



L’AFFECTATION ET LA MOBILITÉ DES FONCTIONNAIRES DE L’ÉTAT

Pour une gestion plus active afin de mieux
répondre aux besoins des usagers

Rapport public thématique

Juillet 2019

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction	17
Chapitre I Face à l'évolution des emplois à pourvoir, une adaptation difficile des affectations	21
I - Une évolution rapide des emplois à pourvoir	23
A - Une baisse significative du nombre des emplois	23
B - Une offre nette de postes à pourvoir préservée du fait des départs en retraite	24
C - Une redistribution géographique rapide	25
II - Des demandes de mobilité prioritairement dirigées vers le sud et l'ouest de la France	28
A - Des demandes de mobilité géographique importantes et tendant à privilégier le sud et l'ouest	28
B - Des mobilités géographiques effectives nettement en deçà des souhaits des agents	32
III - Des premières affectations compensant les insuffisances de la mobilité dans les territoires moins attractifs	43
A - Des zones peu attractives surdotées en primo-affectés	43
B - Des conséquences très nettes sur la moyenne d'âge des fonctionnaires par zone	51
Chapitre II Les limites d'une politique d'affectation fondée principalement sur l'ancienneté et le classement	55
I - Un rôle prépondérant de l'ancienneté et du classement, des possibilités d'ajustement trop limitées	56
A - Des principes communs, mais des pratiques ministérielles diversifiées	56
B - Des possibilités d'ajustement trop limitées	61
II - Des postes non pourvus ou pourvus tardivement	64
A - Des décalages entre les organigrammes des services et les autorisations budgétaires	64
B - Des postes ouverts sans candidats, un recours important aux non-titulaires	67

C - Des postes pourvus tardivement ou changeant trop fréquemment de titulaire.....	71
III - Des agents parfois insatisfaits de leur affectation.....	73
A - Des premières affectations pas toujours bien acceptées	73
B - Des mobilités difficiles vers les zones les plus demandées, et parfois peu valorisées	74
Chapitre III Les voies d'une gestion plus active.....	77
I - Lutter plus efficacement contre le déficit d'attractivité de certains territoires.....	77
A - Les insuffisances des dispositifs indemnitaires de compensation du manque d'attractivité	78
B - Les dispositifs de stabilisation dans les zones peu attractives : un bilan qui reste à faire.....	81
C - Réduire l'incertitude sur la zone d'affectation à l'issue des concours	83
D - Prévoir des zones d'affectation élargies	84
E - Utiliser le télétravail pour faciliter certains mouvements.....	85
II - Anticiper et accélérer l'adaptation aux besoins en emplois et en compétences	86
A - S'engager réellement dans une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	87
B - Décloisonner la gestion par corps.....	89
C - Réduire la disparité des régimes indemnitaires entre ministères.....	91
III - Une gestion plus lisible, moins centralisée et mieux individualisée	92
A - Un pilotage interministériel plus lisible.....	93
B - Une gestion régionale déconcentrée encore incomplète	93
C - Un accompagnement des mobilités à renforcer	97
D - Alléger les formalités consultatives.....	109
Liste des abréviations	113
Annexes	117
Réponse du Premier ministre.....	133

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

La présente enquête a été pilotée par une **formation inter-juridictions** (FIJ). Elle a **associé la Cour des comptes et quatre chambres régionales des comptes** : CRC Bretagne, Hauts-de-France, Île-de-France et Nouvelle-Aquitaine.

Les analyses menées dans le cadre de cette enquête sont centrées sur les fonctionnaires de l'État et ne concernent pas les fonctionnaires des autres versants de la fonction publique : la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale. Même si elle ne constitue pas le cœur de son enquête, la FIJ a examiné également la situation des contractuels au service de l'État qui représentent aujourd'hui une part significative (15,8 %) des agents de l'État, ainsi que d'autres catégories ou statuts (ouvriers d'État, enseignants des établissements privés sous contrat, etc. : 7,4 % du total). En revanche elle n'a pas examiné l'affectation et la mobilité des militaires (12,5 % des effectifs), à l'exception des personnels de la gendarmerie nationale.

Sur le plan géographique, si cette enquête porte sur la France dans son ensemble, elle n'examine pas les spécificités des départements et collectivités d'outre-mer.

Les travaux de la FIJ se sont appuyés sur des observations déjà faites par la Cour dans de nombreux rapports consacrés à la gestion des ressources humaines de corps de fonctionnaires, directions et ministères ou dans des travaux de nature plus transversale consacrés à la masse salariale et à l'organisation territoriale de l'État. De nouveaux constats ont été formulés résultant d'enquêtes et d'entretiens dans plusieurs ministères et directions : éducation nationale, action et comptes publics (DGAFP, DGDDI, DGFIP), ministères sociaux (secrétariat général), justice, intérieur (DGGN, DGP), agriculture et de l'alimentation, transition écologique et solidaire. Les avis des principales organisations syndicales représentatives de la fonction publique ont également été sollicités. La FIJ a enfin produit de nombreuses analyses chiffrées et cartographiées pour étayer ses constats, à partir notamment des données relatives à la paie mensuelle de l'ensemble des agents de l'État, dont la Cour dispose sous une forme anonymisée.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 11 avril 2019, par une formation interjuridictions, présidée par M. Charpy, conseiller maître, et composée de Mmes Périn et Soussia, conseillères maîtres, M. Fulachier, conseiller maître et M. Collin, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Soubeyran, conseiller maître, en tant que rapporteur, Mme Clarens, rapporteure extérieure et, en tant que contre-rapporteur, M. Racine, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 30 avril 2019, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, Mme Hirsch de Kersauson, M. Andréani, présidents de chambre, MM. Barbé, Hayez et Laboureix, présidents de section.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport public thématique intitulé *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État, pour une gestion plus active afin de mieux répondre aux besoins des usagers*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre et de la réponse adressée en retour à la Cour. Un exemplaire a été adressé pour information au ministre de l'action et des comptes publics.

La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, présidents de chambre, MM. Durrleman, Duchadeuil, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Cazala, Rameix, Barbé, Lefebvre, Ténier, Mme Monique Saliou, MM. Guédon, Le Méné, Guérault, Le Mer, Glimet, Cabourdin, Mmes Bouzanne des Mazery, Soussia, MM. Basset, Fulachier, De Combes de Nayves, Bouvard, Champion, Montarnal, Vallet, Boullanger, Mme Mercereau, conseillers maîtres, Mmes Revel, Gastaldo, conseillères maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Charpy, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Soubeyran, conseiller maître, rapporteur général de la formation interjuridictions, de Mme Clarens, rapporteure extérieure, rapporteure devant la formation interjuridictions chargée de le préparer, et de M. Racine, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 juillet 2019.

Synthèse

À partir des observations faites dans des rapports précédents, complétées par des observations nouvelles effectuées dans plusieurs grandes administrations de l'État et l'analyse de nombreuses données disponibles au niveau national, le présent rapport fait un bilan du fonctionnement des procédures d'affectation et de mobilité des fonctionnaires de l'État et examine les voies d'une gestion plus active des mouvements.

Face à l'évolution des emplois à pourvoir, la mobilité spontanée des fonctionnaires ne permet pas de répondre aux besoins des services de l'État

Les dix dernières années ont été marquées par une évolution rapide des emplois à pourvoir, tant quantitative que structurelle et géographique. Globalement, les administrations de l'État ont connu une baisse significative de leurs plafonds d'emplois (-14,2 % en dix ans), même si elle s'est atténuée dans la période récente. Le nombre important des départs à la retraite a permis de maintenir un niveau significatif de recrutements mais avec de fortes différences selon les ministères. La structure des emplois à pourvoir a également évolué en fonction de la répartition des suppressions d'emploi entre ministères et par catégorie. Enfin, la répartition des emplois de l'État sur le territoire s'est adaptée aux évolutions démographiques et aux mouvements de populations.

Face à ces évolutions, l'affectation des fonctionnaires sur les emplois disponibles, à l'occasion d'un premier recrutement ou des mobilités ultérieures, ne se fait pas sans difficultés.

Ainsi, les demandes de mobilité géographique des fonctionnaires visent prioritairement les zones les plus attractives et non celles où les besoins sont les plus importants. De plus, les demandes de mobilité sont importantes et souvent convergentes vers les zones les plus attractives, ce qui empêche d'en satisfaire un grand nombre. La mobilité réelle est beaucoup moins importante que la mobilité souhaitée.

Les mobilités géographiques spontanées ne permettant pas de répondre aux besoins des emplois à pourvoir dans les zones peu attractives, l'ajustement se fait prioritairement par les premières affectations des nouveaux fonctionnaires. En conséquence, certaines zones géographiques sont surdotées en jeunes fonctionnaires, souvent désireux de quitter au plus vite une affectation non souhaitée, créant une instabilité dans les emplois ; à l'inverse, d'autres régions, en particulier dans les parties sud et ouest du territoire métropolitain, voient arriver peu de nouveaux fonctionnaires, ce qui accroît la moyenne d'âge des fonctionnaires en poste.

La place trop importante laissée à l'ancienneté et au classement dans les choix d'affectation, conduit à des postes mal ou tardivement pourvus et suscite l'insatisfaction des agents

Les déséquilibres constatés tirent largement leur origine du fait que, même s'il existe une certaine diversité des pratiques selon les ministères, l'ancienneté et le classement jouent un rôle prépondérant dans les procédures d'affectation et de mobilité. Les possibilités de dérogation à ces principes, comme l'utilisation de « postes à profil » ou les mobilités contraintes existent mais restent limitées.

Il en résulte que nombre de postes restent non pourvus ou pourvus trop tardivement, ce qui nuit à la qualité du service public. Cette situation peut résulter de décalages persistants entre les organigrammes des services et les autorisations budgétaires. De même, des postes autorisés budgétairement peuvent ne pas être pourvus à l'issue de concours faute de candidats. Enfin, dans certaines régions et pour certains postes peu demandés, un *turnover* très important crée une instabilité chronique qui affecte la qualité du service rendu aux usagers. Pour pourvoir ces postes peu attractifs, l'administration recourt largement à des agents contractuels dont le nombre a augmenté d'un tiers en dix ans.

Une autre conséquence importante de ces règles d'affectation est que les agents sont parfois insatisfaits des affectations qui leur sont proposées. Certaines premières affectations, qui visent souvent les zones les moins attractives, sont mal acceptées et parfois refusées, les fonctionnaires préférant renoncer au bénéfice du succès au concours. Les demandes de mobilité ultérieures sont difficiles à satisfaire et parfois peu valorisées quand elles concernent des zones ou des postes difficiles.

**Une gestion des affectations et des mobilités plus active
et répondant mieux aux besoins des usagers des services publics
est nécessaire**

Face aux insuffisances constatées, la Cour préconise un rééquilibrage des décisions individuelles d'affectation, qui devraient donner la priorité aux besoins des usagers plutôt qu'à l'application des règles automatiques basées sur l'ancienneté ou le classement. Les recommandations qu'elle formule vont dans le sens d'une gestion plus active des ressources humaines de l'État. Elles s'inscrivent autour de trois axes principaux.

En premier lieu, la Cour souligne la nécessité de lutter contre le déficit d'attractivité de certains territoires et de certains emplois. Pour y parvenir, différents leviers doivent être mobilisés.

L'indemnité de résidence, censée compenser les différentiels de coût des logements, répond aujourd'hui mal à cet objectif et peut, de plus, agir à rebours en favorisant des territoires déjà attractifs. Elle doit être transformée en un dispositif prenant en compte le manque d'attractivité des territoires. La Cour formule deux scénarios en ce sens.

D'autres dispositifs ont été mis en place par les ministères pour attirer et stabiliser les fonctionnaires sur les postes difficiles ou les localisations peu attractives et qui souffrent d'un fort *turnover*. Ces dispositifs doivent être mieux évalués et leur mise en œuvre davantage individualisée et contractualisée.

D'autres moyens existent pour faciliter le pourvoi des postes dans certaines zones : réduire l'incertitude de l'affectation géographique à l'issue des concours nationaux en recourant plus largement à des concours à affectation locale ; prévoir des zones d'affectation élargies pour garder une certaine souplesse d'adaptation locale ; encourager le télétravail quand cela est possible pour faciliter l'acceptation de certaines affectations.

En deuxième lieu, les administrations gagneraient à mieux anticiper l'évolution des besoins en emplois et en compétences.

Rares sont les ministères qui sont réellement engagés dans une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Pour les y encourager, la Cour recommande de rendre obligatoire tous les quatre ans dans chaque ministère une concertation avec les représentants du personnel sur un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. De même, les prévisions d'évolution à moyen terme des emplois par mission de l'État devraient être rendues publiques, par exemple dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

Des actions résolues doivent également être engagées pour favoriser une plus grande fluidité des parcours professionnels. Ainsi, la gestion des fonctionnaires par corps devrait être décloisonnée pour une meilleure circulation des agents entre les différents postes disponibles. De même, la circulation des agents entre ministères devrait être facilitée par une politique active de réduction de la disparité des régimes indemnitaires entre ministères.

