaissance » de leur administration d'origine pour le travail accompli ; le turn-over est donc élevé (Picardie : en 3 ans, changement du directeur, 3 conseillers action sociale, 2 conseillères formation, 2 conseillers mobilité carrière ; Champagne-Ardenne : en 2011, un nouveau correspondant formation, une nouvelle assistante, changement de directeur, départ du conseiller gestion prévisionnelle et mobilité en décembre, remplacement en mai 2012) ;
- ◆ le conseiller action sociale et environnement professionnel est très souvent le secrétaire de la SRIAS et assure la totalité de la gestion des actes administratifs et budgétaires, ce qui est chronophage au détriment de l'action sociale de la PFRH ;
- ◆ les échanges entre les PFRH sont encore restreints et il n'existe pas de guide des bonnes pratiques.

3. Conclusion

Les PFRH sont à la croisée des volontés ministérielles de gérer les effectifs dans le cadre des programmes votés par le Parlement et des nécessités d'arbitrages locaux pour les mettre en œuvre sous l'autorité des préfets et des responsables de BOP. La mission a perçu les efforts importants que font les PFRH pour exister malgré la réticence des services déconcentrés des ministères techniques à voir naître un outil d'inter-ministèrialité dans la gestion locale des RH.

Annexe IX

La formation interministérielle fonctionne bien car le résultat est opérationnel et correspond à un besoin connu des services ; il n'en est pas de même pour l'instant de la cartographie des emplois et des compétences qui reste un concept et n'est pas relié à une action concrète et immédiate.

La DGAFP n'est pas vraiment une DRH groupe ayant autorité (en termes de compétence métier) sur tous les ministères ; il n'y a pas d'animation nationale de la GRH passant par les PFRH.

ANNEXE X

**Les restructurations au ministère de la
défense et la gestion des personnels civils**

SOMMAIRE

1. ORGANISATION DU PROCESSUS D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS.....	1
1.1. L'organisation juridique.....	1
1.2. La chaîne administrative des acteurs du reclassement.....	1
1.2.1. <i>La mission d'accompagnement des réorganisations (MAR)</i>	1
1.2.2. <i>Les médiateurs mobilité</i>	2
1.2.3. <i>Les centres ministériels de gestion</i>	2
1.2.4. <i>Les cellules régionales de mobilité reclassement</i>	3
1.3. Les acteurs de l'accompagnement.....	4
1.3.1. <i>Les acteurs de la prévention des risques psychosociaux</i>	4
1.3.2. <i>Le conseiller carrière</i>	4
1.3.3. <i>L'association des organisations syndicales</i>	4
1.3.3.1. Au niveau central.....	4
1.3.3.2. Au niveau régional.....	4
1.3.3.3. Au niveau local.....	5
2. LES ETAPES DE L'ACCOMPAGNEMENT	6
2.1. La gestion des mobilités.....	6
2.2. L'entretien individuel.....	6
2.3. La proposition de poste.....	6
2.4. La procédure en cas de refus.....	7
3. LES OUTILS D'ACCOMPAGNEMENT.....	7
3.1. L'indemnité d'accompagnement de la mobilité.....	8
3.2. La mission de reconnaissance de poste.....	8
3.3. La période de pré-mutation.....	8
3.4. Le reclassement de l'agent hors du ministère de la défense.....	9
3.5. La mise à la disposition d'un agent en cas de reprise d'une activité du ministère par un organisme de droit privé.....	9
3.6. Le congé reclassement.....	9
3.7. Le congé de restructuration.....	10
3.8. Le congé de formation professionnelle.....	10
3.9. La période de professionnalisation.....	10
3.10. La reconversion.....	11
3.11. La prime de restructuration de service.....	11
3.12. Le complément spécifique de restructuration.....	11
3.13. L'indemnité temporaire de mobilité.....	12
3.14. Les mesures d'aides au départ.....	12

3.15. Les mesures spécifiques d'accompagnement.....	12
3.15.1. <i>Un accompagnement social</i>	13
3.15.2. <i>L'aide liée à la reconnaissance d'une première ou d'une nouvelle affectation</i>	13
3.15.3. <i>Le prêt personnel</i>	13
3.15.4. <i>L'aide à la garde d'enfants</i>	13
3.15.5. <i>Prêt social</i>	14
3.15.6. <i>Le soutien social secours</i>	14
4. BILAN FINANCIER.....	20
5. L'EXEMPLE DE LA FERMETURE DE LA BASE AERONAVALE DE NIMES-GARONS	20

Annexe X

Le ministère de la défense connaît depuis plusieurs années des restructurations qui l'ont conduit à programmer la suppression de 54 980 postes, dont 13 745 postes de personnels civils¹. Ces suppressions de postes devaient s'étager sur une période de six ans correspondant à la loi de programmation militaire (du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2014).

Le ministère de la défense a été en conséquence amené à développer et mettre en œuvre des dispositifs pour accompagner ces suppressions.

1. Organisation du processus d'accompagnement des restructurations

Les principes d'organisation de l'accompagnement des restructurations sont détaillés dans une instruction pluri annuelle dénommée Plan d'accompagnement des restructurations (PAR)².

1.1. L'organisation juridique

La décision ministérielle annuelle relative aux restructurations de défense marque le début du processus

Chaque année, au 1er semestre, la délégation aux restructurations du ministère de la défense fait signer au ministre une décision relative aux restructurations de la défense dans le cadre de la "modernisation de l'outil de défense 2009-2014".

Cette décision doit être signée douze mois avant le début de la mise en œuvre de ses mesures d'application.

Les droits des agents (civils ou militaires) concernés par les mesures en matière d'accompagnement social sont alors ouverts chaque année par le biais d'un arrêté établi par la direction des ressources humaines du ministère de la défense. Seuls les postes effectivement supprimés, transférés ou rationalisés permettent aux personnels concernés d'être indemnisés au titre du plan d'accompagnement des restructurations.

1.2. La chaîne administrative des acteurs du reclassement

A la suite de la décision ministérielle une chaîne d'intervenants est activée du niveau du ministère jusqu'au niveau de l'établissement.

1.2.1. La mission d'accompagnement des réorganisations (MAR)

La mission d'accompagnement des réorganisations pilote les réorganisations au sein de la direction des ressources humaines du ministère au niveau juridique et financier. Elle anime le réseau des médiateurs mobilité. Elle organise également des journées de formation à l'intention de tous les acteurs de la chaîne ressources humaines confrontées aux restructurations. En coopération avec le centre de formation de la défense de Bourges, elle a initié une formation en ligne sur le plan d'accompagnement des restructurations (PAR).

¹ Sur le fondement d'un ratio de 75 % de militaires et 25 % de civils.

² Instruction n° 383085 DEF/SGA/DRH-MD/SHRC/MAR du 29 mars 2013 qui a remplacé l'instruction du 7 juillet 2010.

1.2.2. Les médiateurs mobilité

Rattachés hiérarchiquement à la mission d'accompagnement des réorganisations (MAR) les médiateurs mobilité sont des cadres de haut niveau (officier général en 2^{ème} section) qui, représentent la MAR aux niveaux intermédiaire et local sur un périmètre de plusieurs régions. Ils constituent un réseau.

Le médiateur mobilité a pour missions de :

- ◆ veiller aux conditions d'application du dispositif d'accompagnement du personnel civil au niveau de sa zone géographique de compétence ;
- ◆ faciliter la mobilité de chaque agent civil du ministère de la défense au sein de son propre ministère, vers un autre ministère, vers les autres fonctions publiques ou un établissement public. Il est un des interlocuteurs des plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) ;
- ◆ accompagner chaque agent qui rencontre des difficultés particulières dans le cadre de la procédure de reclassement ;
- ◆ veiller et vérifier l'application des directives de pilotage données par la MAR relatives au dispositif de reclassement.

1.2.3. Les centres ministériels de gestion

Le personnel civil est géré dans l'un des 6 centres ministériels de gestion³ (CMG) créés par arrêté du 2 mars 2010.

Services extérieurs de la direction des ressources humaines du ministère de la défense, les CMG remplissent un rôle de prestataire de service au profit de l'ensemble des services employeurs de personnel civil du ministère de la défense.

Principaux délégués des pouvoirs du ministre en matière de personnels civils, ils assurent la quasi-totalité des actes d'administration et détiennent l'ensemble des dossiers individuels du personnel civil de leur périmètre. Ils ont notamment aux termes de l'arrêté du 2 mars 2010 pour les fonctionnaires de catégorie B et C compétence pour les actes juridiques relatifs aux :

- ◆ changement d'affectation, mutation pour convenance personnelle et mutation prononcée à l'occasion de la fermeture, du transfert ou de la réorganisation du service ou de l'établissement d'emploi ;
- ◆ mise en disponibilité sur demande au titre des articles 44 et 46 du décret du 16 septembre 1985 susvisé ;
- ◆ réintégration ;
- ◆ détachements, à l'exception de l'accueil en détachement ;
- ◆ titularisation et prolongation éventuelle de stage ;
- ◆ placement en situation de réorientation professionnelle.

Ces centres sont également chargés du pilotage et de la mise en œuvre du reclassement du personnel concerné par les restructurations. Ils intègrent ainsi dans leur organisation les **cellules régionales de mobilité reclassement (CRMR)**.

Les centres ministériels de gestion disposent ainsi de l'ensemble des leviers de la gestion des personnels civils de catégorie B et C.

³ Saint-Germain-en-Laye, Brest, Rennes Bordeaux Toulon Lyon.

1.2.4. Les cellules régionales de mobilité reclassement

La cellule régionale de mobilité reclassement est dirigée par le directeur adjoint du centre ministériel de gestion auquel elle est intégrée. Elle est composée :

- ◆ outre du directeur adjoint, des représentants du centre ministériel de gestion concerné ;
- ◆ de l'assistant de service social concerné ;
- ◆ du conseiller carrière du centre ministériel de gestion ;
- ◆ le cas échéant, du correspondant handicap régional.

En matière de **gestion des emplois**, la cellule régionale de mobilité reclassement a pour mission de :

- ◆ lister, à l'aide des documents fournis par chaque autorité centrale d'emploi (ACE), détaillés pour chaque formation administrative, au dernier trimestre de l'année N-1, les postes supprimés pour l'ensemble des formations administratives de son périmètre et analyser leur impact sur leurs plans prévisionnels de gestion des emplois, des compétences et de mobilité ;
- ◆ recenser l'ensemble des postes vacants ;
- ◆ prospecter au niveau local, hors du périmètre défense, en liaison avec le médiateur mobilité, auprès des différentes fonctions publiques (plates-formes régionales, centres de gestions départementaux, élus, ...) ;
- ◆ déterminer les besoins en personnel et en compétences, actuels ou à venir.

Pour cette détermination des besoins en personnel, la cellule régionale de mobilité reclassement agit après consultation de chaque autorité centrale d'emploi, responsable de ses ressources humaines, de son organisation et de la politique d'emploi associée.

En matière de **soutien aux antennes mobilité reclassement**, la cellule régionale de mobilité reclassement est chargée de :

- ◆ s'assurer de la mise en place d'une antenne mobilité reclassement dans chaque formation administrative restructurée, de la mise en œuvre de leur réseau, et du suivi de leur action ;
- ◆ former les agents de chaque antenne mobilité reclassement en ce qui concerne le dispositif législatif et réglementaire propre aux restructurations ;
- ◆ appuyer ponctuellement une antenne mobilité reclassement, ou la remplacer au profit d'une formation administrative de moins de dix agents concernés par une mesure de restructuration ;
- ◆ veiller à la bonne application du dispositif règlementaire par l'ensemble des antennes mobilité reclassement.

En matière de **gestion individuelle**, la cellule régionale de mobilité reclassement est tenue de :

- ◆ gérer et prévenir les recours, tant hiérarchiques que contentieux ;
- ◆ soumettre un plan d'action à la direction des ressources humaines du ministère et le faire valider lorsque, une formation administrative ayant achevé sa restructuration, un ou plusieurs de ses agents n'ont pas été reclassés ;
- ◆ déterminer pour les postes vacants les priorités de reclassement, en liaison avec le comité de coordination des employeurs locaux.

1.3. Les acteurs de l'accompagnement

1.3.1. Les acteurs de la prévention des risques psychosociaux

Le ministère de la défense accorde une place importante à la prévention des risques psychosociaux et mobilise à cette fin l'assistant de service social et le médecin de prévention.

L'**assistant de service social** assiste le personnel et les membres de sa famille dans les démarches administratives et la résolution des problèmes soulevés par la garde ou la scolarisation des enfants. Il alerte le commandement et les acteurs du reclassement d'éventuels risques psychosociaux.

Le **médecin de prévention** prévient également les risques psychosociaux et peut assurer un suivi rapproché de l'agent.

1.3.2. Le conseiller carrière

Au sein de chaque centre ministériel de gestion (CMG), le **conseiller carrière** a notamment pour mission d'accompagner le personnel civil dans l'identification d'un projet professionnel réaliste, au regard de ses aspirations personnelles et de ses compétences professionnelles.

Il assure un suivi individualisé pouvant comporter, outre la mise en œuvre d'entretiens et de bilans de carrière, la préparation à une recherche de postes (élaboration de *curriculum vitae*, préparation aux entretiens de recrutement...).

Au sein de chaque pôle et antenne défense mobilité, le conseiller en emploi et le chargé de relations entreprises ont pour mission commune d'assurer l'information sur le dispositif d'aide à l'accès à l'emploi, plus particulièrement hors de la fonction publique.