En troisième lieu, les politiques d'affectation et de mobilité gagneraient à être inscrites dans une gestion des ressources humaines plus lisible, moins centralisée et mieux individualisée.

Dans cette perspective, l'articulation entre le pilotage interministériel et les compétences des ministères devrait être clarifiée, la déconcentration au niveau régional de certaines mesures de gestion complétée, la gestion RH de proximité renforcée.

Par ailleurs, les outils d'accompagnement des agents et de transparence des processus, comme la publicité des offres de postes, qui existent déjà en partie, seraient à renforcer.

Enfin, certaines formalités consultatives qui ralentissent les mouvements sans apporter véritablement de plus-value pour les agents doivent être allégées. À cet égard, la suppression de la consultation obligatoire des commissions administratives paritaires, prévue par le projet de loi sur la transformation de la fonction publique préparé par le gouvernement, est une mesure utile.

Récapitulatif des recommandations

Lutter contre le manque d'attractivité de certains territoires

1. Transformer l'indemnité de résidence en un dispositif permettant de mieux prendre en compte le déficit d'attractivité de certains territoires :
 - a. soit en élargissant ses critères aux conditions locales d'exercice des fonctions ;
 - b. soit en se fondant sur les différentiels d'attractivité, mesurés par le rapport entre les vœux d'affectation et les postes ouverts.
2. Généraliser la pratique des affectations sur les « postes à profil » pour tenir compte des spécificités des postes à pourvoir.
3. Recourir plus largement à des concours de recrutement à affectation locale.
4. Encourager l'affectation des agents sur des zones élargies.
5. Favoriser le recours au télétravail.
6. Développer les dispositifs contractualisés avec les agents pour encourager la stabilité dans les zones peu attractives.

Mieux anticiper les besoins en emplois et en compétences

7. Rendre obligatoire tous les quatre ans, dans chaque ministère, une concertation avec les représentants du personnel sur un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.
8. Prévoir dans la loi de programmation des finances publiques les évolutions d'emplois par mission de l'État cohérentes avec les prévisions budgétaires.
9. Adapter les tableaux d'effectifs à la réalité des autorisations budgétaires.

**Mettre en place une gestion des ressources humaines plus lisible,
moins centralisée et mieux individualisée**

10. Identifier, dans chaque administration, des référents de proximité chargés de conseiller individuellement les agents sur leur carrière et la mobilité.
11. Généraliser la formation au poste de travail et le tutorat à l'occasion des mobilités entrantes.
12. Supprimer l'avis préalable des CAP sur les mouvements.

Introduction

L'affectation des fonctionnaires de l'État sur les postes ouverts, à l'occasion de leur recrutement ou des mobilités ultérieures, est un élément essentiel de la qualité des services publics mais aussi de la qualité de vie au travail.

En permanence, les administrations de l'État doivent affecter leurs agents là où ils sont le plus nécessaires sur le territoire et dans les différents départements ministériels pour répondre aux besoins des services. À la préoccupation quantitative – disposer d'un nombre suffisant de fonctionnaires pour assurer les services essentiels –, longtemps prédominante, s'est ajoutée récemment une dimension plus qualitative : affecter aux postes les plus sensibles ou les plus difficiles les agents possédant l'expérience et le profil les plus adaptés.

S'agissant des administrations, les missions classiques de gestion de ressources humaines – recruter, affecter sur un poste, favoriser la mobilité et le déroulement de carrière – s'exercent dans un cadre juridique et organisationnel contraignant.

D'une part, conformément à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789¹, l'État doit garantir une égalité d'accès aux emplois publics. Il doit protéger l'indépendance de décision de ses agents afin d'assurer la neutralité du service public. Tel est particulièrement le cas pour l'autorité judiciaire dont l'indépendance est garantie par la Constitution².

D'autre part, si l'État est réputé être une personne morale unique, avec des pouvoirs de nomination remontant *in fine* au président de la République, ses personnels sont dans la réalité gérés de manière éclatée, par ministère ou grande administration, qui sont les véritables employeurs. La question de ce qui doit être commun et de ce qui peut être adapté aux

¹ « Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ».

² Article 64 de la Constitution : « Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles ».

besoins de chaque ministère ne peut recevoir de réponse simple. Une gestion complètement centralisée des quelque 2,4 millions d'agents de l'État³ permettrait certes de mutualiser des compétences mais pas de répondre efficacement à la diversité des besoins des administrations.

Pour tenir compte de ces contraintes, le recrutement et l'évolution des carrières des fonctionnaires de l'État ont été progressivement codifiés dans un cadre législatif et réglementaire devenu de plus en plus strict⁴ et dont la pièce principale est aujourd'hui le statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales.

Parallèlement, les politiques d'affectation sur le territoire doivent prendre en compte l'évolution des aspirations des agents publics afin de favoriser la qualité de vie au travail, mais également la stabilité des effectifs et la qualité du service rendu aux usagers. Elles doivent tout à la fois faciliter la réalisation des souhaits de mobilité géographique vers les zones considérées comme plus attractives, tout en garantissant que tous les emplois ouverts soient pourvus avec des agents disposant des compétences requises pour exercer les missions qui leur sont confiées.

De plus, depuis dix ans, ces politiques d'affectation se sont inscrites dans un cadre marqué tout à la fois par une forte évolution géographique des besoins et une réduction – atténuée seulement tout récemment – des emplois publics dans le cadre des mesures de maîtrise des finances publiques.

**

La Cour a régulièrement l'occasion d'examiner la gestion des fonctionnaires. Elle l'a fait dans le cadre des nombreuses enquêtes qu'elle a conduites par ministère ou grande direction⁵ ; elle l'a fait également, de manière plus globale, notamment dans ses rapports sur l'organisation

³ Soit 1 546 000 fonctionnaires *stricto sensu*, 397 000 contractuels, 305 000 militaires et 178 000 agents sous d'autres statuts au 31 décembre 2016.

⁴ Titre I : loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (Loi dite loi Le Pors) et titre II : loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Pour un résumé historique, voir le rapport de la Cour des comptes au président de la République sur *La fonction publique de l'État*, première partie, chapitre « Le contexte institutionnel et juridique », décembre 1999, disponible sur www.ccomptes.fr. Voir en annexe n° 1 les évolutions récentes de ce cadre.

⁵ Par exemple, Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement – une réforme qui reste à faire*. La Documentation française, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

territoriale de l'État⁶, sur les services déconcentrés de l'État⁷ ou encore sur la masse salariale de l'État⁸.

Il lui a paru cependant nécessaire d'approfondir ses investigations sur un des aspects majeurs de la gestion des ressources humaines, l'affectation et la mobilité des fonctionnaires, afin de vérifier si les règles et les méthodes utilisées pour affecter les fonctionnaires, que ce soit à l'occasion de leur première affectation ou des mobilités ultérieures, permettaient de répondre avec efficacité aux besoins de pourvoi des postes tels que définis par les autorisations budgétaires et les administrations centrales.

Elle n'a pas, à l'occasion de cette enquête, examiné la pertinence des outils utilisés par l'administration pour évaluer les besoins au niveau national et par ministère ou pour répartir les emplois sur les territoires. Ce rapport n'a en effet pas pour objet de vérifier si les agents de l'État sont déployés en nombre suffisant sur le territoire et par ministère pour faire face aux besoins des usagers⁹. Les investigations menées dans le cadre des travaux ayant conduit à ce rapport montrent néanmoins qu'une telle analyse, quelque complexe qu'elle soit, serait tout particulièrement nécessaire dans un contexte de réduction de l'emploi public.

De même, l'enquête n'examine pas les spécificités des départements et collectivités d'outre-mer.

⁶ Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, rapport public thématique, juillet 2013, disponible sur www.ccomptes.fr. Était relevée une gestion des ressources humaines inadaptée, fondée sur une connaissance insuffisante des effectifs et de leur répartition, souffrant du poids des contraintes budgétaires, de conditions d'emploi inégalitaires et de l'impact des règles et pratiques de gestion.

⁷ Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l'État - Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, rapport public thématique, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr. Le rapport mentionne une gestion rigide et inadaptée des ressources humaines, avec une répartition territoriale des effectifs mal adaptée aux besoins, une déconcentration balbutiante de la gestion des ressources humaines et de nombreux obstacles à la mobilité des agents.

⁸ Cour des comptes, *La masse salariale de l'État, enjeux et leviers*, communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2015, disponible sur www.ccomptes.fr, pp. 64-69, dans lequel la Cour a critiqué une mobilité des titulaires limitée et rarement à l'initiative de l'employeur, un accompagnement financier dont le coût n'est pas négligeable et une faible mobilité entre les trois fonctions publiques.

⁹ La répartition des effectifs dans l'enseignement primaire dépend de celle des élèves. De même, dans le cas de la gendarmerie, toute commune doit se trouver à moins de trente minutes d'une brigade. Voir sur ce thème le récent rapport d'enquête demandé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale : *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Le présent rapport analyse dans un premier temps dans quelle mesure les politiques d'affectation des agents, lors de leur recrutement et des mobilités ultérieures, permettent de répondre à des besoins en rapide évolution (chapitre I). Dans un deuxième temps, il évalue les politiques mises en œuvre dans les ministères pour affecter leurs agents et en identifie les limites (chapitre II). Enfin, il formule des orientations et recommandations en vue d'une gestion plus active des politiques d'affectation et de mobilité (chapitre III).

Chapitre I

Face à l'évolution des emplois

à pourvoir, une adaptation difficile

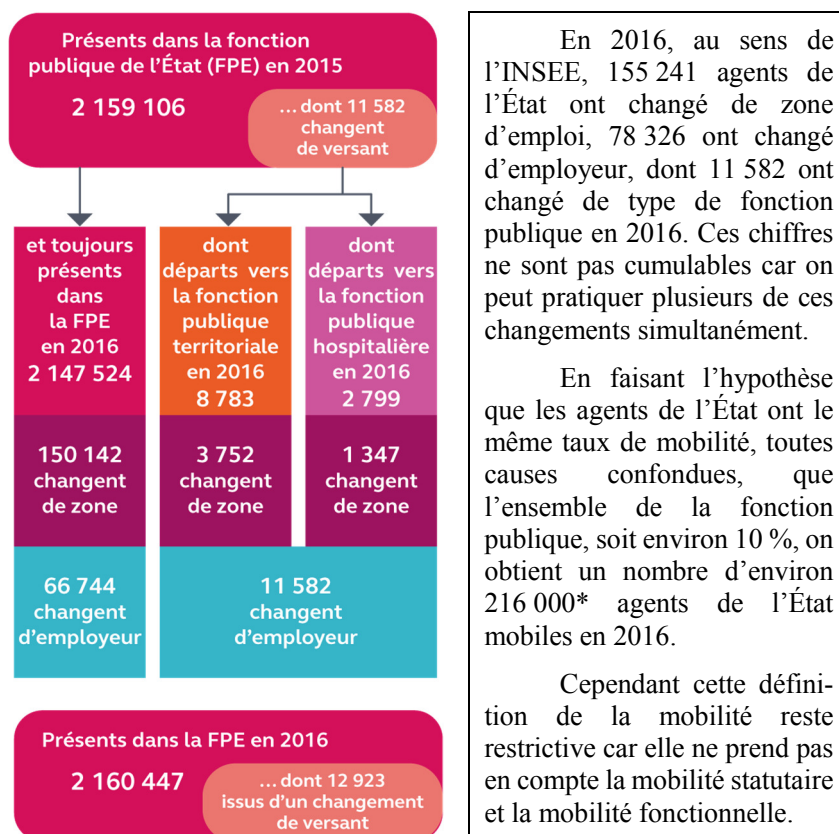
des affectations

Les administrations et établissements publics de l'État recrutent annuellement environ 40 000 fonctionnaires, qui représentent autant d'affectations, soit immédiatement soit après une période de formation. Par ailleurs, comme l'illustre le schéma ci-après, l'État gère environ 200 000 mobilités effectives, dont environ 150 000 mobilités géographiques (au sens d'un changement de zone d'emploi).

Ces chiffres sont importants : ils représentent 7,2 % des effectifs s'agissant des mobilités géographiques et près de 10 % toutes mobilités confondues.

Ils doivent être appréciés à l'aune des besoins des services qui sont actuellement en rapide évolution (I). L'analyse réalisée par la Cour montre que la mobilité géographique des agents est loin de répondre spontanément à ces besoins (II). En conséquence, ce sont souvent les premières affectations qui permettent les ajustements nécessaires (III).

Schéma n° 1 : la mesure globale de la mobilité des agents de l'État



En 2016, au sens de l'INSEE, 155 241 agents de l'État ont changé de zone d'emploi, 78 326 ont changé d'employeur, dont 11 582 ont changé de type de fonction publique en 2016. Ces chiffres ne sont pas cumulables car on peut pratiquer plusieurs de ces changements simultanément.

En faisant l'hypothèse que les agents de l'État ont le même taux de mobilité, toutes causes confondues, que l'ensemble de la fonction publique, soit environ 10 %, on obtient un nombre d'environ 216 000* agents de l'État mobiles en 2016.

Cependant cette définition de la mobilité reste restrictive car elle ne prend pas en compte la mobilité statutaire et la mobilité fonctionnelle.

Source : d'après DGAFP, rapport annuel sur la fonction publique – Edition 2018 – Commentaire Cour des comptes

* 10 % de 2 159 106.

Le changement d'employeur est identifié par le siren.

I - Une évolution rapide des emplois à pourvoir

Les possibilités de mobilité au sein de l'administration sont d'autant plus grandes que le nombre d'emplois à pourvoir est important. Sous l'effet des efforts de maîtrise des finances publiques, de l'évolution des missions de l'État, mais aussi de la décentralisation, les effectifs de l'État ont baissé à partir de 2008 et jusqu'à une période récente, avec dans certains cas des restructurations assez rapides (A). Les départs à la retraite ont néanmoins permis de maintenir un niveau d'ouverture de postes significatif (B) mais avec une certaine redistribution sur le territoire national (C).

A - Une baisse significative du nombre des emplois

Que ce soit en emplois ou en effectifs physiques, la période récente a été marquée par une contrainte forte pour les administrations de l'État, avec cependant quelques exceptions depuis 2015. Globalement, le plafond d'emplois pour l'ensemble des ministères a été abaissé de 14,2 % sur les dix dernières années, avec deux phases distinctes :

- une baisse continue jusqu'à 2015 (-16,8 %) ;
- une augmentation entre 2015 et 2018, ralentie en fin de période (+3,2 %).

La baisse des effectifs physiques rémunérés par l'État, tous statuts confondus, a été moins rapide que celle des plafonds d'emplois. Par exemple en 2010, alors que les plafonds d'emplois baissaient de 4,4 %, les effectifs physiques rémunérés par l'État ne diminuaient que de 1 %. Inversement, en 2016, alors que le plafond d'emplois a progressé de 1 %, les effectifs physiques tous statuts ont progressé de 1,2 %.

Si l'on ne considère que les effectifs ayant le statut de fonctionnaire, le constat est inverse : ils ont diminué, pratiquement tous les ans, plus rapidement que le plafond d'emplois. En 2010 la baisse du nombre de fonctionnaires a été de 5,3 %, contre 4,4 % pour le plafond d'emplois. En 2016, l'augmentation n'a été que de 0,3 % contre 1 % pour le plafond d'emploi. Cela témoigne d'un recours croissant à des agents non fonctionnaires, mais aussi d'un écart persistant entre les emplois budgétaires et les effectifs réels.

Si le nombre total des fonctionnaires des ministères (hors établissements publics administratifs) n'a pas considérablement baissé entre 2007 et 2016 (-1,9 % par an), certains ministères ont en revanche connu des baisses plus importantes, comme le ministère de la défense (- 5 % par an), l'ensemble écologie, développement durable et énergie (-7,5 % par an) ou encore les ministères sociaux (- 5,9 % par an).

En sens inverse, l'Intérieur et la Justice ont significativement progressé (respectivement + 4,0 % et + 1,6 % par an)¹⁰.

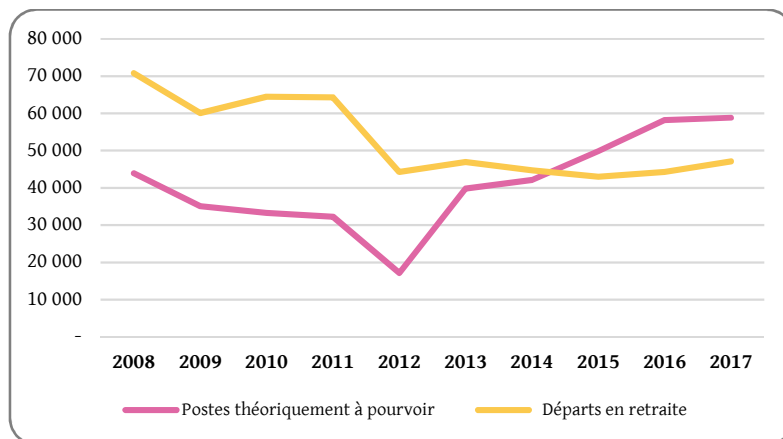
Le ministère de l'éducation nationale constitue un cas particulier, puisque la décroissance modérée (-1,9 % par an) recouvre une baisse significative jusqu'à 2012 (-4,3 % par an), suivie d'une légère croissance à partir de 2013 (+1 % par an).

B - Une offre nette¹¹ de postes à pourvoir préservée du fait des départs en retraite

Si, jusqu'à 2014-2015, les schéma d'emplois ont été contraignants, les suppressions nettes d'emplois ont été cependant très inférieures aux départs en retraite, ce qui a permis de conserver un flux significatif de postes ouverts à la mobilité et à la primo-affectation.

Le graphique ci-après compare les départs en retraite et le total des postes ouverts à la primo-affectation et à la mobilité interne.

Graphique n° 1 : départs en retraite et nombre théorique de postes à pourvoir – tous ministères (ETP)



Source : Direction du Budget, chiffre des rapports annuels de performance, retraitement Cour des comptes

¹⁰ Pour le ministère de l'intérieur, la forte hausse constatée en 2009 est l'effet du rattachement de la gendarmerie nationale, qui explique aussi la forte baisse du ministère de la Défense la même année.

¹¹ Il s'agit d'un nombre net, puisque, dans la réalité d'un mouvement, le nombre brut de postes offerts dépend également du nombre d'agents qui changent effectivement de poste et qu'il faut remplacer sur le poste qu'ils quittent.

Il permet de constater que, entre 2008 et 2014, le nombre des postes théoriquement à pourvoir a été inférieur à celui des départs en retraite, du fait des suppressions nettes d'emplois dans les ministères. À partir de 2015, la situation s'est inversée, du fait du solde positif des schémas d'emplois.

Sur dix ans, le nombre total d'emplois de l'État à pourvoir par recrutement externe, résultant des départs à la retraite et des schémas d'emploi, a donc d'abord baissé, de 44 000 environ en 2008 jusqu'à un minimum de 17 000 environ en 2012, avant de remonter rapidement, pour atteindre 59 000 environ en 2017.

La situation est cependant différente selon les ministères¹².

Au ministère de l'éducation nationale, les départs en retraite et les schémas d'emplois ont toujours laissé un socle significatif de postes à pourvoir, avec un minimum de 13 000 ETP environ en 2012. Depuis 2013 le niveau des postes à pourvoir est stable à 30 000 ETP par an environ.

À un moindre niveau, le ministère de l'intérieur a toujours connu un flux positif de postes à pourvoir sur la période, avec un minimum à 1 700 environ en 2009 et une remontée depuis 2012 pour atteindre 9 000 en 2017.

Les ministères de l'action et des comptes publics, de la justice et de la transition écologique et solidaire ont également conservé un niveau significatif d'ouvertures d'emplois sur la période.

À l'inverse, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a connu une réduction drastique de ses ouvertures de postes, de 4 300 environ en 2008 à 250 environ en 2017, exclusivement du fait de la baisse très rapide des départs en retraite.

Enfin, les « petits » ministères (moins de 1 000 postes à pourvoir par an) ont bénéficié d'une certaine stabilité sur la période, à l'exception de celui de l'agriculture et de l'alimentation, dont la remontée du rythme des recrutements depuis 2012 est notable.

C - Une redistribution géographique rapide

Si les tendances données ci-avant sont vraies pour l'ensemble du périmètre de la fonction publique de l'État et par ministère, elles ne le sont pas toujours par zone géographique. Les postes offerts à la première affectation et à la mobilité évoluent géographiquement, en fonction de la politique propre à chaque département ministériel.

¹² Voir en annexe n° 2 les détails des évolutions d'emplois à pourvoir par ministère.

C'est en effet l'administration centrale de chaque ministère qui gère les allocations de postes annuelles en fonction des choix inscrits dans la loi de finances de l'année. En règle générale, elle effectue les arbitrages entre régions, ou académies pour l'Éducation nationale, laissant au directeur régional ou au recteur le soin de faire les arbitrages infrarégionaux. Elle fait également les arbitrages entre administrations centrale et déconcentrée. Dans certains cas, les choix effectués ont pu privilégier l'administration centrale par rapport aux échelons déconcentrés.

C'est postérieurement aux grands arbitrages budgétaires que les ressources sont réparties entre les services en fonction de leurs besoins estimés. La rigueur du processus d'ajustement dépend de la qualité des indicateurs utilisés pour déterminer les besoins de chaque service régional ou local, et également de la détermination de l'administration centrale ou régionale. De nombreux départs en retraite facilitent les ajustements à la baisse quand ils sont nécessaires.

Dans un contexte de réduction générale des emplois, la pression a pu être aggravée sur les régions surdotées, au bénéfice des régions sous-dotées. Dans de nombreux cas, des départs n'ont pas été remplacés. Parfois, les réductions d'emplois demandées par l'administration centrale ont été supérieures aux départs. Dans cette situation, certaines directions ont pu choisir de n'affecter aucun nouveau fonctionnaire tant que les départs naturels ne permettaient pas au service de revenir sous le plafond autorisé¹³. D'autres ont préféré lisser la régularisation dans le temps et ont continué de recruter alors même qu'elles étaient en sureffectif¹⁴.

La Cour n'a pas été en mesure de collationner l'ensemble des ouvertures de postes par région ou par département sur la période. La direction du budget ne dispose pas de cette maille d'information et, dans un contexte de déconcentration accrue, peu d'administrations centrales gardent la trace des zones géographiques où sont ouverts les postes.

Toutefois il est possible d'avoir une image indirecte globale de l'évolution des ouvertures de postes sur le territoire national en comparant la localisation des effectifs rémunérés entre deux dates. La carte ci-après permet ainsi de comparer le nombre des agents de l'État présents par département d'emploi principal en 2010 et en 2016. Elle fait apparaître que, sur cette période, la plupart des départements (66 sur 96 départements métropolitains) ont connu une baisse de l'emploi de la fonction publique de l'État. Il s'agit principalement de Paris et, sauf exception, des départements situés dans la moitié nord, le centre et la pointe sud-est de la France.

¹³ Cas de la DREAL en Hauts-de-France.

¹⁴ Cas de l'académie de Rennes.

Dans la région Île-de-France, on observe un contraste entre la perte d'emplois à Paris et dans les Yvelines, et la croissance plus ou moins forte pour tous les autres départements.

NB : les données ne sont pas disponibles pour Mayotte

Ces évolutions ont été largement déterminées par celles qui ont affecté le ministère de l'éducation nationale, en particulier par les réductions importantes d'effectifs titulaires de l'enseignement dans les parties nord et est du territoire.

L'examen des tableaux entrées-sorties par corps et par département confirme que, dans beaucoup de départements, il n'existe aucune marge de manœuvre : les départs à la retraite ne sont pas remplacés, que ce soit par mobilité interne ou par primo-affectation.

C'est sur la base de ces postes ouverts que sont réalisées les mobilités et les affectations des nouveaux fonctionnaires. Il ressort des analyses de la Cour que les mobilités, quoique limitées par la convergence des demandes, accaparent les postes dans les zones les plus attractives, ne laissant souvent aux premières affectations que les zones les moins attirantes et les emplois difficiles à pourvoir.

II - Des demandes de mobilité prioritairement dirigées vers le sud et l'ouest de la France

Il existe une différence forte entre les demandes de mobilité, nombreuses et parfois très rapides après la prise de poste (A), et la réalité de mouvements qui ne peuvent satisfaire toutes les demandes, en particulier parce que celles-ci convergent vers les mêmes zones (B).

A - Des demandes de mobilité géographique importantes et tendant à privilégier le sud et l'ouest

Il n'existe pas de chiffres consolidés pour l'ensemble de la fonction publique de l'État de la mobilité « notionnelle », c'est-à-dire celle que les agents souhaiteraient effectuer si la possibilité leur en était donnée. Il n'existe pas non plus d'indicateur partagé s'agissant de l'attractivité des zones géographiques concernées. La Cour a cependant pu compiler pour un certain nombre de corps les vœux de mobilité formulés à l'occasion des mouvements annuels.

1 - L'exemple du ministère de l'éducation nationale

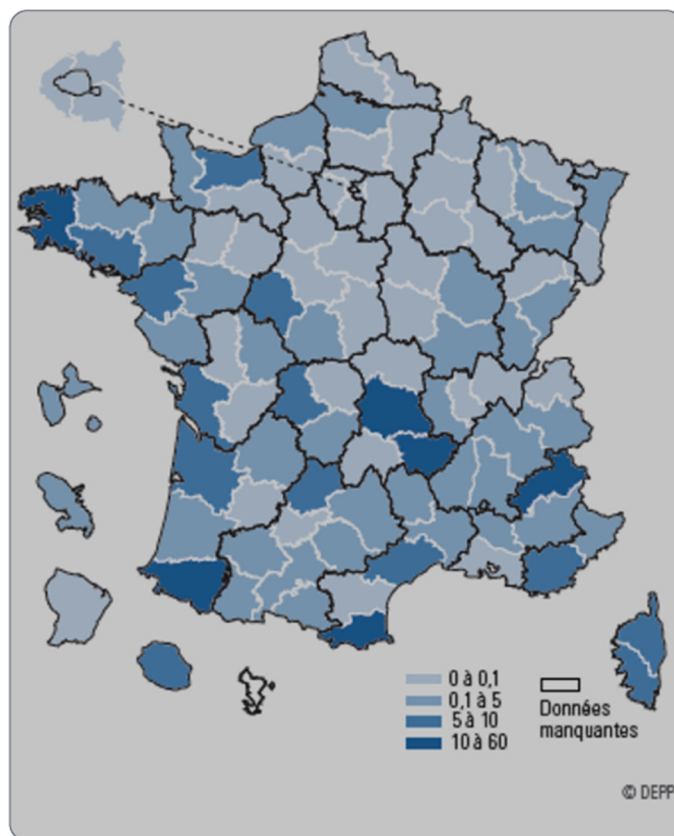
Les enseignants des premier et second degrés peuvent formuler leurs demandes de mobilité, au titre des priorités légales, dans le cadre des mouvements inter-académique et interdépartemental.

a) Le premier degré

Les enseignants du premier degré, qui sont gérés dans un cadre départemental, formulent chaque année des vœux d'affectation dans le cadre du mouvement interdépartemental.