1.3.3. L'association des organisations syndicales

Les organisations syndicales représentatives sont associées tout au long de la chaîne hiérarchique.

1.3.3.1. Au niveau central

Au niveau central, les organisations syndicales représentatives participent au comité de suivi des restructurations (CSR), dont l'organisation relève de la mission d'accompagnement des réorganisations (MAR). Le comité de suivi des restructurations se réunit au moins deux fois par an pour :

- ◆ dresser un bilan des opérations de restructuration, et de leur accompagnement ;
- ◆ examiner l'application des mesures législatives, réglementaires, financières et sociales d'accompagnement des restructurations ;
- ◆ évoquer toute question relative au pilotage du processus en matière de ressources humaines.

1.3.3.2. Au niveau régional

Au niveau régional, la commission régionale de restructuration est l'instance de concertation avec les organisations syndicales représentatives.

Annexe X

L'employeur le plus important (autorité centrale d'emploi qui dispose du plus grand nombre d'effectifs civils) de la zone de compétence de la commission assure la conduite d'une réunion au moins une fois par semestre et tient le secrétariat de la commission. La commission régionale traite à son niveau des mêmes questions que la commission locale.

1.3.3.3. *Au niveau local*

Au niveau local, la commission locale de restructuration est le cadre institutionnel de concertation sur les restructurations. Elle est constituée dès lors qu'une formation administrative figure sur la décision ministérielle arrêtant les opérations de restructuration.

Elle se réunit pour la première fois dans l'année au cours de laquelle est prise la décision de restructuration, conformément aux dispositions du paragraphe sur la définition des opérations de restructuration du préambule de la présente instruction, puis au moins une fois par an.

La commission locale de restructuration est composée :

- ◆ du commandant de formation administrative, qui la préside ;
- ◆ du directeur du centre ministériel de gestion compétent ;
- ◆ du responsable des ressources humaines de la formation administrative ;
- ◆ d'un représentant de chacune des organisations syndicales siégeant au/aux comité(s) techniques de base de défense ou au comité technique d'administration centrale dont relève l'établissement concerné ; de préférence les représentants syndicaux présents appartiennent à l'établissement ;
- ◆ des interlocuteurs syndicaux des employeurs territoriaux et du directeur du centre ministériel de gestion compétent ou du service parisien de soutien de l'administration centrale ;
- ◆ du responsable de la formation du centre ministériel de gestion ;
- ◆ d'un des assistants du service social auquel est rattachée la formation administrative du médiateur mobilité ;
- ◆ du délégué régional aux restructurations de défense.

Au sein de la commission locale de restructuration sont examinés :

- ◆ les modalités de la gestion d'ensemble de la restructuration et le calendrier prévu de la restructuration ;
- ◆ la liste des emplois définitivement supprimés ou supprimés et recréés, signée par le commandant de la formation administrative, président de la CLR et publiée au plus tard le 31 mars de chaque nouvelle année civile ;
- ◆ la détermination des départs potentiels par limite d'âge ;
- ◆ les projets de formation ou de reconversion envisagés par le personnel ;
- ◆ le fonctionnement de l'antenne mobilité reclassement, ainsi que les moyens matériels mis à sa disposition ;
- ◆ les possibilités globales de mobilité et les conditions de reclassement ;
- ◆ le bilan des reclassements et des propositions de postes effectués depuis le début de la restructuration, et plus particulièrement depuis la dernière réunion de la commission locale de restructuration ;
- ◆ les questions des représentants des personnels à l'exclusion des cas nominatifs.

2. Les étapes de l'accompagnement

2.1. La gestion des mobilités

Tout poste vacant fait l'objet d'une fiche de poste inscrite à la bourse nationale des emplois (BNE) dès lors que l'employeur n'a pas connaissance d'une possible suppression du poste.

Durant une période de deux mois à compter du jour de sa publication à la BNE, un agent « restructuré » est prioritaire sur toute autre candidature.

La structure de reclassement (l'antenne mobilité reclassement, ou le cas échéant la cellule régionale mobilité reclassement) effectue ses propositions sur la base des fiches de poste publiées, dès lors que l'agent est enregistré dans la base de l'outil de suivi des restructurations piloté par la mission d'accompagnement des réorganisations (MAR).

Chaque proposition correspond, dans toute la mesure du possible, aux vœux géographiques et professionnels de l'agent, à son grade ou groupe de rémunération, et à ses qualifications et compétences professionnelles.

La structure de reclassement ne propose ou n'accepte de postes que dans l'intérêt du service, notamment lorsque ce poste donne lieu à un mouvement entre la métropole, l'outre-mer et l'étranger.

A défaut de l'obtention, par l'agent, de l'agrément de la structure de reclassement, il est réputé effectuer une mutation pour convenance personnelle. La cellule régionale mobilité reclassement peut s'opposer à la mutation d'un agent qui serait contraire à l'intérêt du service.

2.2. L'entretien individuel

Chaque agent dont l'emploi est supprimé reçoit, au minimum une semaine avant la date fixée, par courrier du commandant de formation administrative, une convocation à un entretien individuel avec l'antenne mobilité reclassement (AMR) ou la cellule régionale de mobilité reclassement (CRMR) dont il relève.

L'agent peut se faire accompagner, lors de cet entretien, par toute personne de son choix. Au cours de cet entretien, sa situation professionnelle et personnelle est examinée. Ce premier entretien est renouvelé, en tant que de besoin, selon l'évolution de la situation de chaque agent.

Une fiche d'entretien est élaborée et signée conjointement par le responsable de l'entretien et par l'agent. Elle comprend les vœux en matière d'évolution et d'affectation professionnelle formulés par l'agent lors de l'entretien.

2.3. La proposition de poste

Sur la base de la fiche d'entretien, et de l'appui des agents du centre ministériel de gestion, et après examen des perspectives en termes de métiers et de postes vacants du bassin d'emploi, la structure de reclassement effectue au moins trois propositions formelles d'affectation différentes, après s'être assurée de leur validité auprès des formations administratives d'accueil et du centre ministériel de gestion.

Chaque proposition peut concerner un poste vacant du ministère de la défense, d'un autre ministère, de la fonction publique territoriale ou hospitalière.

Un délai de réflexion de quinze jours après une proposition de poste, de quarante-cinq jours après deux propositions simultanées et de soixante jours après trois propositions simultanées est accordé à l'agent.

Annexe X

Chaque proposition d'emploi est assortie, le cas échéant, d'une proposition de formation adaptée à la situation de l'agent, établie en liaison avec la formation administrative d'accueil.

Si un agent voit sa candidature refusée plus de trois fois, ou que lui-même a déjà refusé deux propositions, son reclassement fait l'objet d'un suivi particulier par le médiateur mobilité et par la CRMR.

2.4. La procédure en cas de refus

Est considéré comme refus de poste à l'initiative de l'agent :

- ◆ le refus explicite de l'agent, qui rejette d'office toute proposition de l'administration ;
- ◆ le refus opposé a posteriori à l'offre d'emploi d'une formation administrative d'accueil, désigné dans le cadre des trois propositions faites à l'agent par l'administration ;
- ◆ un refus implicite dès lors que l'agent n'a pas répondu à l'offre de poste qui lui a été faite.

En cas de non réponse ou de refus de l'agent sur les trois propositions de poste, la structure de reclassement peut proposer à l'agent de bénéficier d'une des formations.

Pour le fonctionnaire, qui persiste dans son refus, l'autorité investie du pouvoir décisionnaire lui enjoint, afin de garantir le bon fonctionnement du service, de rejoindre l'emploi disponible, correspondant à son grade et à sa qualification, le plus proche de sa résidence familiale.

La commission administrative paritaire compétente doit alors être saisie. Le fonctionnaire ne bénéficie alors ni de la pré-mutation, ni de la mission de reconnaissance de poste.

Toutefois, dans le cas où il s'agit de remplir une vacance d'emploi compromettant le fonctionnement du service et à laquelle il n'est pas possible de pourvoir par un autre moyen, même provisoirement, la mutation d'un fonctionnaire effectuée dans les conditions ci-dessus peut être prononcée sous réserve d'examen ultérieur par la commission.

Par ailleurs, si le fonctionnaire ne rejoint pas cette affectation prononcée d'office, sa situation est réglée conformément à l'ensemble des dispositions relatives à l'abandon de son poste par un fonctionnaire.

Pour ce qui concerne un agent non titulaire de droit public recruté pour une durée indéterminée ou un ouvrier de l'État, si ces derniers persistent dans leur refus, leur situation est réglée conformément aux dispositions prévues par leur contrat et par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, pour un agent non titulaire de droit public, et par le décret n° 53-483 du 20 mai 1953 modifié relatif au licenciement des ouvriers de la défense nationale pour un ouvrier de l'Etat.

3. Les outils d'accompagnement

Pour accompagner les restructurations, le ministère mobilise tout à la fois des mesures de droit commun liées aux restructurations, des mesures spécifiques à la défense et des mesures qui sans être spécifiques aux restructurations sont susceptibles d'aider les personnels dans leur mobilité, notamment des mesures d'action sociale.

3.1. L'indemnité d'accompagnement de la mobilité

Le décret n° 2011-513 du 10 mai 2011 relatif à l'indemnité d'accompagnement à la mobilité dans la fonction publique de l'État précise qu'un fonctionnaire de l'État qui est conduit dans le cadre de la restructuration de son service à exercer ses fonctions par suite d'une mutation, d'un détachement ou d'une intégration directe dans un autre emploi de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale ou hospitalière, peut, à titre personnel, conserver le bénéfice du plafond réglementaire des régimes indemnitaires applicables dans son corps ou emploi d'origine.

Lorsque le montant annuel des primes et indemnités effectivement perçues par le fonctionnaire dans son emploi d'origine est supérieur au plafond réglementaire de son corps, cadre d'emplois ou emploi d'accueil, le fonctionnaire perçoit une indemnité d'accompagnement à la mobilité (IAM), sans préjudice de la modulation indemnitaire qui peut lui être appliquée dans son corps, cadre d'emplois ou emploi d'accueil.

Cette IAM correspond à la différence entre le montant indemnitaire annuel effectivement perçu dans son emploi d'origine et le plafond réglementaire annuel, en vigueur à la date du changement d'emploi, dans le corps, cadre d'emplois ou emploi d'accueil.

L'IAM est versée mensuellement au fonctionnaire par l'administration d'accueil. Elle lui est versée pendant une durée maximale de trois années consécutives de service au titre d'une même opération de restructuration.

S'agissant de mutation au sein du ministère de la défense, l'indemnité d'accompagnement à la mobilité ne se déclenche que s'il existe une différence entre le montant indemnitaire annuel effectivement perçu par l'agent et le plafond réglementaire annuel en vigueur dans l'emploi d'accueil à la date du changement d'emploi. Le montant indemnitaire annuel antérieurement versé est maintenu via une majoration du régime indemnitaire de l'emploi d'accueil dans la limite du plafond réglementaire. Si cette majoration indemnitaire ne suffit pas à maintenir le montant global de prime versé précédemment, l'IAM est alors attribuée à l'agent.

Pour les mutations hors du ministère de la défense, les fiches financières précisent le montant mensuel de l'IAM à verser ou précisent que le service d'accueil devra tout particulièrement veiller au versement de celle-ci.

3.2. La mission de reconnaissance de poste

La mission de reconnaissance de poste permet à l'agent de prendre connaissance des postes proposés par l'administration. Le commandant de la formation administrative de l'agent peut accorder, pour chaque proposition de poste faite à ce dernier, un maximum de cinq jours ouvrés, dans la limite de quinze jours ouvrés pour l'ensemble des propositions de poste.

Durant cette période, l'agent a droit au remboursement de ses frais de mission.

3.3. La période de pré-mutation

La pré-mutation est destinée à l'adaptation de l'agent à son nouvel environnement professionnel et/ou géographique. La période de pré-mutation peut être fractionnée, dans la limite des deux mois correspondant à la durée maximale susceptible d'être accordée pour l'ensemble des propositions de poste. Elle est limitée à un mois par poste.

Durant la pré-mutation, l'agent a droit à des indemnités de frais de mission. Pendant cette période, l'agent peut décider d'interrompre sa pré-mutation. Il en informe la structure de reclassement dont il relève.

Annexe X

Dans ces conditions :

- ◆ il peut revenir dans sa formation administrative d'origine si celle-ci n'est pas dissoute ou transférée ;
- ◆ le cas échéant, l'agent peut bénéficier aussitôt, avec son accord, d'une nouvelle mission de reconnaissance de poste suivie d'une nouvelle pré-mutation, compte-tenu du nombre de jours qu'il lui reste, sur tout autre poste recherché en concertation avec l'antenne mobilité reclassement (AMR) et la cellule régionale mobilité reclassement (le poste concerné sera, dès lors, comptabilisé comme une proposition) ;
- ◆ à défaut, il est directement géré par la CRMR dont relevait sa formation administrative, qui lui fait de nouvelles propositions, et reste rémunéré par son budget opérationnel de programme d'origine.

3.4. Le reclassement de l'agent hors du ministère de la défense

Selon l'organisme d'accueil concerné et le corps auquel appartient le fonctionnaire, la mobilité peut s'effectuer par la mise à disposition, le détachement ou la position normale d'activité pour les seuls emplois relevant de la fonction publique de l'État. Le fonctionnaire peut également être intégré directement dans un corps de même catégorie et de niveau comparable à celui de son corps ou cadre d'emplois d'origine, ce niveau étant apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions.

3.5. La mise à la disposition d'un agent en cas de reprise d'une activité du ministère par un organisme de droit privé

Les fonctionnaires, les agents non titulaires de droit public, les ouvriers de l'État, les militaires, lorsqu'ils exercent une activité du ministère de la défense ou de l'un de ses établissements publics, confiée, par contrat, à un organisme de droit privé ou à une filiale d'une société nationale, peuvent être mis à la disposition de cet organisme ou de cette société.

Dans le cas où l'agent accepte d'être mis à la disposition de l'organisme d'accueil, il n'a pas droit aux indemnités de mobilité mais continue de percevoir l'ensemble des éléments de la rémunération afférente à l'emploi qu'il occupait précédemment.

La convention passée à cette occasion entre le ministère de la défense et l'organisme d'accueil de l'agent rappelle ce maintien de la rémunération de l'agent, ainsi que les conditions de remboursement que cette règle entraîne.

À l'échéance de la mise à disposition ou en cas de résiliation du contrat par l'organisme d'accueil, l'agent est réemployé, au besoin en surnombre, au sein du ministère de la défense sur un emploi que son grade, sa catégorie ou son groupe et sa qualification, lui donnent vocation à occuper.

3.6. Le congé reclassement

Le décret n° 2013-184 du 28 février 2013 crée pour les ouvriers de l'État, dont l'emploi est affecté par une opération de restructuration, un congé de reclassement reprenant les principes du détachement existant déjà pour les fonctionnaires.

Le congé de reclassement est un congé sans rémunération. Il est accordé, par décision du ministre de la défense, pour une durée de cinq ans maximum, l'absence de réponse dans le délai de deux mois valant acceptation.

Annexe X

Le congé de reclassement accordé auprès d'une administration ou d'un établissement public à caractère administratif, d'une collectivité territoriale, d'une entreprise publique, d'un groupement d'intérêt public ou d'une personne morale de droit public gérant un établissement public industriel et commercial peut être renouvelé par période n'excédant pas cinq années.

Si l'organisme d'accueil ne renouvelle pas son contrat ou ne fait pas connaître sa décision dans le délai de deux mois, l'ouvrier est réintégré de droit, au besoin en surnombre de l'effectif en place, sur un emploi correspondant à son groupe et à sa qualification à l'expiration du congé.

3.7. Le congé de restructuration

Le congé de restructuration a pour objet de donner à ses bénéficiaires la possibilité de préparer l'accès à un autre corps, cadre d'emplois ou emploi de l'une des trois fonctions publiques, ou à une autre profession des secteurs public ou privé.

L'agent en congé de restructuration perçoit, pendant une durée maximale de douze mois, une indemnité mensuelle forfaitaire égale au traitement brut et à l'indemnité de résidence, ou au salaire brut qu'il percevait au moment de sa mise en congé, dans la limite d'un montant correspondant au traitement et à l'indemnité de résidence afférents à l'indice brut 650 des traitements de la fonction publique.

A l'issue de son congé de restructuration, l'agent peut bénéficier d'une indemnité de départ volontaire.

3.8. Le congé de formation professionnelle

Ce congé de droit commun permet l'approfondissement de la formation d'un agent en vue de satisfaire à ses projets personnels ou professionnels. La durée maximale du congé de formation professionnelle ne peut excéder trois années sur l'ensemble de la carrière de l'agent.

Le congé de formation peut être utilisé en une seule fois ou réparti, en plusieurs modules, tout au long de la carrière. Dans ce dernier cas, chaque module doit être d'une durée minimale d'un mois à temps plein, pouvant être fractionné en semaines, journées ou demi-journées.

Durant le congé de formation professionnelle, l'agent perçoit une indemnité mensuelle forfaitaire égale à 85 % du traitement brut et de l'indemnité de résidence, afférents à l'indice qu'il détenait au moment de sa mise en congé.

Le montant de cette indemnité ne saurait toutefois excéder le traitement et l'indemnité de résidence afférents à l'indice brut 650 d'un agent en fonction à Paris. L'indemnité, à charge de l'administration dont relève l'intéressé, est versée pendant une durée limitée à douze mois.

L'agent qui bénéficie de ce congé s'engage à rester dans l'administration pendant une durée égale au triple de celle pendant laquelle il a perçu l'indemnité prévue à l'alinéa précédent, et à rembourser le montant de ladite indemnité en cas de rupture de son fait de l'engagement.

3.9. La période de professionnalisation

La période de professionnalisation relève des dispositions des décrets n° 2007-1470 du 15 octobre 2007 et n° 2007- 1942 du 26 décembre 2007, et de l'arrêté interministériel du 31 juillet 2009. C'est une période d'une durée maximale de six mois comportant une activité de service et des actions de formation en alternance.

Annexe X

Elle a pour objet de prévenir les risques d'inadaptation de l'agent à l'évolution des méthodes et des techniques, et de favoriser son accès à un emploi exigeant des compétences nouvelles ou correspondant à des qualifications différentes.

Elle est adaptée aux spécificités de l'emploi auquel se destine l'agent, et peut se dérouler dans un emploi différent de son affectation antérieure. Elle peut donner accès à un autre corps ou cadre d'emplois de même niveau et classé dans la même catégorie.

La convention, établie entre l'agent et la ou, le cas échéant, les administrations intéressées, définit notamment la durée de la période concernée, les fonctions auxquelles l'agent est destiné, les qualifications à acquérir et les actions de formation prévues. Elle est prise en charge par le service d'origine de l'agent.

3.10. La reconversion

Chaque agent peut bénéficier d'une aide à la reconversion apportée par l'agence de reconversion de la défense.

L'agence de reconversion de la défense organise au profit du personnel civil de la défense désireux de se reclasser, notamment dans le secteur privé, un accompagnement en vue d'assurer sa reconversion dont elle prend en charge les coûts.

Le conjoint d'un agent du ministère de la défense, préalablement inscrit en qualité de demandeur d'emploi auprès de pôle emploi, peut bénéficier d'un accompagnement personnalisé visant son accès à l'emploi. Pour cela, il peut s'adresser à la cellule d'accompagnement vers l'emploi des conjoints (CAEC) la plus proche de son domicile.

3.11. La prime de restructuration de service

Cette prime peut être attribuée à l'agent muté dans le cadre de la restructuration de la formation administrative dans laquelle il exerce ses fonctions.

Le décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint, l'arrêté du 17 avril 2008 fixant les montants de la prime de restructuration de service et de l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint instituées par le décret de même date, l'arrêté du 20 octobre 2008 relatif à la modulation de la prime de restructuration de service instituée par le décret du 17 avril 2008 et la circulaire interministérielle direction du budget n° 2BPSS-08 1667 et DGAFP/B7 n° 2166 du 21 juillet 2008 sur les modalités de mise en œuvre des décrets n° 2008 366, n° 2008-367, n° 2008-368, n°2008-369 du 17 avril 2008 fixent les montants et les conditions de perception et de remboursement de cette prime. La liste des formations administratives ouvrant droit à cette prime est fixée par arrêté ministériel annuel.

3.12. Le complément spécifique de restructuration

Ce complément est accordé à l'agent qui bénéficie de la prime de restructuration de service (PRS). Le décret n° 97-600 du 30 mai 1997 modifié instituant un complément spécifique de restructuration en faveur de certains agents du ministère de la défense et l'arrêté du 5 janvier 2009 fixent les montants et les conditions de perception et de remboursement de ce complément. Le montant du complément tient compte :

- ◆ de la situation familiale de l'agent ;
- ◆ de son changement de résidence administrative ou familiale.

3.13. L'indemnité temporaire de mobilité

Cette indemnité peut être accordée à l'agent dans le cadre d'une mobilité fonctionnelle ou géographique pour exercer des fonctions dans un emploi présentant une difficulté particulière de recrutement, en application du décret n° 2008-369 du 17 avril 2008 portant création d'une indemnité temporaire de mobilité, du décret n° 2008-647 du 30 juin 2008 instituant une allocation d'aide à la mobilité du conjoint et une indemnité temporaire de mobilité en faveur de certains agents du ministère de la défense et de la circulaire interministérielle n° B7 2166-2BPSS-08-1667 du 21 juillet 2008 fixant les modalités de mise en œuvre des décrets n° 2008-366, n° 2008-367, n° 2008-368, n° 2008-369 du 17 avril 2008.

Les montants de l'indemnité temporaire de mobilité (ITM) sont fixés dans la limite du plafond fixé par l'arrêté interministériel du 17 avril 2008, qui en fixe le montant maximal.

Le versement de l'indemnité temporaire de mobilité (ITM) est effectué en trois fractions (40, 20 puis 40 %) étalées sur une période de trois à six ans, selon la durée d'affectation exigée.

La liste des emplois ouvrant droit à cette indemnité, les durées d'affectation exigées et les montants d'indemnité correspondants sont fixés par l'arrêté du 24 février 2009 modifié.

3.14. Les mesures d'aides au départ

L'indemnité de départ volontaire (IDV) a pour objectif de donner aux agents les moyens de quitter le service de l'État. Les modalités de son attribution varient selon qu'elle s'adresse aux fonctionnaires et agents publics non titulaires en CDI ou aux ouvriers de l'État.

Pour les fonctionnaires ou agents publics non titulaires en CDI l'indemnité est attribuée à la condition d'être concerné par une opération de restructuration ou de réorganisation et d'être à plus de cinq ans de l'âge de l'ouverture du droit pension. Le montant de l'indemnité est au maximum de 24 fois 1/12 de la rémunération brute annuelle perçue au cours de l'année civile précédant le départ (traitement et prime). L'indemnité est soumise à l'impôt sur le revenu (art. 2 du décret numéro 2008-368 instituant une indemnité de départ volontaire).

Pour les ouvriers de l'État, ils doivent être concernés par une opération de restructuration ou de réorganisation ou un départ permettant le reclassement d'un ouvrier de l'État « restructuré », justifié de six ans d'ancienneté au minimum et être à plus de deux ans de l'âge d'ouverture du droit à pension. L'indemnité est de 49 470 € après six ans d'ancienneté ; le maximum de 91 740 € est atteint entre 20 et 25 ans de service puis est dégressive jusqu'à 45 ans (31 470 €). Elle est exonérée de l'impôt et ouvre droit à une indemnisation au titre du chômage (décret numéro 2009-83 du 21 janvier 2009). Les ouvriers de l'État peuvent au titre du même décret bénéficier d'une indemnité de départ volontaire pour la création ou la reprise d'une entreprise à la condition d'avoir effectué au moins trois années de service effectif en qualité d'ouvrier de l'État et se situer à plus de deux années de l'âge d'ouverture du droit pension. Le montant forfaitaire et de 15 245 € payés en deux fois et défiscalisés.

3.15. Les mesures spécifiques d'accompagnement

En complément des dispositions mises en place au profit de l'ensemble des fonctionnaires, ouvriers de l'État et agent non titulaire de droit public de la fonction publique de l'État recruté pour une durée indéterminée, le ministère de la défense a mis en place des mesures spécifiques :

- ◆ un accès prioritaire à la formation professionnelle dès lors que le projet personnel suppose l'acquisition de nouvelles compétences (congé de restructuration et congé de réorientation professionnelle uniquement pour les fonctionnaires) ;
- ◆ un dispositif de garanties en matière de maintien de la rémunération ;

Annexe X

- ◆ une allocation d'aide à la mobilité du conjoint de 6 100 € versée dès lors que le conjoint ou le partenaire d'un PACS d'un agent est contraint de cesser son activité professionnelle en raison de la mutation de ce dernier ;
- ◆ un accompagnement dans la recherche d'un nouvel emploi pour les agents et leurs conjoints par le réseau du pôle défense mobilité et des cellules d'accompagnement vers l'emploi des conjoints ;
- ◆ un dispositif d'aide à la vente de l'ancien logement grâce à la convention SEVELOR.

3.15.1. Un accompagnement social

Un réseau d'assistance sociale répartie sur tout le territoire est également chargé de conseiller et d'orienter les personnels vers des dispositifs relatifs aux aides au logement d'une part et à d'autres aides spécifiques d'autre part.

Les aides au logement ont été particulièrement développées ; elles concernent tout à la fois :

- ◆ l'aide à l'acquisition de nouveaux logements : pour compenser les frais liés à la revente du logement précédent lié à l'acquisition d'un nouveau logement une aide non remboursable peut être accordée correspondant à la différence entre le prix de vente de l'ancien logement et le prix d'acquisition du nouveau logement dans la limite de 8 000 € ;
- ◆ une aide à la location d'un nouveau logement : si le loyer de la nouvelle résidence familiale est supérieur au loyer de l'ancienne un secours peut être attribué sur les crédits de l'action sociale. Le montant de l'aide est déterminé par comparaison des loyers (hors charges locatives) entre l'ancienne et la nouvelle résidence. Il est égal à la différence entre les deux loyers et est limité à une période de six mois ;
- ◆ des prêts au logement pour acquérir ou entretenir le logement de 11 000 € maximum ;
- ◆ un prêt à la mobilité pour accompagner le changement de situation personnelle et familiale d'un montant de 1800 € pour la province et de 2400 € pour une mutation en Île-de-France.