S'agissant du mouvement interdépartemental de 2017, la carte ci-après montre que quelques départements sont extrêmement attractifs, les vœux d'entrée y étant dix fois plus nombreux que les vœux de sortie : Finistère, Pyrénées-Atlantiques (avec le ratio record de 60 vœux d'entrée pour un de sortie), Pyrénées-Orientales, Hautes-Alpes, Puy-de-Dôme, Haute-Loire. D'une manière générale, les départements attractifs sont localisés dans la moitié sud et ouest du territoire, y compris la Corse. Inversement, les départements du Nord, du Centre et de l'Est de la France apparaissent globalement peu attractifs, avec quasiment aucune demande d'entrée en Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine, Eure-et-Loir ou encore dans la Meuse.

Carte n° 2 : ratio des demandes d'entrée en 1^{er} vœu/demande de sorties des enseignants titulaires du premier degré, mouvement interdépartemental 2017



Source : MEN-MESRI-DGRH-B2

La direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) constate que le classement des zones attractives ou non n'a pas vraiment évolué au cours des dernières années, les plus attractives étant la Nouvelle Aquitaine, la Bretagne, les Pays de Loire, l'Occitanie, Rhône-Alpes et PACA, et les moins attractives la Champagne-Ardenne, la Picardie, la Franche-Comté et le Centre.

Globalement, les régions du quart nord-est sont les moins attractives, à l'exception du Nord-Pas de Calais, qui est un bassin de recrutement important pour les sous-officiers. Les zones rurales isolées sont également les moins demandées.

Au ministère des affaires sociales, très peu d'agents (voire aucun) se portent candidats pour les postes ouverts dans certains territoires (Île-de-France – pour les services déconcentrés –, Hauts-de-France hormis Lille, Grand Est hormis Strasbourg), alors qu'il y a systématiquement des candidats pour les postes ouverts dans d'autres régions (Occitanie, Nouvelle Aquitaine, Bretagne).

On observe également des situations particulières, comme la Haute-Savoie, dont l'attractivité pâtit d'un coût élevé du logement.

B - Des mobilités géographiques effectives nettement en deçà des souhaits des agents

Que l'on considère les mouvements entre zones d'emploi ou les mouvements entre départements, la réalité de la mobilité géographique est assez éloignée des demandes des agents.

1 - La mobilité entre zones d'emploi

Selon les chiffres compilés par la DGAFP, 155 241 agents de la fonction publique de l'État (tous statuts, hors militaires) présents en 2015 ont connu une mobilité géographique en 2016, soit 7,2 % de l'effectif de départ. La mobilité géographique est entendue ici au sens de changement de zone d'emploi.

Ces chiffres font ressortir que les agents de la fonction publique de l'État sont plus mobiles géographiquement que ceux des autres fonctions publiques. Au sein de la FPE, les hommes sont un peu plus mobiles que les femmes, les contractuels plus mobiles que les fonctionnaires et les jeunes beaucoup plus mobiles que les plus âgés, le taux de mobilité baissant fortement après trente ans. Enfin, la mobilité géographique la plus forte s'observe pour les agents de catégorie B et la plus faible pour les agents de catégorie A +.

**Tableau n° 1 : taux de changement de zone d'emploi en 2016
en fonction des caractéristiques des agents (trois fonctions publiques)**

	Présents en 2015 et 2016	Versant de départ (en %)			
		FPE	FPT	FPH	Trois FP
Statut de départ					
Fonctionnaires	3 797 260	6,8	1,4	1,2	3,5
Contractuels	961 220	8,9	4,2	5,0	6,3
Autres catégories et statuts	353 714	5,3	1,8	14,7	7,9
Bénéficiaires de contrats aidés	192 487	10,4	1,7	2,7	5,4
Sexe					
Femmes	3 443 627	6,9	2,0	2,9	4,1
Hommes	1 861 054	7,7	1,9	4,4	4,8
Age					
Moins de 25 ans	271 158	22,4	5,0	9,0	11,4
25 à 29 ans	482 315	17,2	4,1	9,2	10,7
30 à 39 ans	1 203 643	8,8	2,4	2,7	5,3
40 à 49 ans	1 577 853	5,2	1,6	1,6	3,1
50 à 59 ans	1 490 377	3,7	1,1	1,1	2,1
60 ans et plus	279 335	2,4	0,8	1,7	1,7
Catégorie hiérarchique de départ					
A+	120 564	4,1	4,4	7,1	4,2
A	1 703 088	7,3	3,6	6,7	6,8
B	927 609	7,7	2,6	1,8	4,8
C	2 504 411	7,1	1,6	1,6	2,5
Indéterminée	49 009	8,2	5,1	0,0	7,3
Total	5 304 681	7,2	1,9	3,3	4,4

Source : Siasp, INSEE. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information

Champ : Agents de la fonction publique présents dans un emploi principal en France en 2015 et en 2016, y compris bénéficiaires de contrats aidés et hors militaires

Lecture : 7,7 % des hommes agents civils présents en France dans la FPE en 2015 et toujours présents dans la fonction publique en 2016 ont changé de zone d'emploi en 2016.

2 - La mobilité entre départements

Cette image peut être complétée par une analyse effectuée par la Cour à partir des fichiers de paye des agents de l'État.

Tableau n° 2 : nombre de changements de département de rémunération principale entre 2010 et 2017

Nombre de changements	Nombre d'agents concernés		
	Éducation nationale	Autres ministères	Total
1	81 655	81 465	163 120
2	19 343	31 633	50 976
3	4 232	7 929	12 161
4	1 275	1 586	2 861
5	383	264	647
6	152	38	190
7	55	15	70
8	37	1	38
>=9	30	3	33
Total	107 162	122 934	230 096

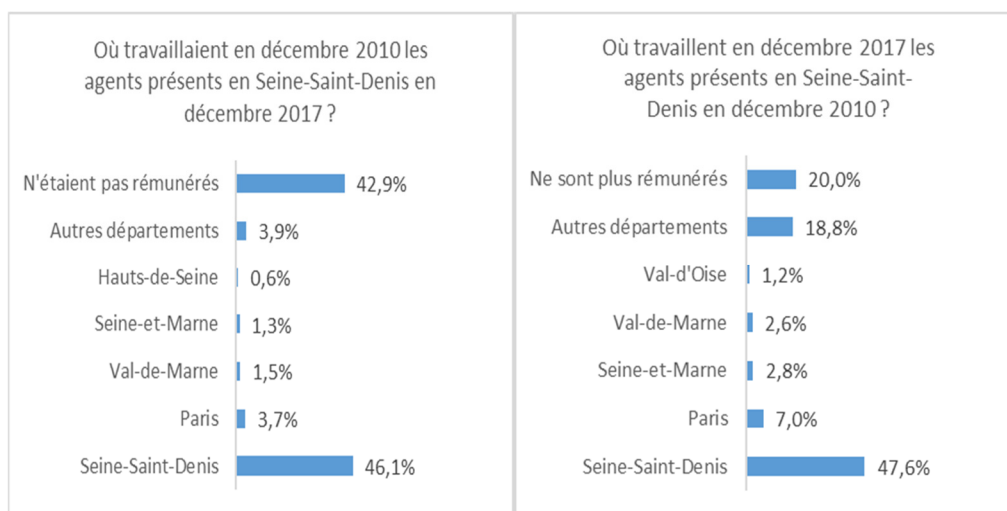
Source : fichier Ka – Traitement Cour des comptes

L'analyse porte sur les 1 211 674 agents qui étaient rémunérés par l'État en décembre 2010 et qui l'étaient encore en décembre 2017. Elle montre que, sur sept ans, environ 230 000 agents, soit 19 % de l'effectif suivi, ont connu au moins un changement de département d'affectation. Plus des deux tiers (71 %) des personnels mobiles n'ont connu qu'un seul changement de département en sept ans. Sur la base de ces données, on peut estimer à 45 500 par an environ, soit 3,8 % des effectifs¹⁶, le nombre de mobilités géographiques interdépartementales. La Cour a cherché à mieux comprendre les flux de mobilité entre départements en examinant la situation de quatre départements, dont deux assez fortement urbanisés (Seine-Saint-Denis, Gironde) et deux plutôt ruraux (Meuse et Pyrénées-Atlantiques).

¹⁶ C'est sensiblement moins que le taux de 7,2 % pour la mobilité entre zones d'emploi. Une des explications de cette différence est que le nombre de départements (102) est inférieur au nombre des zones d'emploi (322).

La Seine-Saint-Denis offre l'exemple d'un département à fort taux de renouvellement (46,1 % seulement des effectifs en poste étaient déjà présents sept ans auparavant) et à faible mobilité entrante : près de 43 % des effectifs de 2017 sont des néo-recrutés. Les mobiles entrants (11 %) sont arrivés des départements voisins, principalement Paris. Les mobilités vers l'extérieur sont très élevées (32,4 %), vers les départements voisins mais également vers toute la France.

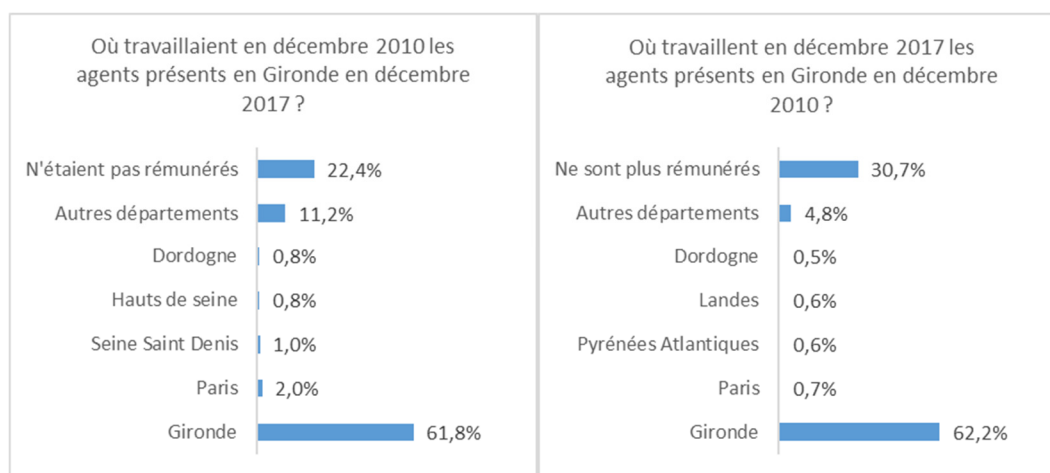
**Graphique n° 2 : mobilités entrantes et sortantes
en Seine-Saint-Denis**



Source : Fichier Ka – Traitement Cour des comptes

La Gironde offre un profil assez différent. Le renouvellement y est bien moindre : 61,8 % des effectifs en poste étaient déjà présents en 2010. La mobilité entrante est significative (15,8 %), en provenance notamment de la région parisienne, la mobilité sortante est plus faible (7,1 %), vers Paris mais surtout les départements voisins. Les départs définitifs, c'est-à-dire pour l'essentiel en retraite, sont particulièrement élevés (30,7 %).