3.15.2. L'aide liée à la reconnaissance d'une première ou d'une nouvelle affectation

Elle permet au conjoint d'accompagner le personnel primo affecté ou muté lors de déplacements effectués afin de s'informer des nouvelles conditions de vie familiale et de rechercher un logement. D'un montant de 58 € ou à 300 € selon la durée du déplacement (un à trois jours) cette aide peut également être attribuée en l'absence de déplacements en cas de recours à une société de relocation.

3.15.3. Le prêt personnel

Il s'agit d'un prêt sans intérêt variant de 450 € à 1 500 € dont l'emploi n'a pas à être justifié.

3.15.4. L'aide à la garde d'enfants

40 établissements d'accueil de la petite enfance mettent à la disposition des personnels du ministère 1 068 places auxquelles viennent s'ajouter 407 places réservées au sein de structures municipales, interentreprises ou associatives.

3.15.5. Prêt social

Accordé afin de pallier des difficultés financières ponctuelles ce prêt s'élève à 8 000 € au plus.

3.15.6. Le soutien social secours

Il s'agit d'un secours non remboursable accordé après évaluation sociale pour faire face à une situation financière ponctuelle difficile. Au niveau régional, elle est d'un montant maximum de 3 000 €. Au niveau central, le montant peut être supérieur à 3 000 €.

Annexe X

Tableau 1 : Mesures mobilisées par le ministère de la défense dans le cadre des restructurations

Mesure	Fonctionnaire	Ouvrier	Militaire	Référence	Spécifique défense	Observations
Positions						
Mission de reconnaissance de poste	+	+		D 2006-781 du 3 juillet 2006		5 jours maximum modalité indemnisation des déplacements temporaires
Période de pré-mutation	+					1 mois par poste limité à 2 mois
Formation dans le cadre du reclassement	+	+				Organisée par le CMG si pré requis
Mise à disposition	+			L 11 janvier 1984		
“		+		Arrêté 7 octobre 1996		
Détachement	+			L 2009-972 du 3 août 2009		
Congé reclassement		+		D 2013-184 du 28 février 2013		= détachement fonctionnaire congé sans rémunération d'une durée maximale de 5 ans
Position normale d'activité	+			D 2008-370 du 18 avril 2008		Pour les seuls emplois FPE
Intégration directe	+			L 2009-972 du 3 août 2009		
Mise à disposition d'un organisme de droit privé qui reprend une activité du ministère	+	+		L 2009-972 du 3 août 2009 D 2010-1109 du 21 septembre 2010		

Annexe X

Mesure	Fonctionnaire	Ouvrier	Militaire	Référence	Spécifique défense	Observations
Congés et formations						
Bilan de compétences	+			D 2007-1470 du 15 octobre 2007		
“		+		D 2007-1942 du 26 décembre 2007		
Congé de restructuration	+	+		D 19 mars 1993		Durée maximale 12 mois ; indemnité mensuelle traitement brut + IR plafonné à IB 650
Congé de formation professionnelle	+			D 2007-1470 du 15 octobre 2007		Maximum 3 ans sur l'ensemble de la carrière ; cumulable avec congé de restructuration indemnité mensuelle 85 % traitement brut + Resi maximum 1 an
		+		D 2007-1942 du 26 décembre 2007		
Validation des acquis de l'expérience	+	+		L 2002-73 du 17 janvier 2002		Dispositif d'accompagnement spécifique défense circ 2006
Période de professionnalisation	+			D 2007-1470 du 15 octobre 2007		Activité de service et formation en alternance ; maximum 6 mois
		+		D 2007-1942 du 26 décembre 2007		
Reconversion	+	+		Instruction défense du		Prestation d'accompagnement pouvant

Annexe X

Mesure	Fonctionnaire	Ouvrier	Militaire	Référence	Spécifique défense	Observations
				17 juin 2010		également bénéficiaire au conjoint
Cumul activité publique et privée				D 2007-658 du 2 mai 2007 et L 2009-972 du 3 août 2009		Limitée à 3 ans
Indemnités						
Indemnité d'accompagnement à la mobilité (IAM)	+			D 2011-513 du 10 mai 2011		
Prime de restructuration de service (PRS)	+			D 2008-366 du 17 avril 2008		Liste des formations ouvrant droit fixée par arrêté ministériel annuel
Allocation d'aide à la mobilité du conjoint AAMC	+			D 2008-366 du 17 avril 2008		Liste des formations ouvrant droit fixée par arrêté ministériel annuel
Complément spécifique de restructuration	+			D 97-600 du 30 mai 1997	+	
Indemnité de conversion		+		D 97-599 du 30 mai 1997		Montant arrêté du 5 janvier 2009
Complément exceptionnel de restructuration		+		D 97-599 du 30 mai 1997		Montant arrêté du 5 janvier 2009

Annexe X

Mesure	Fonctionnaire	Ouvrier	Militaire	Référence	Spécifique défense	Observations
Allocation d'aide à la mobilité du conjoint	+	+	+	D 2008-366 du 17 avril 2008 et D 2008-647 du 30 juin 2008		Non liée au bénéfice de la prime de restructuration contrairement au droit commun
Indemnité temporaire de mobilité (ITM)	+	+		D 2008-369 du 17 avril 2008		De droit commun pour exercer des fonctions dans un emploi présentant des difficultés particulières de recrutement 10 000 € versée en 3 fractions
Indemnité de départ volontaire (IDV)	+			D 2008-368		Démission à plus de 5 ans de la retraite
IDV pour reprendre une entreprise	+			D 2008-368		
Indemnité de départ volontaire (IDV)		+		D 2009-83		
IDV pour reprendre une entreprise		+		D 2009-83		
Action sociale						
Aide à l'acquisition d'un nouveau logement	+	+	+		+	Aide sociale d'un montant maximum de 8 000 €

Annexe X

Mesure	Fonctionnaire	Ouvrier	Militaire	Référence	Spécifique défense	Observations
Aide à la revente d'un logement	+	+	+		+	La SNI s'engage à faire une offre de reprise en cas de difficulté de revente
Aide financière à la location	+	+	+		+	Aide sociale Prise en charge du différentiel de loyer pendant 6 mois
Aide pour la reconnaissance d'une nouvelle affectation	+	+	+		+	Aide sociale : prise en charge des frais de reconnaissance de l'affectation 300 € maximum pour 3 jours
Prêt d'accession à la propriété	+	+	+		+	Aide sociale 11 000 € maximum
Prêt du fonds de prévoyance	+	+	+		+	Aide sociale 5 000 €
Prêt de financement de travaux	+	+	+		+	Aide sociale 11 000 €
Prêt à la mobilité	+	+	+		+	Aide sociale 2 400 maximum en région parisienne
Aide à la garde d'enfant	+	+	+		+	Aide sociale places réservées
Secours social	+	+	+		+	Aide sociale 3 000 €

Source : Plan d'accompagnement des restructurations 2013.

4. Bilan financier

Le tableau ci-dessous récapitule les mesures d'accompagnement des restructurations mises en œuvre par les armées en 2012, le nombre de leurs bénéficiaires, le coût global et le coût moyen.

Tableau 2 : Coût des mesures d'accompagnement des restructurations en 2012 (en €)

		Nb	Montant	Montant moyen
IDV indemnité de départ volontaire	IDV création d'entreprise	38	297 278,00	7 823,11
	IDV fonctionnaire	66	3 172 714,24	48 071,43
	IDV ouvrier	327	24 068 482,00	73 603,92
	Total IDV	431	27 538 474,24	63 894,37
MOBILITE	PRS prime de restructuration de service	885	10 947 682,32	12 370,26
	CSR complément spécifique de restructuration	462	5 967 187,68	12 915,99
	IDC indemnité de conversion	400	4 562 300,50	11 405,75
	CER complément exceptionnel de restructuration	237	3 032 758,06	12 796,45
	AAMC allocation d'aide à la mobilité du conjoint	77	469 700,00	6 100,00
	ITM indemnité temporaire d'aide à la mobilité	33	96 400,00	2 921,21
	Total MOBILITE	2 094	25 076 028,56	11 975,18

Source : Bilan d'activité 2012 de la mission d'accompagnement des réorganisations ; traitement mission.

Les mesures d'indemnisation du départ volontaire apparaissent d'un coût moyen bien supérieur aux indemnités mobilité et tout particulièrement la mesure spécifique « indemnité de départ volontaire pour les ouvriers » (73 604 €).

Toutefois, il conviendrait pour apprécier le coût global d'intégrer également le coût du chômage qui frappe également les ouvriers bénéficiaires de cette indemnité. Fin 2012, le nombre d'anciens ouvriers au chômage était estimé à 1 149 et la défense considérait que compte tenu du contexte économique il était probable que la majorité des ouvriers prenant l'IDV en 2013 entreraient dans le chômage pour une durée d'indemnisation de deux à trois ans suivant l'âge. La dépense constatée au titre du chômage s'est élevée à 26,15 M€ en 2012 et est estimée à 20,2 M€ en 2013 sur la base de 1 022 allocataires pour un coût moyen mensuel de 1 647 €.

5. L'exemple de la fermeture de la base aéronavale de Nîmes-Garons

La fermeture en 2011 de la base d'aéronautique navale (BAN) de Nîmes-Garons nécessitait le reclassement de 193 agents civils, soit 133 ouvriers de l'État et 60 fonctionnaires. L'opération de restructuration de la BAN de Nîmes-Garons s'est déroulée en trois phases, en fonction de l'arrêt ou du transfert des activités sur d'autres sites, et s'est traduite par la suppression de 31 postes en 2009, 79 en 2010 et 83 en 2011.

Le personnel civil de la BAN de Nîmes-Garons a bénéficié d'un dispositif spécifique d'accompagnement social et professionnel, organisé conformément au plan ministériel d'accompagnement des restructurations du 28 janvier 2009. Le personnel civil concerné a été pris en charge par une antenne mobilité reclassement (AMR), installée au sein de l'organisme d'origine. Dans les organismes du ministère de la défense susceptibles d'accueillir des agents provenant d'établissements restructurés, une cellule d'accueil a été mise en place pour assurer, en liaison avec l'AMR de l'organisme d'origine, le suivi de l'intégration professionnelle et personnelle de l'agent accueilli.

Annexe X

Le groupement d'hélicoptères de la sécurité civile, stationné de l'autre côté de la piste à Nîmes, devait, à l'horizon 2011, assurer la maintenance des appareils de la gendarmerie nationale. Cette nouvelle mission devait se traduire par le recrutement de 27 agents des métiers de l'aéronautique, permettant ainsi d'offrir aux personnels civils de la BAN des possibilités de recrutement local dans leur spécialité ; la gendarmerie nationale ayant affecté des personnels relevant d'elle cela n'a pas permis le recrutement d'agents de la défense. Par ailleurs a été créée une base de défense à Nîmes, englobant les unités présentes dans l'agglomération ce qui a permis d'offrir aux agents de la BAN des solutions locales de reclassement. De surcroît l'implantation à Nîmes, en 2011, du 503e régiment du train a repris en partie les installations de la base. Enfin, la préfecture du Gard s'était engagée à recruter le personnel nécessaire au fonctionnement de ses services au sein des effectifs de la BAN, dans les 2011 et 2012.

Le tableau ci-dessous récapitule le bilan définitif

Tableau 3 : Restructuration de la BAN Nîmes-Garons

Macro affectation	Affectation	Nombre d'agents	Proportion des agents
Défense	Sur place au sein défense	79	41%
	changement de localité	28	15%
	changement de résidence	31	16%
Autres fonctions publiques	FPE	7	4%
	FPT	5	3%
Départ	indemnité départ	24	12%
	droit à pension	19	10%
Total		193	100%

Source : Défense, traitement mission.

Ainsi, et en dépit d'une chaîne de prise en charge très cohérente et de la mobilisation de multiples instruments en particulier portés par l'action sociale, l'apport de nouvelles activités tient une place essentielle dans la réussite d'une restructuration.

ANNEXE XI

**La mobilité dans le périmètre de la RéATE ;
le cas des ministères de l'écologie
et de l'agriculture**

SOMMAIRE

CHOIX DU FOCUS.....	1
1. ETAT DES LIEUX.....	1
1.1. Difficultés rencontrées.....	1
1.2. Les causes de cette situation	2
2. TYPOLOGIE ET ANALYSE DES MECANISMES MIS EN PLACE	2
2.1. Objectif du dispositif « 1 pour 1 ».....	2
2.2. Principe du dispositif.....	3
2.3. Extension du dispositif	3
2.4. Evaluation du dispositif.....	4
3. DIAGNOSTIC.....	5

Choix du focus

Le bilan de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) donne lieu à d'abondantes discussions qui dépassent de loin le sujet de la mobilité des fonctionnaires. Il apparaît toutefois clairement que l'administration déconcentrée dans le champ de cette réforme constitue également une sphère d'expérimentation à la fois des besoins et des blocages liés à la mobilité.

La mission s'abstiendra de toute observation relative à l'organisation territoriale de l'Etat issu de ce mouvement de réforme tant au niveau régional qu'au niveau départemental, d'autres missions s'étant plus spécifiquement attachées à la question plus large de l'organisation territoriale de l'Etat^{1 2}.

L'objectif ici est de raisonner sur le seul champ de la mobilité. De ce point de vue, les ministères de l'écologie et de l'agriculture présentent un double intérêt :

- ◆ ils ont identifié très tôt les difficultés posées par l'absence de mobilité locale entre personnels relevant de leurs administrations,
- ◆ ils n'ont pas pour autant renoncé au pilotage national de leur GRH.