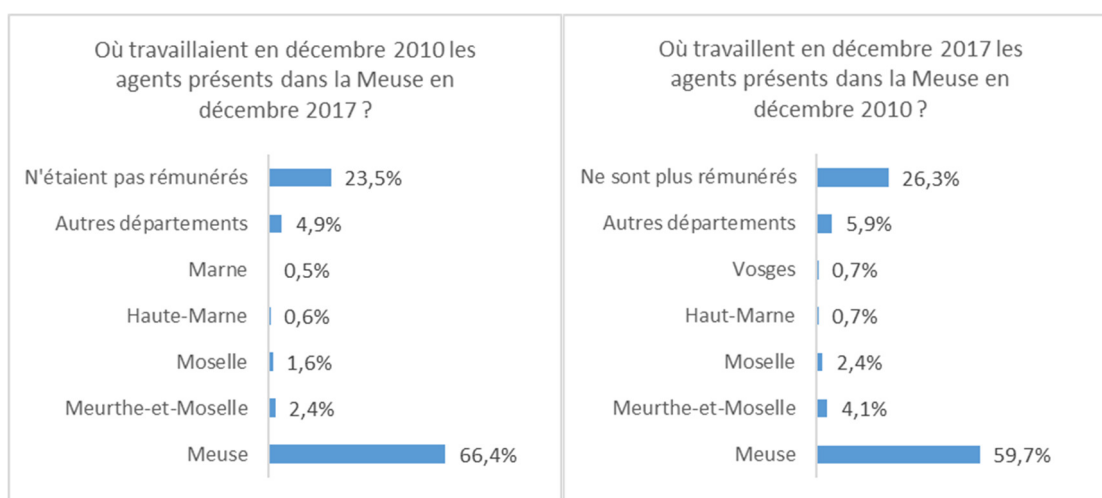
Graphique n° 3 : mobilités entrantes et sortantes en Gironde



Source : Fichier Ka – Traitement Cour des comptes

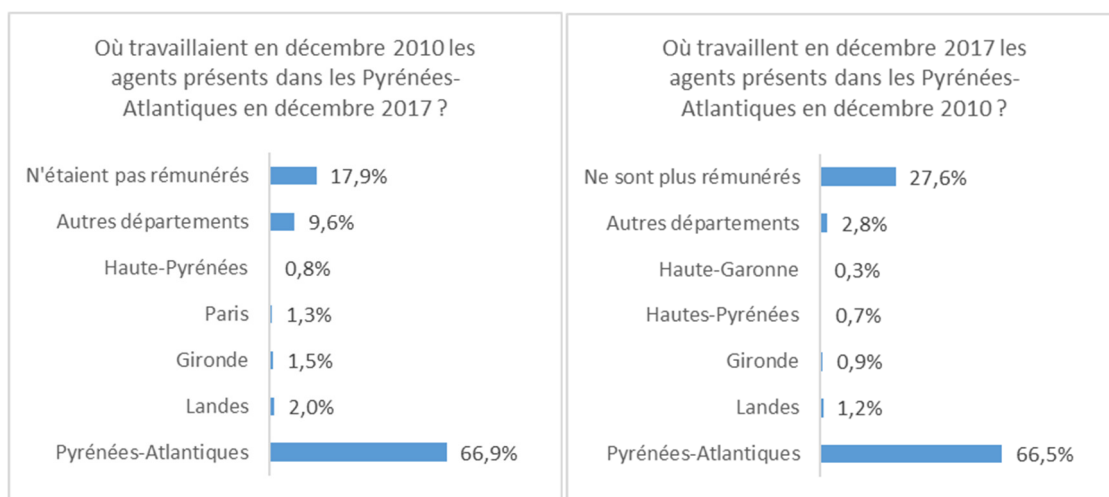
La Meuse est également un département de faible renouvellement : 66,4 % des effectifs de 2017 étant déjà présents en 2010. La mobilité entrante est faible (10,1 %), en provenance d'abord des départements voisins. La mobilité sortante est plus forte (13,9 %) également d'abord vers les départements voisins. Les départs définitifs (26,3 %) sont moins élevés qu'en Gironde.

Graphique n° 4 : mobilités entrantes et sortantes dans la Meuse



Source : Fichier Ka – Traitement Cour des comptes

Enfin les Pyrénées-Atlantiques sont également un département de faible renouvellement : 66,9 % des effectifs de 2017 étaient déjà présents en 2010. La mobilité entrante est significative (15,2 %) en provenance des départements voisins mais également de Paris, mais la mobilité sortante extrêmement faible (5,9 % sur sept ans), presque exclusivement vers les départements voisins. Les départs définitifs (27,6 %) sont nettement plus importants que les recrutements externes (17,9 %).

Graphique n° 5 : mobilités entrantes et sortantes dans les Pyrénées-Atlantiques

Source : Fichier Ka – Traitement Cour des comptes

3 - Une mobilité modérée au ministère de l'éducation nationale

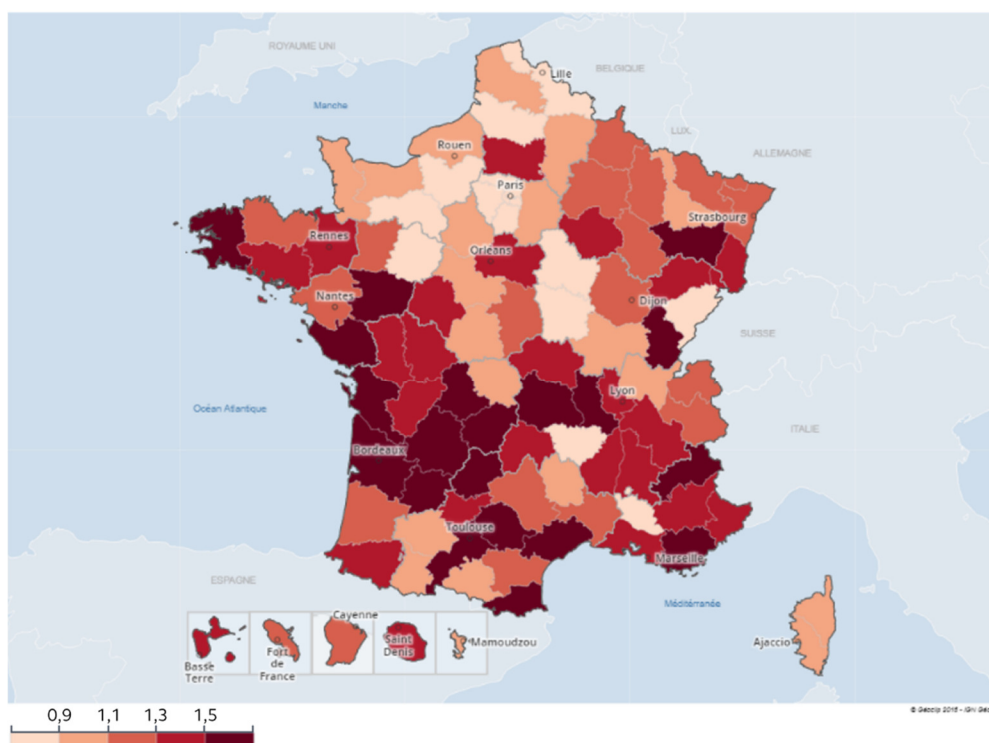
La mobilité des agents du ministère de l'éducation nationale influence fortement les chiffres d'ensemble, car ils représentent plus de la moitié des agents de l'État. Compte tenu de la convergence des demandes vers des zones particulières du territoire, de nombreux souhaits de mobilité ne peuvent être satisfaits. Dans ces conditions, la mobilité reste relativement mesurée, avec dans le public, environ 1,1 % des enseignants du premier degré et 1,7 % des enseignants du second degré mutés chaque année.

a) Le premier degré

La carte ci-après donne le ratio entre les entrées et les sorties par département des titulaires du premier degré public à l'occasion du mouvement de 2017. Elle illustre le fait que pour certains départements, il y a beaucoup moins d'entrants que de sortants dans le cadre de la mobilité interdépartementale, le pourvoi des postes étant fait par le recrutement de nouveaux fonctionnaires et de contractuels (cf. III *infra*). Le cas extrême est celui de la Seine-Saint-Denis, département pour lequel il y a dix fois plus de mobilités sortantes que de mobilités entrantes en provenance d'autres départements. Inversement, il y a quatre fois plus d'arrivées que de départs pour les Hautes-Alpes. Globalement, les départements vers lesquels se déplacent les enseignants du premier degré sont dans la moitié sud-ouest de la France, en particulier sur la façade maritime, mais également en partie dans l'Est. Les zones que l'on quitte sont dans le Bassin

parisien au sens large (y compris une partie de la Normandie et des Hauts-de-France) et quelques départements isolés.

Carte n° 5 : ratio des entrées sur les sorties réalisées – enseignants titulaires du premier degré (2017)



Source : ministère de l'éducation nationale – retraitement Cour des comptes

b) Le second degré

Selon le ministère, le mouvement 2017 du second degré s'est inscrit dans la continuité des années précédentes : 6 933 titulaires ont été mutés, soit un taux de mutation représentant 43,7 % des demandes. 5 968 titulaires ont reçu une affectation conforme à leur premier vœu.

La part des titulaires participant au mouvement avec moins de cinq ans d'ancienneté de poste reste élevée (71,4 %) et est en hausse régulière depuis plusieurs années. De plus, on constate une augmentation continue et significative des demandes de candidats ayant trois ans et moins d'ancienneté de poste, la proportion étant passée de 48,4 % en 2014 à 57,4 % en 2017.

Le taux de mutation concernant les agents ayant une ancienneté de poste supérieure à 5 ans est en 2017 de 49,8 %, soit 6,1 points de plus que le taux moyen (43,7 %).

Tableau n° 3 : taux de succès des demandes de mutation dans le second degré en 2017

Ancienneté dans le poste	Demandes	Répartition des demandes	Mutations	Mutations/demandes	
3 ans et moins	9 109	57,4 %	3 616	39,7 %	41,2 %
4 et 5 ans	2 223	14 %	1 057	47,5 %	
plus de 5 ans	4 536	28,6 %	2 260	49,8 %	
Total	15 868	100,0 %	6 933	43,7 %	

Source : ministère de l'éducation nationale

4 - Des mobilités effectives également limitées dans les autres ministères

Quoique les outils de mesure soient variés, et parfois inexistants, les constats effectués pour les autres ministères recourent ceux relatifs au ministère de l'éducation nationale.

À la DGFIP, le taux de satisfaction des premiers vœux des titulaires (exclusion des stagiaires en 1^{ère} affectation) n'est pas distingué en 2017 s'agissant des administrateurs des finances publiques adjoints (AFIPA), des inspecteurs principaux (IPFIP) et des inspecteurs mais il a atteint 40 % pour les agents de catégorie B et 68 % pour les agents de catégorie C.

**Tableau n° 4 : taux de succès des demandes de mutation
à la DGFIP en 2017 (en %)**

	AFIPA	IPFIP	Inspecteurs		Catégorie B	Catégorie C
Tous vœux	56,6	56,4	55,3	Vœu 1	40,3	68,2
				Vœux 1-3	50,3	77
				Vœux 1-5	54,1	80

Source : DGFIP

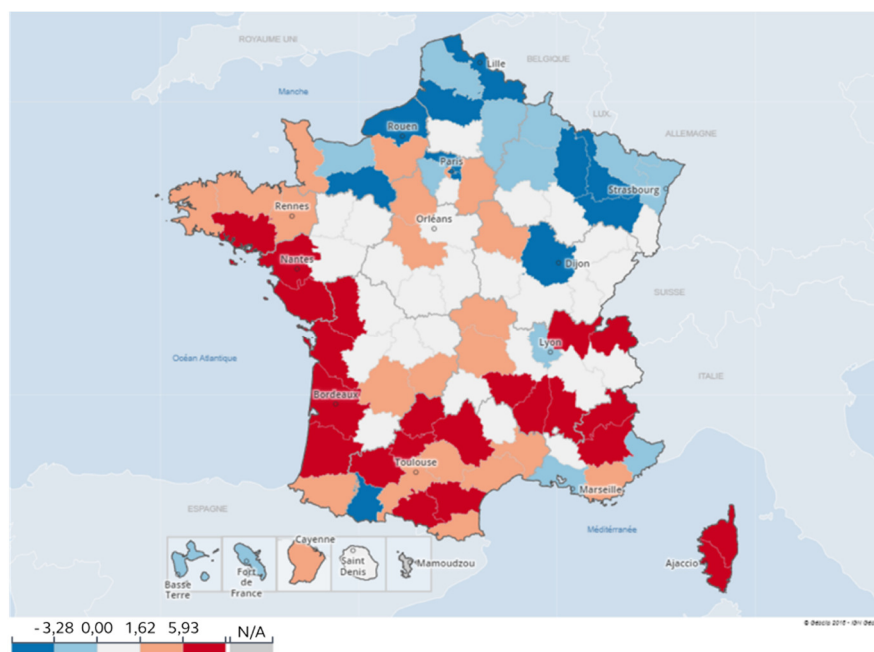
À la DGDDI, la DRH n'effectue pas de suivi de la satisfaction des demandes de mobilité ni du temps nécessaire pour obtenir une mutation dans une zone géographique donnée.

Au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, les mobilités entrantes des techniciens supérieurs apparaissent surtout importantes dans les départements du Sud et de l'Ouest de la France.

**

Au total, la mobilité géographique des agents de l'État apparaît plus importante que dans les autres versants de la fonction publique mais elle est très concentrée : les zones qui attirent les fonctionnaires en mobilité, et notamment les enseignants, se trouvent principalement dans les parties sud et ouest de la France, ainsi qu'en Corse.

Il convient de noter cependant que les fonctionnaires de l'État ne se distinguent guère des autres actifs en ce domaine. On observe en effet dans la période récente une migration assez sensible des emplois du Nord et de l'Est de la France vers le Sud et l'Ouest, comme l'illustre la carte ci-après.