Par ailleurs, ils constituent à eux deux 41 % des emplois du périmètre départementale et régionale sous l'autorité des préfets au titre des services déconcentrés de l'Etat : 28 242 en 2012 pour le programme 217 (développement durable) et 6 104 pour le programme 215 (agriculture) répartis pour près des deux-tiers dans les directions départementales interministérielles et pour près d'un tiers au niveau régional.

Au niveau des DDI, niveau auquel le dispositif trouvait à s'appliquer, les effectifs totaux du programme 217 et du programme 215 étaient de 20 285 (sur 32 658) concentrés au sein des directions départementales des territoires (DDT et DDTM) dont ils représentent l'essentiel.

1. Etat des lieux

1.1. Difficultés rencontrées

La situation bien identifiée par les rapports précités et par de multiples acteurs territoriaux est la suivante.

Lorsqu'il existe une vacance d'emploi au sein d'une direction départementale ou régionale sur le BOP du programme 217 et qu'une personne rémunérée sur le BOP du programme 215 est susceptible et volontaire pour occuper ce poste, la logique d'organisation des mouvements de personnels interdit en pratique ce mouvement local. Cette difficulté existe :

- ◆ même lorsque la vacance et la personne coexistent au sein d'une même entité administrative relevant de plusieurs BOP ;
- ◆ même si la personne intéressée exerce des fonctions transverses identiques à celles demandées dans le poste vacant ;

¹ La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'Etat, rapport au Premier ministre, REBIERE-WEISS, juillet 2013.

² Notamment rapport IGF-IGA de 2012 sur l'optimisation des modalités de gestion et rapport IGA-IGAS-CGAAER-CGEDD-IGJS-IGSCCRF de juin 2011 sur l'état des lieux du dialogue de gestion du point de vue des Directions départementales interministérielles.

Annexe XI

- ◆ indépendamment de la distance géographique entre la personne et le poste vacant, l'identité ou la proximité de locaux n'ayant pas d'impact sur la possibilité d'exécuter ou non le mouvement.

Naturellement, et au-delà même de vacances naturelles, la possibilité d'ajuster les effectifs entre les deux BOP en fonction de l'urgence et des besoins des missions n'est pas non plus envisageable. Ce n'est pas que le mouvement est impossible dans l'absolu. Simplement, la proximité géographique voire l'identité de service ne confère pas de droit particulier distinct des procédures réglementaires existantes lorsque l'on veut changer d'administration (détachement,...), procédures lourdes, gérées de manière centrale et qui n'ont pas de priorité par rapport aux mécaniques nationales d'affectation et de mutation des agents au sein de la même administration.

1.2. Les causes de cette situation

Les raisons de cette situation ne sont pas d'abord liées à des raisons « d'égoïsme administratif ». Pour un responsable de programme comme pour un responsable de BOP, la maîtrise du sous-plafond d'emploi et de la masse salariale qui lui est attribuée suppose une maîtrise des flux entrants et sortants. Si le directeur départemental ou le préfet avait la pleine capacité de modifier les affectations entre BOP cette maîtrise disparaîtrait.

La question de la gestion des ressources humaines avait au demeurant été identifiée dès le départ comme un sujet majeur :

- ◆ une circulaire du Premier ministre en date du 27 février 2009 était consacrée à cette question ;
- ◆ les postes de direction des directions départementales interministérielles ont été soustraits à la gestion ministérielle pour être confiée au secrétariat général du gouvernement et aux services du Premier Ministre ;
- ◆ les plates-formes régionales interministérielles d'appui à la gestion des ressources humaines sont instaurées au même moment aux fins de « tant de favoriser les mobilités au sein d'un même bassin d'emploi que de professionnaliser la gestion personnalisée des ressources humaines ».
- ◆ Toutefois, la circulaire précitée portait plus fortement sur la mise en place des nouvelles directions que sur la dynamique ultérieure. Elle cherchait à la fois à rassurer les personnels (maintien du statut, gestion par le ministère d'origine,...) tout en identifiant le besoin d'une gestion plus qualitative, plus locale et plus interministérielle.

2. Typologie et analyse des mécanismes mis en place

Dès 2008, un appui de la DGME a été mis en place pour une expérience pilote avec l'appui d'un cabinet de consultant pour favoriser la mobilité entre ministères (Défense, Intérieur et Agriculture) au sein de deux régions (Nord-Pas-de-Calais et Picardie).

2.1. Objectif du dispositif « 1 pour 1 »

La mise en place des DDI a remis en cause ces pilotes et c'est le ministère de l'agriculture qui a repris l'initiative en 2009. Ce dispositif mis en place lors de la création des DDEA a été complété et formalisé par une circulaire conjointe MAAF-MEDDE du 1^{er} octobre 2010 avec l'accord du Secrétaire général du Gouvernement.

Annexe XI

Connu sous la dénomination de « dispositif 1 pour 1 », le dispositif avait pour ambition :

- ◆ de rétablir l'accès à la mobilité locale pour les agents des DDI ;
- ◆ de fournir aux directeurs des DDI des marges de manœuvre en terme de management interne ;
- ◆ permettre de réaliser des redéploiements internes ;
- ◆ sans porter atteinte aux plafonds d'emplois et à l'équilibre de la masse salariale.

2.2. Principe du dispositif

Le dispositif consiste en :

- ◆ des remontées trois fois³ par an des directeurs départementaux à leur DRAF et DREAL des mouvements souhaités entre les programmes 215 et 217 ;
- ◆ la validation au niveau régional des appariements ainsi constitués (un mouvement d'un BOP vers l'autre BOP devant être compensé par un mouvement dans l'autre sens) au niveau départemental. En cas de déséquilibre départemental une compensation régionale est envisageable⁴ ;
- ◆ la validation au niveau national par les responsables de programme des appariements ainsi effectués aux niveaux territoriaux éventuellement complétés par la résorption des déséquilibres régionaux. Les changements d'affectation et d'imputation de paie sont effectués une fois cette validation nationale finalisée.

Le dispositif a permis effectivement de réaliser près de 250 mobilités comme l'explique le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Demandes et mobilités dans le cadre du dispositif « 1 pour 1 »^{5 6}

	Octobre 2010	Mars / Mai 2011	Automne 2011	Printemps 2012	Automne 2012	Moyenne annuelle
Nombre d'agents	34	110	34	40	30	107
Nombre de demandes	ns	268	95	108	78	274
% de satisfaction	ns	41 %	36 %	37 %	38 %	39 %
Mobilité induite						0,5 %

Source : ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

2.3. Extension du dispositif

A partir de mai 2011, le dispositif a été l'objet d'une supervision par le SGG et d'une extension en plusieurs temps :

- ◆ élargissement aux DD(CS)PP et aux programmes supports, possibilité de transfert entre DDI d'un même département, implication des PFRH, publication des postes sur la BRIEP et pilotage par le SGG⁷ ;

³ Dans les faits, les remontées se sont déroulées sur 2 cycles annuels (un au printemps, un à l'automne).

⁴ Les appariements s'analysent par ailleurs par macro-grade et dans le respect des missions prioritaires.

⁵ Sur la base des seuls effectifs des programmes 215 et 217 au niveau des DDI.

⁶ Deux cycles d'appariements ont eu lieu au printemps 2011. Le premier mené bilatéralement par les deux ministères au mois de mars. Le second, sous pilotage SGG comme ceux qui ont suivi, au mois de mai.

Annexe XI

- ◆ élargissements aux UT DRAC⁸ ;
- ◆ élargissement aux personnels des préfectures de la Région Bretagne⁹.

Mais cette extension recherchée du dispositif s'est avérée décevante, la quasi-totalité des mouvements restant concentrés dans les ministères de l'agriculture et de l'écologie.

Tableau 2 : demandes et appariements hors des programmes 215 et 217

	Mai 2011	Automne 2011	Printemps 2012	Automne 2012
Demandes	15	11	19	10
Appariements	2	0	0	0

Source : ministère de l'agriculture.

2.4. Evaluation du dispositif

Si le dispositif satisfait une partie des objectifs de fluidification souhaités, son bilan reste limité :

- ◆ du fait de son caractère équilibré, le dispositif ne pallie pas les éventuelles asymétries de souhaits de mouvement qui peuvent exister entre les différents BOP. Ainsi, les demandes de mobilité du programme 215 (agriculture) vers le programme 217 (écologie) excèdent (du fait notamment des tailles respectives des programmes) les mouvements en sens inverse ;
- ◆ les volumétries sont faibles au regard du nombre des emplois en jeu, la mobilité induite au niveau des DDI ne dépassant pas 0,5 % ;
- ◆ les volumétries sont faibles au regard de l'énergie nécessaire pour l'assurer puisqu'il repose sur une implication des niveaux départementaux, régionaux, nationaux et même interministériels avec le SGG. S'il n'a pas été possible de comptabiliser le « coût administratif » de gestion de ce dispositif, il témoigne de l'absence de mécanisme « naturel » pour assurer la fluidité des personnels au sein des DDI.

Seule une sur-administration, se superposant - ou plutôt précédant - les mécanismes classiques de mobilité (in fine la personne sera affectée sur l'emploi généralement en position normale d'activité) permet d'assurer qu'une vacance d'emploi soit comblée par une personne de la même direction départementale mais relevant d'un autre BOP.

Par ailleurs, ainsi que le note la préfecture de la Région Rhône-Alpes, les principes d'appariement n'ont aucunement modifié l'ordre de priorité de traitement des vacances. Pour une région attractive, les postes vacants sont quasi-exclusivement pourvus par mobilité interne au ministère et non par mobilité locale interministérielle : sur 155 postes vacants annuellement au sein des DDI et des UT DRAC de la région Rhône-Alpes, 145 sont pourvus dans le cadre des cycles de mobilité ministérielle et 10 dans le cadre des dispositifs de compensation inter-BOP.

⁷ Note SGG du 20 avril 2011.

⁸ Note SGG du 18 juillet 2011.

⁹ Note conjointe SGG-DGAFP du 20 mars 2012 reconduite le 17 juillet 2012.

3. Diagnostic

L'exemple du ministère de l'agriculture et de l'Ecologie met en évidence le besoin naturel de mobilité au sein des structures de la RéATE, besoin d'autant plus légitime qu'il intervient au sein d'un même service. Il témoigne de l'absence de mécanisme naturel permettant d'assurer cette fluidité des parcours au sein de ces structures interministérielles.

Le besoin, loin d'être ignoré par les ministères, a bien été pris en compte mais au prix d'un dispositif lourd qui suppose un triple niveau de validation.

La complexité de la mécanique mise en œuvre qui crée une « chambre de compensation » des emplois au niveau national n'apparaît pas extensible au-delà de deux ministères, ni généralisable à de multiples paires de ministères. Les tentatives en ce sens se sont révélées décevantes l'intégration des UT DRAC puis la prise en charge à un niveau interministériel n'a pas permis de faire évoluer le dispositif qui est resté centré sur les deux ministères initiateurs.

Ce dispositif constitue de fait un « pis-aller » nécessaire à défaut d'autres dispositifs. Paradoxalement, il est plutôt défendu par le niveau national (et par le niveau régional) qui le considèrent comme utile et plutôt jugé négativement par les acteurs départementaux qui le considèrent comme trop lourd et insuffisamment responsabilisant. Ceux-ci craignent en outre que le fait de remonter des vacances de postes dans le cadre de compensations régionales ou nationales ne créent des tentations de gel, puis de suppression, de ces vacances de postes. Il y a donc de leur point de vue un risque à jouer ces mobilités dès lors qu'ils n'ont pas de garantie quant au retour d'un agent au sein de leur direction.

ANNEXE XII

**La mobilité dans un ministère à réseau
confronté à une problématique
d'attractivité sur certaines zones sensibles**

Le cas de l'éducation nationale

SOMMAIRE

1. CHOIX DU FOCUS	1
2. CONTEXTE	1
2.1. Les principes de mobilité.....	1
2.2. L'ampleur des mobilités.....	2
2.2.1. <i>Une mobilité importante au niveau infra-académique / infra-départemental.....</i>	<i>2</i>
2.2.2. <i>Des mobilités influencées par l'âge et dépendantes des zones géographiques.....</i>	<i>2</i>
2.2.3. <i>Une affectation quantitative des enseignants assez largement indépendante de l'attractivité</i>	<i>4</i>
3. LES DISPOSITIFS SPECIFIQUES D'ATTRACTIVITE	6
3.1. Le déficit d'attractivité des zones sensibles.....	6
4. TYPOLOGIE ET ANALYSE DES MECANISMES MIS EN PLACE	7
4.1. Le premier qui vaut pour tous les territoires mais interagit directement avec l'attractivité est celui des concours à affectation régionalisée.....	7
4.2. La deuxième correspond à une stratégie de zonage entraînant des avantages financiers spécifiques immédiats ou différés	8
4.2.1. <i>La troisième consiste à distribuer des bonus de points à valoir dans le cadre du barème de mutation.</i>	<i>9</i>
4.2.2. <i>La dernière enfin est une stratégie liée non pas au territoire de manière générale mais aux établissements en créant un « marché de l'emploi » distinct du grand mouvement de mutation.....</i>	<i>10</i>
5. CE PANORAMA PERMET D'IDENTIFIER UN CERTAIN NOMBRE DE LIGNES DE FORCE.....	10
5.1. Un dispositif presque exclusivement quantitatif	10
5.2. Les logiques de zonage ont des effets limités.....	11
5.2.1. <i>Le zonage avec avantage financier est décevant du point de vue de la mobilité des enseignants.....</i>	<i>11</i>
5.2.2. <i>Le zonage avec bonus de barème est plus lisible</i>	<i>11</i>
5.3. Les concours régionalisés ne résolvent pas les problèmes d'attractivité.....	12
5.4. La logique de poste à profil hors mouvement constitue un complément intéressant	12

1. Choix du focus

La mission a cherché à approfondir les problématiques de mobilité liées à la faible attractivité de certaines zones sensibles. Le ministère de l'éducation nationale présente de ce point de vue un triple intérêt :

- ◆ la problématique liée aux zones sensibles ou difficiles présentant des problèmes d'attractivité y fait l'objet d'une réflexion très ancienne ;
- ◆ le panorama des dispositifs mis en place est large et concerne tant des problématiques d'affectation que de mobilité, tant des mécanismes financiers que non financiers ;
- ◆ des expérimentations s'y déroulent régulièrement.