Carte n° 6 : taux annuel de migration pour 1 000 actifs en 2014

Source : Cour des comptes, d'après chiffres INSEE

Les études de mobilité pour quatre départements, commentées plus haut, montrent que certains départements très demandés ont un taux de renouvellement particulièrement faible : ce sont de quasi « trous noirs de la mobilité » où l'on entre mais dont on ne sort pas. Dans ces zones, ce sont les départs à la retraite qui déterminent les possibilités de mobilité entrante, sauf quand des postes sont supprimés.

Inversement, il existe une catégorie de départements et plus généralement de zones géographique à fort taux de renouvellement, sur le modèle de la Seine-Saint-Denis. Ces départements sont considérés comme peu attractifs, ou départements « de passage » : ceux qui y sont affectés sont essentiellement des nouveaux recrutés. Ils quittent leur poste par mobilité externe le plus rapidement possible pour rejoindre la zone où ils veulent réellement travailler, parfois assez loin de ce premier département.

III - Des premières affectations compensant les insuffisances de la mobilité dans les territoires moins attractifs

La priorité donnée aux mobilités des fonctionnaires déjà en place conduit à concentrer les affectations des nouveaux fonctionnaires sur les territoires les moins attractifs. Ce constat ressort clairement des informations que la Cour a pu collecter sur les zones d'affectation des primo-affectés (A). Il ressort également des données disponibles sur l'âge moyen des agents de l'État par zone géographique (B).

A - Des zones peu attractives surdotées en primo-affectés

S'agissant des primo-affectés, il est nécessaire de distinguer le secteur de l'enseignement, qui représente plus des deux tiers de tous les agents titulaires recrutés par l'État, du reste des administrations.

1 - Les premières affectations au ministère de l'éducation nationale

La Cour a analysé en détail dans un rapport de 2017¹⁷ les problèmes posés par la gestion des enseignants. Elle a rappelé à cette occasion que la répartition des postes sur le territoire était en décalage par rapport aux besoins. Elle a aussi constaté que les processus d'affectation étaient rigides et relevé la très forte proportion de néo-titulaires (fonctionnaires nouvellement titularisés) affectés dans des zones réputées difficiles.

a) Une particularité du premier degré : la certitude d'être affecté dans l'académie du concours

Dans le premier degré, les néo-titulaires sont généralement maintenus dans le département au sein duquel ils ont effectué leur stage. Le département de stage dépend lui-même de la préférence du stagiaire et de son rang de classement au concours mais il est obligatoirement situé dans l'académie dans laquelle il a passé son concours.

¹⁷ Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*. La Documentation française, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

La base de données des inscriptions aux concours de professeur des écoles ne comporte pas de variable permettant de connaître les motivations des candidats quant au choix de l'académie d'inscription. L'administration centrale ne dispose pas non plus de données sur le degré de satisfaction des demandes de stages pour le premier degré.

Néanmoins, sans méconnaître les biais que peut comporter un tel indicateur, il apparaît, avec des disparités notables, qu'environ 70 % des candidats de France métropolitaine déclarent une adresse dans l'académie à laquelle ils ont postulé, tandis qu'environ 84 % le font pour l'outre-mer.

b) Dans le second degré, moins des deux tiers des agents sont affectés au lieu de leur premier vœu

Un bilan élaboré chaque année à l'issue du mouvement national à gestion déconcentré (MNGD) montre que dans le second degré, 62,5 % des primo-affectés ont obtenu leur premier vœu en 2017.

Il convient d'observer que, dans le second comme dans le premier degré, certains postes ne sont pas ouverts en première affectation. Il s'agit de postes nécessitant une certification particulière (fonction de direction d'école par exemple pour le premier degré, fonction de directeur délégué aux formations professionnelles pour le second degré) et/ou de « postes à profil » requérant une compétence particulière et des exigences spécifiques.

En outre, certaines académies mettent en place des politiques visant à ne pas contraindre un enseignant néo-titulaire à prendre un poste en établissement difficile contre son gré.

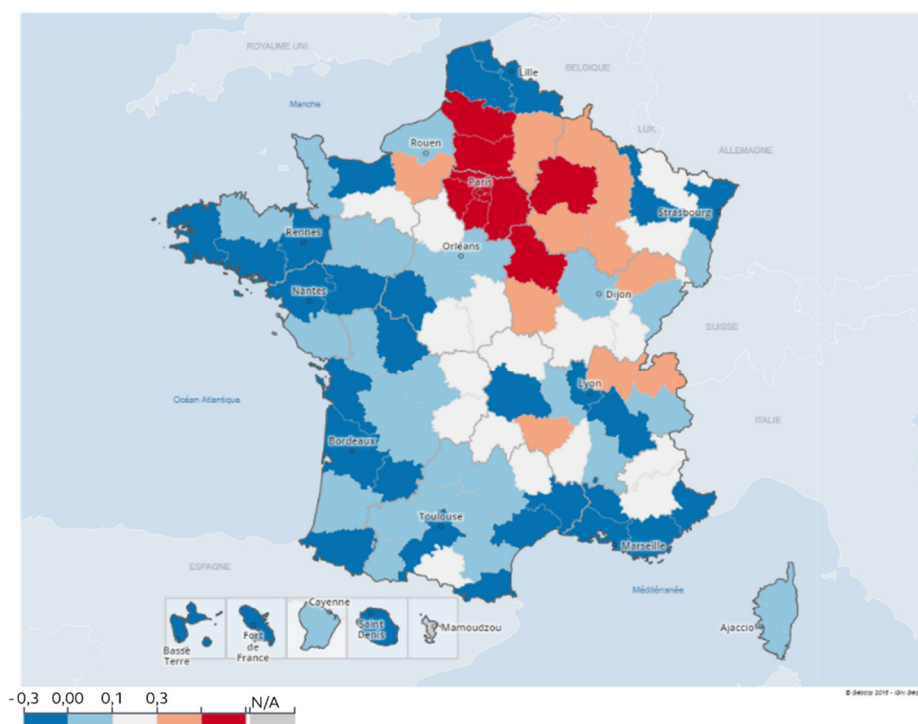
2 - Les premières affectations dans les autres ministères

Hors Éducation nationale, la situation est variable selon les ministères. En moyenne cependant, les données disponibles montrent qu'il existe de fortes inégalités entre des zones considérées comme attractives et qui, pour cette raison, attirent les fonctionnaires disposant de la possibilité de choisir leur lieu de travail, et les autres zones, dans lesquelles on retrouve les primo-affectés, qui obtiennent rarement le lieu de leur choix.

a) De forts écarts dans la répartition des primo-affectés sur le territoire national

La carte ci-après représente l'écart entre la population des fonctionnaires primo-affectés issus des différentes écoles de la fonction publique de l'État et la population totale des fonctionnaires par département, hors Éducation nationale et administration pénitentiaire.

**Carte n° 7 : écart de répartition sur le territoire
entre les fonctionnaires stagiaires et les fonctionnaires titulaires,
hors Éducation nationale et administration pénitentiaire (2013-2016)**



Source : Cour des comptes, d'après chiffres DGAFP

Un écart négatif (départements en bleu sur la carte) signifie que le département concerné reçoit moins de primo-affectés que ce que justifierait une allocation au prorata des fonctionnaires présents dans le département, hors Éducation nationale. La situation est inverse en cas d'écart positif.

Certains départements reçoivent peu de primo-affectés au regard de leur population de fonctionnaires : il s'agit des territoires de grandes métropoles hors région parisienne (Rennes, Nantes, Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux), ainsi que des départements situés sur les façades atlantique et méditerranéenne, et plus généralement dans la moitié sud et ouest du territoire.

Inversement, pour la plupart des départements de la région parisienne et en partie du Nord-Est, les primo-affectés sont surreprésentés, la surreprésentation culminant en Seine-Saint-Denis (huit points d'écart) et à Paris intra-muros (dix points d'écart).

Une étude conduite par la DGAFP¹⁸ montre que, après leur stage initial, de manière plus marquée que dans l'enseignement, les fonctionnaires hors Éducation nationale changent fréquemment de lieu de travail :

- à l'occasion de leur première affectation, 75 % des primo-affectés changent de région ; l'essentiel des mouvements interrégionaux concernent l'Île-de-France, qui accueille 20 % des stagiaires, mais 56 % des primo-affectés ; 73 % des stagiaires en Île-de-France restent dans cette région à l'occasion de leur primo-affectation ; inversement 3 % seulement des stagiaires de la Nouvelle-Aquitaine sont affectés dans leur région de formation ;
- presque la totalité (93 %) des fonctionnaires changent de zone d'emploi à l'occasion de leur première affectation, les zones d'emploi étant moins vastes que les régions ;
- enfin, en moyenne 98 % des fonctionnaires qui étaient stagiaires l'année précédente changent d'établissement, avec un maximum en Hauts-de France, Auvergne-Rhône-Alpes et Corse (100 %) et un minimum en Bretagne (92 %).

Ces chiffres suggèrent une importante mobilité des fonctionnaires en début de carrière. Néanmoins, dans de nombreux cas, il est probable que c'est le lieu de stage qui constitue une véritable mobilité, le lieu de primo-affectation pouvant signifier un retour au lieu (département ou région) de résidence initiale. Ainsi, une partie des fonctionnaires recrutés à la direction générale des finances publiques font un séjour dans le Puy-de-Dôme, à l'École nationale des finances publiques, avant de rejoindre leur lieu de première affectation.

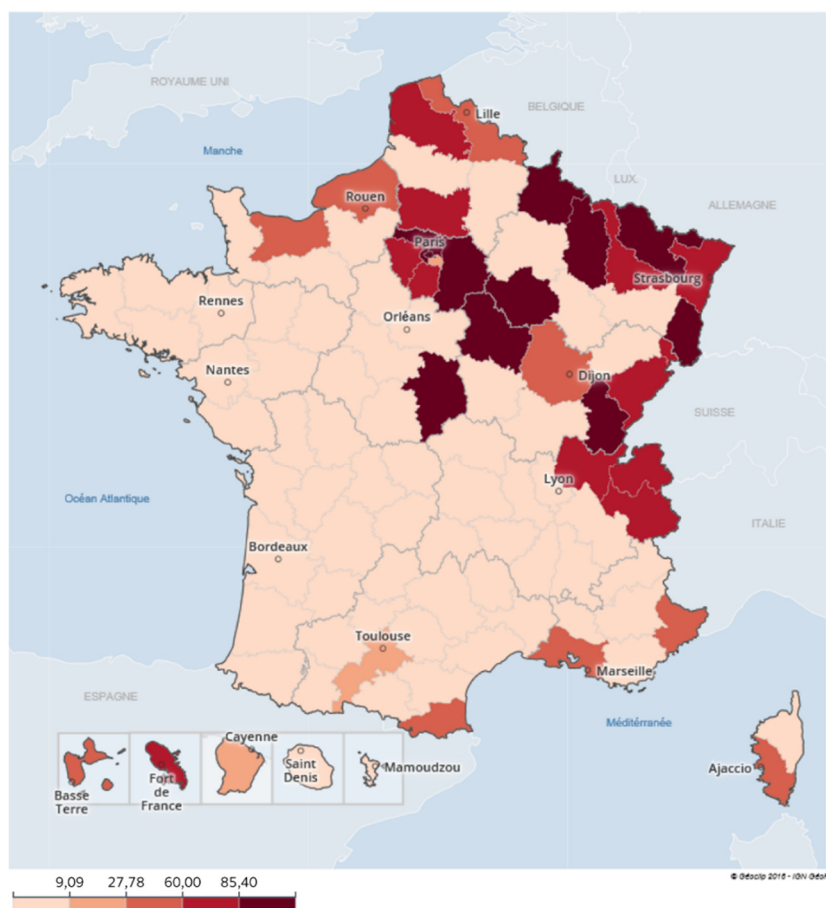
¹⁸ Étude non publiée transmise à la Cour.

*b) Les primo-affectations sont généralement plus importantes
dans les zones les moins demandées en mobilité*

Si le constat d'une polarisation des primo-affectations sur les départements du Nord et de l'Est de la France se vérifie logiquement à l'occasion d'analyses par corps particulier de fonctionnaires, il doit être nuancé dans certains cas.

La DGDDI est un bon exemple du modèle dominant. Que l'on soit un agent de catégorie B ou C, la probabilité de recevoir une première affectation dans la moitié sud et ouest de la France apparaît très réduite, ce qui traduit la primauté de l'ancienneté dans les déterminants de la mobilité.