Il faut toutefois noter que la problématique des zones sensibles ou difficiles n'est pas du point de vue de l'éducation nationale exclusivement, ni même prioritairement, un problème de mobilité. C'est avant tout une question d'exercice du métier, de pédagogie et de moyens à adapter pour répondre aux besoins d'éducation de certains publics.

Il faut également souligner que d'autres ministères peuvent être confrontés à une situation semblable même s'ils sont en nombre au fond limités. C'est ainsi le cas du ministère de l'Intérieur avec notamment les problématiques spécifiques liées à l'ordre public dans des quartiers difficiles. Les réponses apportées ne sont pas fondamentalement différentes mais la situation particulière des écoles et des établissements publics locaux d'enseignement élargit comparativement encore la palette des réponses.

Il est exclu dans le cadre de cette mission de décrire les mécanismes de l'éducation prioritaire et l'ensemble des réponses adoptées en ce domaine. Cela irait bien au-delà du champ de la mission. Il importe en revanche de rappeler les mécanismes de mutation et la géographie des mobilités au sein de l'éducation nationale avant de centrer le focus sur les mécanismes mis en jeu pour les zones peu attractives et sur leurs impacts.

2. Contexte

2.1. Les principes de mobilité

La mobilité à l'éducation nationale se construit sur la base de demandes (vœux) formulées par les agents. Ces vœux sont hiérarchisés par des outils d'affectation automatiques en fonction du nombre de points dont disposent les agents. Ces points sont acquis à l'ancienneté (de poste et de service), sous l'effet de situations particulières (handicap, rapprochement conjoints, rapprochement résidence de l'enfant, nombre d'enfants,...) ainsi que de présence dans certains établissements ou zones considérés comme difficiles.

La mobilité se construit de manière différenciée selon les différents corps :

- ◆ pour les professeurs des écoles, un mouvement interdépartemental qui précède le mouvement d'affectation au sein du département (de la responsabilité du directeur académique des services de l'éducation nationale). Ce mouvement est complété par des possibilités spécifiques de mutations au cas par cas dites « in-aeat-exeat » traités manuellement sur la base de critères définis par chaque direction départementale sous réserve du respect des orientations nationales. Ce mouvement complémentaire représente plus de 20 % des mutations ;

Annexe XII

- ◆ pour les enseignants du second degré (agrégés, certifiés, professeurs d'éducation physique et sportive, professeurs en lycée professionnel ainsi que pour les personnels d'éducation et d'orientation), un mouvement inter-académique qui précède le mouvement intra-académique (de la responsabilité du recteur) ;
- ◆ pour des postes enseignants particuliers liés aux publics concernés et aux fonctions à exercer dans ce cadre (CLIS, ULIS, RASED,...) des mouvements spécifiques sur postes à profil ;
- ◆ pour des corps particuliers (chefs d'établissement, conseillers principaux d'éducation, infirmières et assistantes sociales, professeurs en post-bac,...), des mouvements nationaux ;
- ◆ pour les personnels administratifs, techniques et ouvriers transférés aux collectivités dans le cadre des lois de décentralisation de 2003 pour les collèges et lycées des mouvements spécifiques répondant à la logique de la fonction publique territoriale.

2.2. L'ampleur des mobilités

2.2.1. Une mobilité importante au niveau infra-académique / infra-départemental

Si l'on réduit le champ d'investigation aux seuls personnels enseignants, deux éléments doivent être soulignés :

- ◆ la mobilité est extrêmement forte entre établissements mais faible géographiquement au-delà du département ou de l'académie ;
- ◆ les données du ministère ne sont pas harmonisées entre elles : ainsi la DGRH qui suit les mobilités au travers d'une base dite « Mouvement » et la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) qui réalise des études et synthèses ne disposent pas exactement des mêmes données¹.

Tableau 1 : Mobilité des enseignants

	Données DEPP		Données DGRH
Premier degré			
Changement de département	7 200	2 %	5 800
Changement d'école	80 700	23 %	
Second degré			
Changement d'académie	10 800	2,9 %	9 067
Changement d'établissement	59 900	15,8 %	

Source : éducation nationale, Géographie de l'Ecole (mai 2011) – données 2009 / 2010.

2.2.2. Des mobilités influencées par l'âge et dépendantes des zones géographiques

Les préférences de mobilité sont tout d'abord liées à l'âge. Ainsi, les moins de 30 ans ont des taux de mobilité très supérieurs à la moyenne (4,1 % et 12,5 % respectivement pour l'interdépartemental et l'inter-académique).

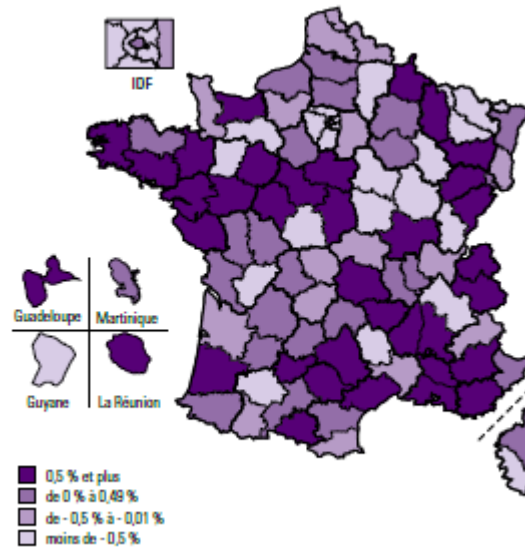
¹ Les écarts tiendraient soit à des mouvements in fine annulés alors qu'ils étaient initialement inscrits dans la base RH, à des mouvements ayant lieu hors procédure et aux contractuels (pris en compte dans les données DEPP et non dans les données DGRH qui se limitent aux titulaires).

Annexe XII

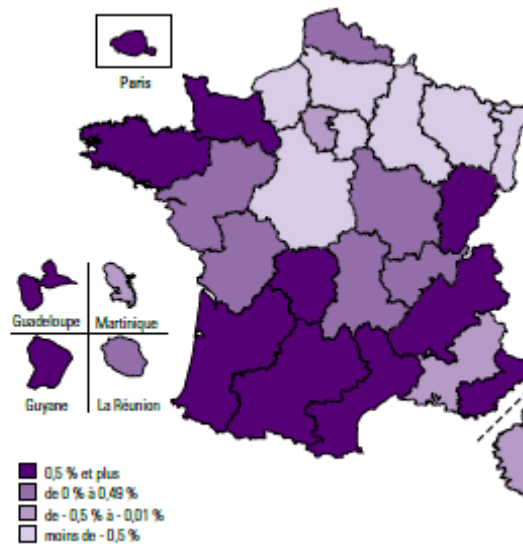
Les préférences se retrouvent également dans la géographie des mobilités. Ainsi le sud et l'ouest regroupent les départements et académies qui enregistrent le plus de demandes, le sud-est étant immédiatement derrière. Le ministère calcule ainsi un « taux de migration net » qui traduit le flux entrant-sortant des personnels en poste². Les cartes jointes illustrent cette géographie.

Graphique 1 : Taux de migration nette à la rentrée 2009

Premier degré



Second degré



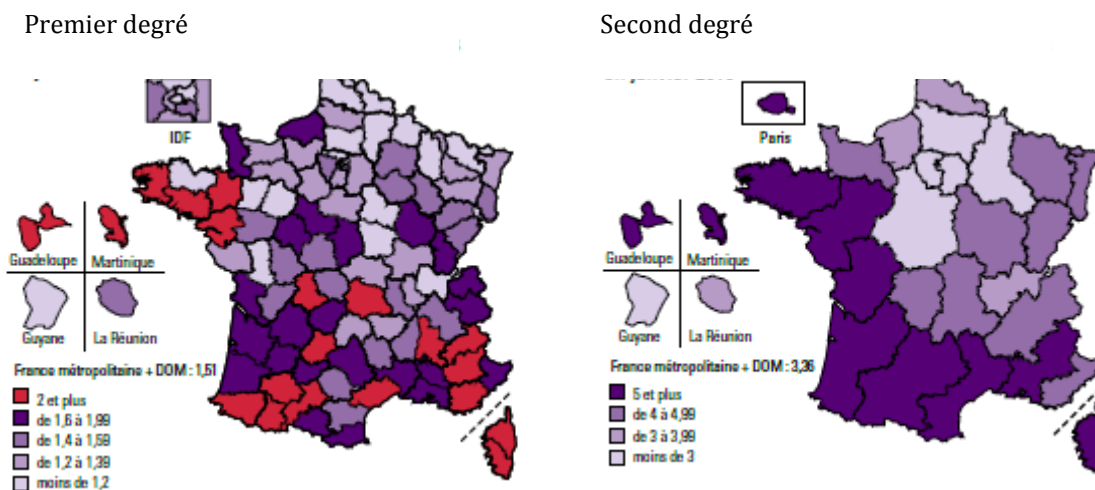
Source : éducation nationale, Géographie de l'Ecole 2011.

² Ce taux est négatif quand plus de personnes demandent à partir qu'à entrer dans une académie/département. Il est positif dans le cas inverse.

Annexe XII

Ces départements et académies concentrent la proportion d'enseignants les plus âgés.

Graphique 2 : Proportion des enseignants de plus de 50 ans sur les enseignants de moins de 30 ans



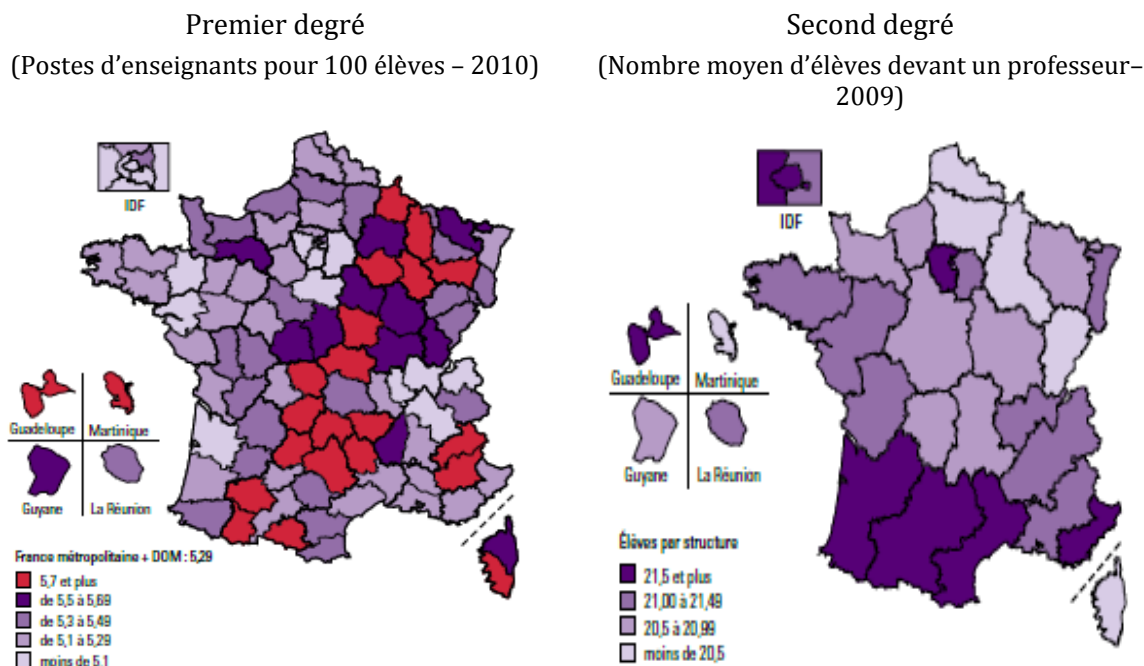
Source : éducation nationale, Géographie de l'Ecole 2011.

La corrélation entre les deux est élevée. Plus une académie (ou un département dans le premier degré) est recherchée, plus il faut cumuler de points de barèmes dans la carrière pour l'atteindre et donc disposer d'une ancienneté suffisante. Inversement, moins les personnels en place dans cette académie (ou département) ne le quittent, plus leur âge moyen augmente. Ainsi tant les nouveaux arrivants que les personnels en poste dans les académies (départements) géographiquement ou socialement attractives tendent à majorer l'âge moyen.