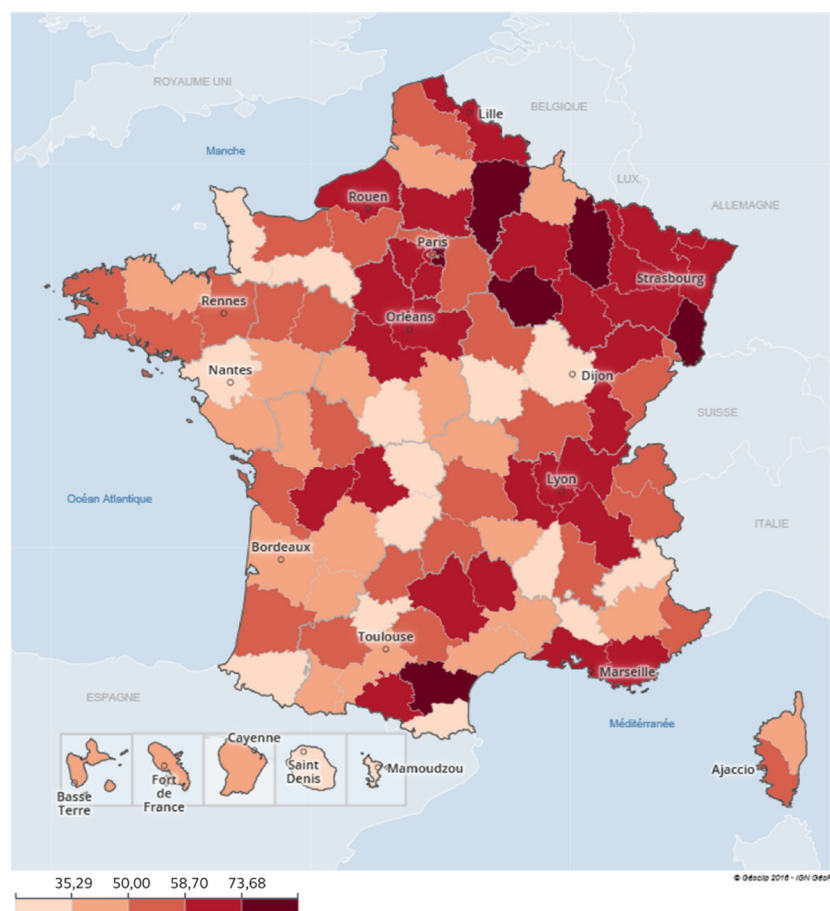
**Carte n° 8 : DGDDI – premières affectations rapportées
aux affectations toutes causes (en %) catégorie B (2017)**



Source : DGDDI – retraitement Cour des comptes

La situation de la DGFîP est comparable à celle de la DGDDI, pour certains corps comme les agents de catégorie B.

**Carte n° 9 : DGFîP – premières affectations rapportée
aux affectations toutes causes (en %) : catégorie B (2017)**



Source : DGFîP – retraitement Cour des comptes

Cependant pour les administrateurs des finances publiques, les agents administratifs de catégorie C, ou les inspecteurs des finances publiques, la répartition des primo-affectations est plus équilibrée sur le territoire.

Au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, on observe une forte concentration des premières affectations dans certains départements ruraux, ce qui pourrait traduire le fait que les agents les plus anciens ne souhaitent pas demeurer dans ces zones.

La carte illustre la répartition géographique du revenu par habitant en France en 2015. Les régions les plus riches (revenu supérieur à 75 000 €) sont principalement situées dans le nord-est (Lorraine, Grand Est) et le sud-est (Provence-Alpes-Côte d'Azur). Les régions les moins riches (revenu inférieur à 14 290 €) sont principalement situées dans le nord-ouest (Normandie, Bretagne) et le sud-ouest (Nouvelle-Aquitaine, Occitanie). Les régions d'outre-mer sont représentées par des cartes individuelles en bas à gauche.

Les données de la légende sont les suivantes :

Revenu par habitant (€)	Couleur
14,29	Jaune clair
20,00	Orange
40,00	Rouge
75,00	Brun foncé

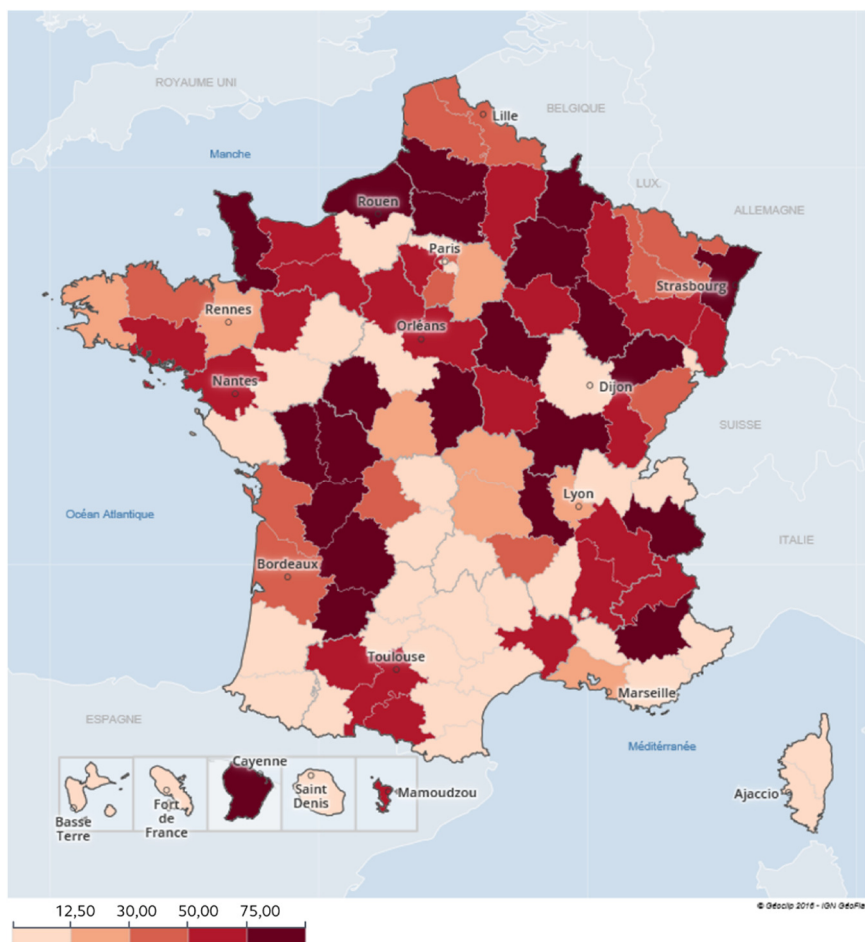
© Déclap 2015 - IGN / DSDS

L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État - juillet 2019
Cour des comptes - www.ccomptes.fr - @Courdescomptes

La proportion d'agents ayant obtenu leur premier vœu de première affectation n'est pas connue du service des ressources humaines du ministère. Selon lui, les procédures de première affectation permettent de couvrir les besoins des régions les moins attractives dès lors que l'expression de ces besoins a été correctement consolidée.

Au ministère de la transition écologique et solidaire, l'exemple des personnels d'exploitation des travaux publics de l'État (PETPE) montre également des premières affectations concentrées dans les zones rurales et du nord et est de la France.

Carte n° 11 : ministère de la transition écologique et solidaire – premières affectations rapportée aux affectations toutes causes (en %) : PETPE (2017)



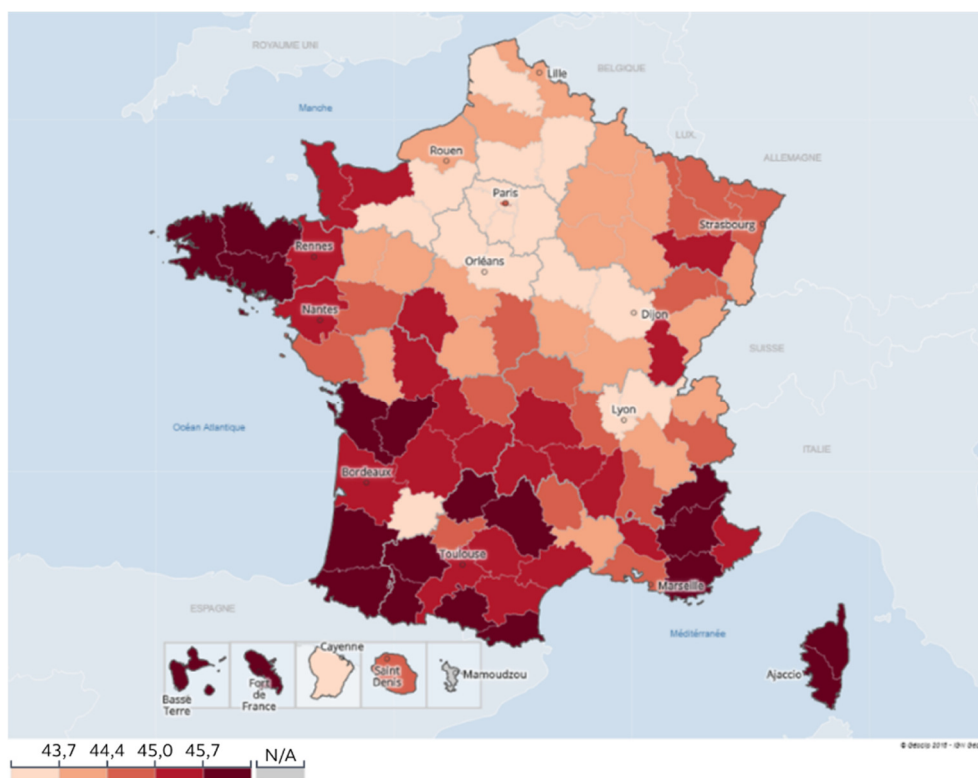
Source : ministère de la transition écologique et solidaire – retraitement Cour des comptes

Le ministère ne suit pas le taux de satisfaction des vœux des agents.

B - Des conséquences très nettes sur la moyenne d'âge des fonctionnaires par zone

Une des conséquences les plus perceptibles de la politique d'affectation des fonctionnaires suivie par l'État est la différence d'âge des fonctionnaires en poste selon les zones géographiques.

**Carte n° 12 : âge moyen des agents rémunérés par l'État
au 31 décembre 2017**



Source : Fichier Ka – traitement Cour des comptes

La carte ci-avant fait apparaître deux France, celle des « jeunes » fonctionnaires, correspondant à peu près à la moitié nord-est de la France métropolitaine, et celle des « vieux » fonctionnaires, correspondant à la moitié sud-ouest du territoire et la Corse. Ainsi, en 2017, l'âge moyen des agents de l'État était de 44 ans et 4 mois, mais il était de 47 ans en Haute-Corse et de 40 ans en Seine Saint-Denis¹⁹.

Ces écarts ont été renforcés au cours des dernières années : l'âge moyen des agents de l'État a progressé sensiblement sous l'effet des réductions d'effectifs et des réformes relatives aux départs à la retraite, passant de 41 ans et 11 mois à de 43 ans et 6 mois²⁰ entre 2007 et 2016²¹, soit 17 mois. Cependant il n'a pas progressé de manière identique dans tous les départements.

Ainsi, le vieillissement a été particulièrement important (plus de deux ans sur une période de sept ans) dans des départements comme l'Ardèche, les Vosges et le Jura, dont la population de fonctionnaires a baissé suite aux arbitrages effectués pour respecter les plafonds d'emplois (Vosges : - 10,1 %, Jura : -7,3 %), mais où, en outre, peu de jeunes ont été affectés car il s'agit de départements relativement demandés en mobilité.

Inversement, le vieillissement a été quasi nul dans d'autres départements (Rhône, Somme), voire négatif dans certains (Lot-et-Garonne, Côte d'Or), ce qui est dû en partie à la croissance des effectifs (cas atypique du Lot et Garonne : + 37 %, Rhône : + 2,0 %, Côte d'Or : +3,9 %) et en partie au caractère peu demandé du département à l'occasion des mobilités (cas de la Somme) qui favorise l'affectation de jeunes fonctionnaires.

Des fonctionnaires en moyenne plus jeunes peuvent être considérés dans certains cas comme une opportunité pour les zones concernées, qui peuvent bénéficier d'un dynamisme supposé de ces agents. Cependant dans beaucoup de cas, cette situation ne résulte pas d'un choix des intéressés. En effet le désir de mobilité rapide vers des zones plus attractives est fort et peut affecter à la fois la stabilité et l'engagement dans le poste.

¹⁹ Hors contractuels et vacataires, l'âge moyen des fonctionnaires de l'État était de 44 ans et 10 mois.

²⁰ Source : DGAFP, Séries longues, Âge moyen (en années) par ministère au 31 décembre en France (métropole + DOM) - Champ : Emplois principaux de la FPE, tous statuts, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés. L'âge moyen pour 2017 n'est pas disponible.

²¹ Hors contractuels et vacataires, l'âge moyen des fonctionnaires est passé de 43 ans et 6 mois à 44 ans et 10 mois.

CONCLUSION

Confrontées à l'évolution rapide des besoins et de la répartition des emplois à pourvoir sur le territoire national, les politiques d'affectation des agents de l'État doivent également s'inscrire dans un contexte de réduction progressive des emplois publics, de réformes administratives et d'évolution de la répartition des compétences entre l'État, ses opérateurs et les collectivités territoriales. Seul un niveau élevé de départs en retraite a permis de maintenir un flux significatif de recrutements (40 000 par an environ).

Les souhaits de mobilité géographique, largement supérieurs aux mobilités effectives (ces dernières étant au nombre d'environ 150 000 par an), se concentrent sur les zones les plus attractives, la façade ouest et le sud du territoire, délaissant largement les territoires du nord et de l'est et les territoires ruraux les plus enclavés. Outre les déceptions qu'elle peut susciter pour les candidats à la mobilité, cette situation conduit à concentrer les premières affectations dans les territoires les moins attractifs ou sur des emplois dont les conditions d'exercice sont difficiles.