2.2.3. Une affectation quantitative des enseignants assez largement indépendante de l'attractivité

Toutefois, il est important de noter du point de vue de l'affectation des enseignants que – au niveau métropolitain à tout le moins – l'attractivité d'une académie ou d'un département n'a pas d'impact sur le taux d'encadrement. Autrement dit, le système parvient à réguler les demandes de manière à ce que le biais d'attractivité ne modifie pas quantitativement l'encadrement des élèves.

Graphique 3 : Ratios d'encadrement dans l'enseignement public



Source : éducation nationale, *Géographie de l'Ecole 2011*.

Les cartes ne sont guère corrélées sinon négativement. Ainsi dans le second degré public, le taux d'encadrement est le plus faible, 21,5 élèves par structure dans 5 académies dont 4 présentent des ratios de vieillissement de la pyramide des âges (part des plus de 50 ans sur les moins de 30 ans) parmi les plus élevés.

De fait la régulation du système d'affectation se fait en réalité au travers de plusieurs outils :

- ◆ le mouvement des enseignants proprement dit ;
- ◆ les affectations de nouveaux enseignants ;
- ◆ la limitation des mouvements interdépartementaux par l'administration qui bloque les mouvements au-delà d'un seuil qu'elle définit afin d'éviter que le comblement des vacances dans certains départements ne devienne impossible à réaliser par les seuls nouveaux entrants ;
- ◆ le recours aux contractuels et aux remplaçants.

Malgré ces aménagements, des désajustements se produisent. Ainsi en est-il des situations de surnombres disciplinaires dans le second degré. De même, certaines zones vont faire l'objet de recours plus importants aux contractuels et remplaçants en l'absence de titulaires suffisants. Ces ajustements de pré ou post-rentrée restent néanmoins, au regard de la masse des personnels, limités et encore une fois pris en charge par le système.

3. Les dispositifs spécifiques d'attractivité

3.1. Le déficit d'attractivité des zones sensibles

La première difficulté est qu'il n'existe pas de point de référence « hors dispositif ». Pour « approcher » le déficit d'attractivité de certaines zones sensibles, il est possible de retenir deux données chiffrées :

- ◆ dans le premier degré, dans le cadre du mouvement interdépartemental, le nombre de vœux d'entrée dans le département émis en 2012 vers la Seine Saint-Denis est de 25 seulement (sur 34 594). Ce niveau est le plus faible après celui du département des Ardennes, département rural qui présente des caractéristiques très différentes mais dispose proportionnellement d'un besoin en nombre d'enseignants beaucoup plus limité (1 725 enseignants du premier degré dans les Ardennes contre 9 693 en Seine Saint-Denis).
- ◆ inversement, dans le cadre de ce même mouvement, 2 745 enseignants avaient émis un vœu de sortie du département de Seine-Saint-Denis, soit le plus haut niveau de tous les départements et de très loin (plus de 2,5 fois le 2^{ème} département de sortie, les Hauts de Seine, avec 1 148 vœux de sortie). Cela entraîne naturellement un taux de satisfaction des demandes de sortie extrêmement faible pour la Seine Saint-Denis de 8,6 %, le taux de satisfaction des entrées étant corrélativement très élevé³ (84 %).

D'autres indicateurs pourraient être mis en avant :

- ◆ ainsi 26,4 % des enseignants de Seine Saint-Denis participent au mouvement (contre 4,89 % en moyenne nationale)
- ◆ tous les critères pouvant être utilisés le sont : la Seine Saint-Denis concentre le plus grand nombre de demandes de mutation au titre du rapprochement de conjoint, du rapprochement des enfants, du handicap, du plan violence,...
- ◆ Cette situation est constante dans le temps. Ainsi en 2013, le département de la Seine Saint-Denis représente à lui seul 730 demandes de sortie au titre du rapprochement de conjoint, soit 13,5 % des demandes de rapprochement de conjoint sur la France entière pour le premier degré.

La situation dans le second degré n'est pas différente, l'académie de Créteil (dont relève la Seine Saint-Denis) étant au premier rang des sorties pour les mutations inter-académiques (mais au second rang derrière Versailles pour les demandes). Du fait de la taille de l'académie et de la non-individualisation de la Seine Saint-Denis dans les statistiques du 2nd degré (le mouvement n'est pas interdépartemental mais inter-académique), les données sont toutefois moins directement interprétables.

³ Le taux constaté n'est pas de 100 % ce qui peut étonner. Toutefois, jouant sur un tout petit nombre de personnes (4 vœux non satisfaits en l'occurrence), le résultat qui peut tenir à des cas très particuliers n'est pas statistiquement significatif. Il faut retenir qu'il approche de 100 % ce qui est exceptionnel dans ce type de procédure.

Il faut noter toutefois que les processus d'affectation de l'éducation nationale permettent d'éviter que des postes restent vacants. Au total, la « faible attractivité » de la Seine Saint-Denis se traduit non pas par des vacances de postes mais par un flux très élevé de « nouveaux entrants », « néo-titulaires » tant du premier que du second degré affecté en Seine Saint-Denis au titre du premier poste. Dans le second degré, 45 % des « néotitulaires » sont affectés dans les académies de Versailles et Créteil qui ne représentent pourtant que 15,9 % des enseignants du second degré⁴.

4. Typologie et analyse des mécanismes mis en place

Quatre types de mécanismes peuvent être analysés comme concourant à attirer et fidéliser les enseignants sur ce territoire, même si les objectifs des dispositifs ainsi mis en place peuvent dépasser le seul sujet de l'attractivité-mobilité.

4.1. Le premier qui vaut pour tous les territoires mais interagit directement avec l'attractivité est celui des concours à affectation régionalisée.

Les enseignants du premier degré sont affectés à la suite de concours régionalisés alors que les enseignants du second degré, partagés en de multiples disciplines, le sont sur une base nationale. L'avantage est de permettre une première affectation sur une base de souhait géographique puisqu'il est logique de se porter candidat pour la zone géographique de prédilection. Potentiellement, la plus grande adéquation géographique entre le souhait et l'affectation entraîne une plus grande attractivité des concours, une plus grande satisfaction des reçus et un accroissement des viviers de recrutement.

De fait, la répartition par âge des enseignants du premier degré témoigne d'une beaucoup plus faible concentration des enseignants âgés sur le pourtour ouest et sud de la France que la géographie des enseignants du second degré (cf. carte 3) – le ratio des plus de 50 ans sur les moins de 30 ans atteint un niveau maximal de 3,32 en métropole (département des Hautes Alpes) et présente une variance beaucoup plus faible que dans le second degré (où le ratio atteint près de 12 dans l'académie de Rennes et plus de 8 dans l'académie de Bordeaux). Le phénomène existe mais il est atténué. La mixité d'âge et d'expérience est donc plus forte dans le premier degré sur un territoire donné ; les « néo-titulaires » affectés dans un département tendent à y rester et entrent moins dans la migration géographique générale.

Quand on regarde les zones les moins attractives, il faut toutefois considérablement nuancer le constat :

- ◆ dans le premier degré, le nombre de candidats au concours est de 2,5 par poste dans l'académie de Créteil contre plus de 7 à Toulouse ou Montpellier. Le déficit d'attractivité se reporte donc sur les concours et induit une moindre sélectivité des concours dans les zones les moins attractives ce qui induit une sélection adverse pour les postes les plus difficiles ;

⁴ Les données relatives aux primo-affectations sont issues du rapport de la Cour des Comptes « Gérer les enseignants autrement » mai 2013.

Annexe XII

- ◆ la faible sélectivité peut elle-même attirer des candidats mais ceux-ci n'ont alors qu'une faible appétence géographique pour la zone et cherchent à la quitter. Comme dans le même temps, l'affectation fine par département puis par école se fait en fonction des places disponibles, l'adéquation finale entre le candidat reçu et le poste est, en ce qui concerne les zones les moins attractives, aussi faible que dans des dispositifs plus nationaux. Les candidats affectés dans le département de la Seine Saint-Denis restent volontaires au départ comme le montrent les données précitées (plus du quart des enseignants du premier degré demandent à quitter le département de la Seine Saint-Denis chaque année) ;
- ◆ inversement, puisque de nombreux postes sont pourvus conformément aux souhaits dans le cadre de concours régionalisés, la mobilité ultérieure s'en trouve réduite et les personnes affectées dans des zones non souhaitées se trouvent plus fortement « piégées » que dans le cadre de mouvements nationaux plus ouverts. Le taux de satisfaction des demandes de mutation interdépartementale dans le premier degré est de 25 % contre plus de 41 % dans le second degré pour les mutations inter-académiques (données 2012).

4.2. La deuxième correspond à une stratégie de zonage entraînant des avantages financiers spécifiques immédiats ou différés

Cette approche n'est pas spécifique à l'éducation nationale. NBI ZUS pour les zones urbaines sensibles, avantages spécifiques d'ancienneté sont des dispositifs légaux généraux. Les indemnités ZEP sont en revanche spécifiques à l'éducation nationale.

Ces zonages présentent une juxtaposition/superposition qui relève d'annonces et de dispositifs successifs. Pour résumer de manière succincte :

- ◆ des indemnités de sujétion spéciale ZEP (décret n°90-806 du 11 septembre 1990) correspondant aux établissements en zone d'éducation prioritaire (progressivement découpés en 3 niveaux d'éducation prioritaire) ;
- ◆ la NBI (décret n°93-138 du 2 février 1993) lorsque les obligations de service sont intégralement effectuées en établissement sensible ;
- ◆ l'ASA (avantage spécifique d'ancienneté) qui permet de gagner en ancienneté en fonction d'une liste d'établissements (publiée par bulletin officiel du 8 mars 2001), issu du plan de lutte contre la violence de 1998, liste raccrochée juridiquement en principe au décret n°85-313 du 21 mars 1995 relatif aux quartiers urbains difficiles.

Ces différents zonages se recoupent mais partiellement seulement.

La difficulté rencontrée par ce type d'approche est triple :

- ◆ le zonage, encadré juridiquement et soumis à des processus souvent complexes et sensibles de décision politique, vieillit plus rapidement que la capacité à l'ajuster. La superposition de différents zonages montre d'ailleurs l'incapacité à disposer d'un zonage évolutif et la primauté de « l'annonce politique » sur la pertinence de gestion ;
- ◆ le zonage crée une rigidité à la fois géographique – tel établissement, tel quartier- qui est à la fois stigmatisante et irréversible⁵ et peut à l'inverse limiter l'envie de mobilité ;

⁵ Il est difficile de renoncer à un apport de moyens complémentaires d'où l'augmentation régulière de la population couverte par ces zonages : plus de 20 % des effectifs de collégiens sont ainsi situés en ZEP.

- ◆ Le zonage engendre des problèmes juridiques particuliers. Ainsi le Conseil d'Etat a, à plusieurs reprises, annulé des dispositions restrictives prises par le ministère de l'Intérieur en ce qui concerne l'ASA. Il a ainsi jugé (CE, 16 mars 2011) qu'il n'était pas possible de restreindre l'accès au dispositif de l'ASA, celui-ci étant seulement conditionné par l'exercice effectif de trois ans de service accomplis de manière continue dans un « quartier urbain où se posent des problèmes sociaux ou de sécurité particulièrement difficiles ». La nature des fonctions exercées (contact ou non avec les populations de ces quartiers, caractère secondaire ou principale de ces fonctions, rattachement des personnels à une circonscription administrative plus large) n'entre pas en ligne par rapport à l'article 11 de la loi du 26 juillet 1991.

Surtout, il est très difficile d'identifier un effet direct d'attractivité lié à ces mesures financières. Souvent limitées (l'indemnité de sujétion spécifique ZEP ou l'indemnité de sujétion spécifique établissement Eclair ne représentent que 96,3 euros bruts mensuels, soit environ 5 % du traitement d'un enseignant en début de carrière), ces mesures ne permettent pas de compenser les problèmes d'attractivité. Prises globalement elles ont en revanche un coût élevé (130 M€ en 2012).

4.2.1. La troisième consiste à distribuer des bonus de points à valoir dans le cadre du barème de mutation.

Ce dispositif, que l'on retrouve également au sein de la police nationale, permet de valoriser un parcours au sein d'établissements difficiles en vue des futures affectations. Pour le barème de mutation, le fait de provenir d'un établissement dit « prévention violence » permet d'obtenir 45 points supplémentaires à l'issue de 5 ans d'exercice. Au titre du premier degré, 1236 demandes de mutation en provenance de Seine Saint-Denis ont ainsi utilisé cette « priorité » (sur 1447 demandes à ce titre pour l'ensemble de l'académie de Créteil). Ce « bonus » est très réduit dans le premier degré comparativement à d'autres priorités (800 points au titre du handicap, 150 points au titre du rapprochement de conjoint auxquels s'ajoutent des points par année de séparation et des points par enfants à charge⁶). Il est plus élevé dans le second degré (300 points à l'issue de 5 ans et 400 points à l'issue de 8 ans).

Cette stratégie a été intégrée à partir de 2005 dans une gestion des ressources humaines en partie aux mains des autorités académiques au travers de la notion d'Affectation Prioritaire à Valoriser (APV). Le concept est celui d'une bonification de barème en contrepartie d'une stabilité dans l'affectation. La justification repose sur des difficultés particulières d'attractivité / stabilisation des équipes pédagogiques. Ce sont les recteurs qui définissent ces établissements dont la cartographie s'affranchit au moins partiellement des zonages de l'éducation prioritaire.

Toutefois, là aussi se posent des problèmes juridiques, le Conseil d'Etat considérant que les bonifications de points dans le cadre du barème doivent provenir de motifs légaux et non d'un zonage autonome (cf. décision CE du 7 mars 2012 sur l'illégalité des notes de service concernées qui « en fixant des règles assorties d'un barème à appliquer pour le classement des demandes de mutation et en établissant à cette fin des priorités non prévues par les dispositions précitées de l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 (...) ajoutent illégalement aux dispositions de cet article »).

⁶ Ainsi pour une famille séparée depuis 2 ans avec 2 enfants à charge, le nombre de point total rapprochement de conjoint sera de 400 points.

4.2.2. La dernière enfin est une stratégie liée non pas au territoire de manière générale mais aux établissements en créant un « marché de l'emploi » distinct du grand mouvement de mutation

Les établissements « Eclair » (Ecoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) lancés en 2010 correspondent à cette logique. Les postes Eclair à pourvoir doivent faire l'objet d'une publicité sur la BIEP. Des fiches de poste identifient le profil recherché, le type d'établissement et le projet pédagogique. Ces fiches de postes ne sont pas exclusivement réservées aux personnels titulaires de l'éducation nationale puisque tant les contractuels que d'autres agents peuvent postuler.

Par ailleurs, le profil comprend une expérience de trois ans ce qui limite l'affectation sur des postes potentiellement difficiles de personnes sans expérience tout en restant compatibles avec l'affectation de jeunes enseignants. Cette logique de « postes à profil » échappant aux barèmes nationaux ou académiques de mutation est complétée par une logique de choix de la part des chefs d'établissement.

Ce « mini-marché de l'emploi » présente naturellement trois types d'avantages :

- ◆ le choix s'effectue sur une base d'autonomie à la fois du côté du demandeur et du côté du chef d'établissement ce qui aide à la matérialisation d'un projet pédagogique. Le constat fait par les chefs d'établissement est ainsi positif selon le ministère de l'éducation nationale ;
- ◆ le taux de satisfaction des vœux dans ce cadre est plus élevé et permet même de résoudre des demandes non satisfaites dans le cadre du mouvement national. Ainsi 87 candidats ayant participé au mouvement national sans obtenir satisfaction ont obtenu satisfaction dans le cadre du mouvement ECLAIR, et largement sur leur vœu prioritaire ;
- ◆ la stabilité des équipes ainsi constituées semble également plus forte sans pour autant résulter d'une contrainte d'impossibilité à bouger.

Toutefois, le dispositif ne résout que le problème potentiel d'établissements moins attractifs au sein de zones globalement attractives. Sur 1080 postes offerts dans le second degré au titre de cette procédure, 584 postes ont été pourvus dans ce cadre, Aix-Marseille, Lyon et Montpellier concentrant près de 40 % des mutations satisfaites (232) pour seulement 31 % des postes offerts (338). Inversement Créteil, Versailles et Amiens ne représentent que 12 % des mutations pour 17 % des postes offerts. Autrement dit, le dispositif accélère les mobilités choisies mais n'inverse pas le sens de ces mobilités. Créteil, Versailles et Amiens concentrent ainsi près de 30 % des candidats et des mutés.

5. Ce panorama permet d'identifier un certain nombre de lignes de force

5.1. Un dispositif presque exclusivement quantitatif

L'éducation nationale parvient à satisfaire ses besoins en enseignants tant géographiquement que par discipline (pour le second degré) dans le cadre très largement national d'un dispositif de mutation et d'affectation « dirigé ». Si ce dispositif n'exclut pas des failles (vacances de postes, surnombres ou sous-effectifs disciplinaires), celles-ci demeurent suffisamment limitées pour être traitées au travers des souplesses apportées tant par les non-titulaires que par les dispositifs de remplacement.

Qualitativement en revanche, ce mouvement dirigé est sans lien avec une affectation optimale des enseignants en fonction des compétences, voire même seulement des souhaits.

5.2. Les logiques de zonage ont des effets limités

Les zonages induisent des problèmes juridiques significatifs du fait des problématiques de rupture d'égalité pour le juge administratif, les bases législatives étant trop générales pour entrer dans le détail des critères d'attribution tandis que le juge exige ces bases pour cantonner le dispositif. Une remise à plat juridique de ces zonages est indispensable pour en assurer la sécurité.

5.2.1. Le zonage avec avantage financier est décevant du point de vue de la mobilité des enseignants

Les logiques d'établissements primés et de zonages – s'il n'appartient pas à la mission de les juger du point de vue de l'efficacité pédagogique – se révèlent décevants. Ils ne parviennent ni à enrayer le turn-over sur une zone non attractive (ce sont les effets de seuil des barèmes de points qui déclenchent le mouvement et non les primes qui retiennent les personnels), ni à susciter réellement des vocations. De ce point de vue, les logiques de primes ou d'avancement accéléré ne créent pas de « signal prix » suffisant ni pour attirer, ni même pour compenser les désavantages perçus des postes primés. Ce signal devrait sans doute être massif pour avoir un effet : on n'accepte pas de déménager ou de prendre un poste jugé difficile et risqué pour moins de 100 euros par mois⁷.

5.2.2. Le zonage avec bonus de barème est plus lisible

Les avantages barème à condition d'être suffisants permettent en revanche de « récompenser » les agents ayant accepté un parcours dans une zone jugée plus difficile – mais présentant souvent un intérêt et un défi professionnel stimulant – en leur permettant une affectation ultérieure conforme à leur souhait de mobilité géographique. Ce « signal » est suffisamment identifié pour constituer un parcours de carrière. Additionné à une présence en poste suffisamment longue, il crée les conditions d'une stabilité minimale des personnels et constitue une forme de « contrat » entre l'agent et l'employeur public. Il se heurte toutefois à deux limites :

- ◆ il fonctionne plus comme une compensation de la « pénibilité » du poste que comme un véritable outil d'attractivité comme le montre le très faible nombre de vœux d'affectation sur ces zones ;
- ◆ il induit des effets de rupture des équipes pédagogiques dès lors que le déclenchement du nombre de points se fait de manière simultanée pour plusieurs membres de l'équipe pédagogique. Toutefois, l'alternative, un nombre de points supplémentaires chaque année et non au bout de 5 et de 8 ans, pourrait contribuer à accroître le turn-over dès les premières années ce qui n'apparaît pas souhaitable non plus.

⁷ La part fixe de l'indemnité ZEP est de 96,3 € par mois, soit environ 5 % pour un enseignant certifié en début de carrière.

5.3. Les concours régionalisés ne résolvent pas les problèmes d'attractivité

S'ils peuvent favoriser l'accroissement des viviers sur une zone donnée déjà attractive, les concours régionalisés ne résolvent pas en eux-mêmes les problématiques d'attractivité. Ils ont de fait un double effet :

- ◆ accroissement de la satisfaction des enseignants lors des premières affectations pour les zones moyennement ou beaucoup recherchées. De ce point de vue, ils augmentent la qualité de l'affectation du point de vue du seul souhait des enseignants ;
- ◆ diminution de l'adéquation de l'affectation sur les zones les moins attractives. En effet, les concours régionalisés contribuent à diminuer globalement les mouvements entre départements et surtout entre académies, les « néo-titulaires » nommés sur une zone le sont :
 - non par choix géographique mais du fait d'un faible taux de sélectivité ;
 - devront rester longtemps sur cette zone puisque les postes ouverts ailleurs sont alimentés principalement par les nouveaux concours.

5.4. La logique de poste à profil hors mouvement constitue un complément intéressant

L'expérience de marché de l'emploi menée sur des établissements spécifiques constitue un complément intéressant. Sans être généralisable, ce dispositif permet d'accroître l'adéquation au poste sans pour autant résoudre les problèmes d'attractivité des zones les plus en difficulté.

ANNEXE XIII

La mobilité dans un bassin géographique, exemple de la Nièvre

Annexe XIII

La mission a cherché à savoir s'il est possible de favoriser la mobilité fonctionnelle des agents au sein d'un même bassin géographique.

La présente annexe analyse la situation des effectifs et des mouvements des fonctionnaires administratifs dans les trois fonctions publiques, au sein du département de la Nièvre au cours de l'année 2012.

Précisions méthodologiques :

- ◆ Les données FPE n'intègrent pas les fonctionnaires du ministère de la Justice ;
- ◆ Les données FPT intègrent les fonctionnaires du Conseil général de la Nièvre, de la mairie de Nevers et du centre de gestion (données limitées aux effectifs et excluant les mouvements pour ce dernier) ;
- ◆ Les données ne prennent pas en compte les agents contractuels.

1. L'espace actuel de l'emploi public dans la Nièvre

Dans la Nièvre, quelle que soit la catégorie d'emploi et la fonction publique concernée, le taux de départ (nombre de départs pendant l'année/effectifs en poste au 1er janvier) n'a jamais dépassé en 2012 le seuil des 10 % (sauf pour les attachés de l'Etat). A titre d'exemple extrême, les agents de catégorie C du Conseil général et de la mairie de Nevers ont présenté en 2012 un taux de départ de 2,3 %, ce qui correspond à un départ (mutation ou retraite) tous les 43 ans en moyenne.

Aujourd'hui, c'est le solde « départs – arrivées concours » qui permet d'apprécier concrètement le besoin en recrutement de l'administration concernée. Il correspond aux besoins d'accueil en mutation ou détachement des administrations, une fois qu'elles ont bénéficié des arrivées de lauréats de concours. Ce besoin résiduel est très faible dans le département de la Nièvre, et c'est encore l'Etat qui présente le plus fort solde "départs - arrivées concours", en raison des suppressions d'effectifs dans l'administration déconcentrée. Toutes catégories confondues, ce solde s'élève à 89 emplois pour l'ensemble des 3 fonctions publiques, mais il chute à 26 si on ôte l'Etat. Pour la seule catégorie C, il s'élève à 16 unités pour l'ensemble FPH + FPT, soit une faible capacité d'absorption des éventuelles restructurations des services de l'Etat¹.

L'impact des arrivées de lauréats est important pour les administrations. Hors concours, le nombre de postes libérés dans la Nièvre en 2012 se serait élevé à 119, toutes fonctions publiques confondues - 37 hors Etat (dont 21 pour la catégorie C).

Une difficulté spécifique doit être signalée pour les attachés de l'Etat, dont le taux de départ est élevé en 2012 (19 %). Dans la mesure où ce chiffre est une moyenne, il masque peut-être un phénomène de *turn-over*, ou « mauvaise mobilité », pour un segment de cette population de fonctionnaires.

2. Un marché public de l'emploi administratif peut exister dans la Nièvre

Prises séparément, les trois fonctions publiques peuvent organiser un marché de l'emploi administratif au sein du département de la Nièvre, même si ce marché reste étroit.

¹ A noter toutefois que les données présentées ici n'intègrent qu'une partie des effectifs de la fonction publique territoriale (mairie de Nevers et Conseil général uniquement).

Annexe XIII

En joignant les trois fonctions publiques, les effectifs administratifs des trois catégories d'emploi s'élèvent respectivement à 266 pour la catégorie A, 612 pour la catégorie B et 1270 pour la catégorie C.

Tableau 1 : Fonctionnaires administratifs de catégorie A dans la Nièvre : effectifs et mobilité

	Effectifs en poste au 01/01/12	Départs en 2012	Taux de départ	dont départ en retraite	Solde départs-arrivées concours
Etat (hors Justice)	180	34	19 %	6 %	26
FPT	137	-	-	-	-
Mairie de Nevers et Conseil général	77	5	6 %	3 %	1
Centre de gestion	60	-	-	-	-
FPH	9	3	33 %	11 %	3
Total	326	-	-	-	-

Source : Préfecture de la Nièvre, traitement mission.

Tableau 2 : Fonctionnaires administratifs de catégorie B dans la Nièvre : effectifs et mobilité

	Effectifs en poste au 01/01/12	Départs en 2012	Taux de départ	dont départ en retraite	Solde départs-arrivées concours
Etat (hors Justice)	255	22	9 %	3 %	15
FPT	256	-	-	-	-
Mairie de Nevers et Conseil général	162	4	2 %	2 %	2
Centre de gestion	94	-	-	-	-
FPH	101	4	4 %	2 %	4
Total	612	-	-	-	-

Source : Préfecture de la Nièvre, traitement mission.

Tableau 3 : Fonctionnaires administratifs de catégorie C dans la Nièvre : effectifs et mobilité

	Effectifs en poste au 01/01/12	Départs en 2012	Taux de départ	dont départ en retraite	Solde départs-arrivées concours
Etat (hors Justice)	346	26	8 %	1 %	22
FPT	734	-	-	-	-
Mairie de Nevers et Conseil général	301	7	2,3 %	1,7 %	7
Centre de gestion	433	-	-	-	-
FPH	190	14	7 %	4 %	9
Total	1270	-	-	-	-

Source : Préfecture de la Nièvre, traitement mission.

Certains segments de la filière administrative disposent déjà d'un effectif suffisant pour mettre en place un marché de la mobilité. C'est le cas pour les agents administratifs de catégorie C de la FPE et de la FPT, ainsi que pour les agents administratifs de catégorie B de la FPE. Chacun de ces trois groupes sont composés de plus de 200 agents.

Au total, et même si cet espace potentiel de mobilité reste modeste, le volume de postes montre qu'il existe un volume suffisant d'emplois pour le créer. L'espace local de la mobilité au niveau départemental acquiert dès lors une véritable profondeur.