Il en résulte des différences significatives entre des départements attractifs qui constituent des « trous noirs de la mobilité » dans lesquels certains fonctionnaires, s'ils n'y ont pas été affectés lors de leur recrutement, parviennent à être mutés en cours de carrière mais n'en sortent jamais, sauf pour prendre leur retraite, et d'autres, peu attractifs que les agents publics aspirent à quitter dès leur affectation, engendrant une noria de recrutements et de départs et une instabilité préjudiciable à la qualité du service rendu.

Chapitre II

Les limites d'une politique d'affectation fondée principalement sur l'ancienneté et le classement

S'ils résultent pour partie des différences ressenties d'attractivité entre les territoires, les déséquilibres géographiques constatés dans l'affectation des agents publics lors de leur recrutement ou à l'occasion des mobilités ultérieures ne sont pas sans impact sur la qualité des services publics rendus aux citoyens.

Dans ce deuxième chapitre, la Cour s'est attachée à examiner la pertinence des politiques d'affectation menées par les administrations et leurs conséquences sur les agents. Alors que, les fonctionnaires devraient être affectés d'abord en fonction de l'adaptation de leur profil aux besoins des usagers, elle constate que l'ancienneté et le classement continuent de jouer un rôle déterminant dans les politiques d'affectation et que les possibilités d'ajustements demeurent limitées (I). Malgré les efforts engagés, ces politiques ne parviennent pas à empêcher l'existence de postes non pourvus ou tardivement pourvus (II) et une certaine insatisfaction des agents lors de leur première affectation ou des mobilités ultérieures (III).

I - Un rôle prépondérant de l'ancienneté et du classement, des possibilités d'ajustement trop limitées

Même si les pratiques ministérielles peuvent varier, les affectations et les mouvements sont effectués prioritairement sur la base du classement et de l'ancienneté de carrière des agents (A). Des possibilités de déroger à ces principes existent mais elles sont d'ampleur limitée (B).

A - Des principes communs, mais des pratiques ministérielles diversifiées

Alors que la plupart des ministères appliquent des principes et des règles communes, ceux-ci peuvent connaître des modalités de mise en œuvre différentes selon l'ampleur des recrutements à opérer, en termes de calendrier des mouvements et d'articulation entre les différents niveaux de gestion.

1 - Le poids de l'ancienneté et du classement dans les ministères à fort recrutement

Les procédures de recrutement doivent veiller à concilier les besoins du service et la prise en compte des vœux d'affectation des agents. Si l'ancienneté et le classement sont souvent premiers dans les critères d'attribution de postes, il existe cependant des pratiques diverses selon les ministères.

Dans le cas d'une gestion « de masse », ou quand le recrutement n'a pas de dimension interpersonnelle (par exemple au ministère de l'éducation nationale, où l'agent est devant ses élèves), l'obtention d'un poste en mobilité se fonde sur un barème.

Au ministère de l'éducation nationale, le mouvement inter-académique a pour objectif d'assurer une répartition équilibrée de la ressource enseignante entre les différentes académies. À l'intérieur de chaque académie, le mouvement doit permettre la couverture la plus complète possible des besoins d'enseignement par des personnels titulaires, y compris sur des postes ou dans des établissements qui s'avèrent moins attractifs en raison de leur isolement géographique ou des conditions particulières d'exercice.

Les affectations des personnels prononcées dans le cadre de ce mouvement tiennent aussi compte, dans toute la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, des demandes formulées par les personnels et de leur situation familiale. Sont particulièrement prises en compte les demandes formulées par les fonctionnaires au titre des priorités légales prévues par l'article 60 modifié de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984. Le droit des personnes à un traitement équitable lors de l'examen de leur demande de mutation est supposé être garanti par un barème inter-académique défini nationalement et des barèmes académiques arrêtés par les recteurs et les vice-recteurs pour classer des demandes. Néanmoins, ces barèmes n'ont qu'un caractère indicatif.

À la DGFIP, le principe qui prévaut est celui de l'ancienneté administrative pour les agents de catégories A, B et C. Pour les agents A+, c'est l'ancienneté dans le grade qui prime. Ce principe ne repose pas sur un texte réglementaire, mais il reprend les pratiques précédentes de la DGI. Toutefois, des réformes mises en œuvre au cours de ces dernières années ont permis une extension des recrutements au choix par les directeurs pour les agents de catégorie A+ (directions de contrôle fiscal notamment).

Quand l'effectif est plus réduit et le recrutement davantage fondé sur le profil de l'agent, le supérieur hiérarchique a plus de marge de choix et cherche à limiter les risques en recrutant un agent dont il sait qu'il dispose des compétences requises.

Ainsi, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation privilégie un recrutement plus discrétionnaire, mais toujours dans la limite des priorités légales d'affectation. Les agents formulent leurs vœux de mobilité sur des postes précis, dans une application propre au ministère, entièrement dématérialisée (AgriMob). La note « mobilité » contient une grille d'analyse des entretiens qui met en évidence les critères d'appréciation des demandes d'affectation, centrés sur les compétences requises pour le poste et la capacité des agents à satisfaire à ses contraintes. Les priorités légales peuvent être exprimées par l'agent initialement dans sa demande de mobilité mais il peut les faire valoir également en cours de procédure, jusqu'à la commission administrative paritaire, c'est-à-dire potentiellement sans que la structure d'accueil ne soit informée.

2 - Une certaine variété des calendriers de mobilité

Plusieurs administrations organisent les mutations à dates fixes, sous forme de campagnes de mobilité. C'est notamment le cas des administrations pour lesquels les effectifs sont importants, comme le ministère de l'éducation nationale, la DGFIP, la gendarmerie nationale.

Ainsi, dans la gendarmerie nationale, l'obligation de mobilité imposée aux agents facilite l'anticipation des mouvements pour ceux-ci comme pour le service et permet une plus grande efficacité de la procédure. Les mobilités sont organisées par campagne, dans le cadre du plan annuel de mobilité : la mobilité peut toutefois intervenir exceptionnellement hors calendrier, par exemple en cas de besoin urgent dans une unité ou une situation personnelle exceptionnelle de l'agent. Pour les officiers, la procédure pour une mobilité s'étale sur 18 mois entre la saisie des fiches de vœux en début $n-1$ et la prise de poste en août de l'année n .

Par ailleurs, les officiers sont encouragés à élaborer un plan de carrière à moyen terme : des fiches individuelles de parcours de carrière sont rentrées dans le SI RH²².

Pour les sous-officiers, la procédure dépend du type de mobilité. Pour la mobilité sur demande, l'agent formule une fiche de vœux à l'été $n-1$ pour dresser la liste des postes susceptibles de se libérer. Pour la mobilité fonctionnelle (changement d'affectation à chaque passage de grade), le tableau d'avancement est publié en décembre de l'année $n-1$ (avec les agents prêts à accepter une mobilité) pour un mouvement à l'été de l'année n (dans 90 % des cas).

Toutefois, l'organisation des mobilités très en amont ne satisfait pas toujours les agents. Ainsi, à la DGDDI, les agents les plus récemment arrivés en poste soulignent les difficultés induites par l'existence d'un délai de dix mois entre l'inscription au tableau d'avancement et de mutation (novembre $n-1$) et la date d'effet de la mutation (septembre n), dispositif qui entraîne de nombreuses annulations d'inscription au tableau des mutations voire des refus de mutation. Dans les ministères sociaux, les délais d'affectation sont généralement plus brefs : la date de prise de fonctions est généralement négociée entre l'agent, le service de départ et le service d'accueil et le délai entre la CAP de mobilité et la prise de poste n'excède pas trois mois.

²² Système d'information – ressources humaines.

3 - L'existence de plusieurs niveaux de gestion géographique complexifie les procédures

Les ministères ont également des pratiques diversifiées quand il s'agit d'articuler les mouvements entre différents niveaux géographiques.

Ainsi, les enseignants du premier et du second degrés peuvent s'inscrire à deux types de mouvement (cf. encadré).

Les deux types de mouvement des enseignants du premier et du second degrés

Les instituteurs et professeurs des écoles titulaires (recrutés sur une base académique) participent au mouvement interdépartemental afin de changer de département. Participent obligatoirement au mouvement les personnels dont le poste a été supprimé (« mesure de carte scolaire »), les nouveaux entrants, les personnels affectés à titre provisoire l'année précédente, les personnels qui reprennent leurs fonctions dans le département à la suite d'une réintégration après détachement, disponibilité, congé parental ou congé de longue durée, et les agents stagiaires nommés au 1^{er} septembre de l'année. Une phase complémentaire restreinte, organisée de gré à gré entre départements, peut ensuite permettre d'ajuster les effectifs d'enseignants en fonction des besoins et de résoudre les situations de rapprochement de conjoints non satisfaites lors du mouvement interdépartemental, les situations des personnels enseignants atteints d'un handicap et les situations inconnues lors du mouvement interdépartemental. Cette phase est suivie d'une phase intra départementale pour ceux qui ont été affectés à titre provisoire l'année précédente et qui doivent recevoir une affectation définitive ou qui réintègrent un poste, ou pour ceux qui souhaitent changer d'affectation au sein du département.

Les personnels du second degré (enseignants, conseillers principaux d'éducation et psychologues du ministère de l'éducation nationale) participent au mouvement national à gestion déconcentrée pour demander une mutation ou une première affectation ou pour retrouver une affectation dans l'enseignement du second degré. Le mouvement national à gestion déconcentrée se déroule en deux phases : une phase inter-académique suivie d'une phase intra-académique. Le ministre procède, après avis des instances paritaires compétentes, à la désignation des personnels changeant d'académie, à la désignation dans les académies ou le département de Mayotte des nouveaux titulaires et à l'affectation des professeurs de chaires supérieures. Les recteurs et les vice-recteurs prononcent, après avis des instances paritaires compétentes, les premières et nouvelles affectations des personnels nommés dans leur académie ou vice-rectorat. Toutefois, il n'existe pas formellement de phase complémentaire d'ajustement comme pour le premier degré.

Deux mouvements existent également à la DGFIP : toutes les mobilités géographiques (changement de résidence d'affectation nationale – RAN) s'inscrivent dans le mouvement national. Dans un second temps, le mouvement local concerne les agents qui souhaitent changer de mission-structure, mais au sein de la même RAN. Si la règle de l'ancienneté prime systématiquement lors du mouvement national, les mutations locales peuvent davantage prendre en compte l'adéquation entre le poste et le profil de l'agent, après concertation avec les organisations syndicales. La procédure va toutefois être réformée avec la suppression des RAN. La départementalisation des affectations nationales pour les agents de catégories A, B et C permettra de renforcer les marges de manœuvre des directeurs locaux qui pourront ainsi mieux répartir les ressources selon les besoins. Elle concernera aussi bien les titulaires en mutation que les primo-affectés. Le mouvement départemental interviendra en aval du mouvement national. Cette réforme recueille l'adhésion des directeurs locaux, qui y voient la possibilité de retrouver des marges de manœuvre pour affecter les agents en fonction des besoins du service et faciliter les réorganisations du réseau.

S'agissant des agents A+, des marges de flexibilité sont déjà prévues. Par exemple, les directeurs ont la possibilité d'organiser des mouvements locaux de comptables à équivalence de niveau.

Au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, toutes les mobilités sont prises en compte dans un même mouvement. Les mobilités à courte distance ne se distinguent pas du droit commun dès lors qu'il y a changement de résidence administrative ou de structure. La procédure de mobilité est également identique et publique lors d'un mouvement entre services au sein d'une même structure. Cette procédure permet d'assurer la transparence du processus et d'éviter les « boucles courtes » dans les lieux privilégiés (par exemple, Montpellier et Bordeaux). La seule exception concerne les cas de réorganisation interne qui donnent une préférence aux personnes du service réorganisé. L'exigence d'inscrire toute mobilité dans la procédure générale se justifie par un souci de transparence. La publicité du processus permet également de ne pas discriminer les agents qui bénéficient d'une priorité légale. Néanmoins, dans le cas de postes susceptibles d'être vacants, le ministère a constaté des cas d'échanges de postes qui limitent les mouvements externes sortants ou entrants sur une zone géographique privilégiée.

B - Des possibilités d'ajustement trop limitées

Les possibilités de déroger à la règle du rang de classement et de l'ancienneté existent mais elles sont d'ampleur limitée. Elles tiennent essentiellement aux priorités légales et aux quelques exceptions liées à la spécificité du poste à pourvoir. Par ailleurs, sauf rares exceptions, la mobilité repose sur le principe du volontariat.

1 - Des priorités légales d'affectation s'imposent aux processus de mutation

L'article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État fixe quatre priorités légales d'affectation :

- rapprochement de conjoints (fonctionnaires séparés pour des raisons professionnelles de leur conjoint ou du partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité lorsqu'ils produisent la preuve qu'ils se soumettent à l'obligation d'imposition commune prévue par le code général des impôts) ;
- fonctionnaires handicapés ;
- agents exerçant dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles ;
- fonctionnaires qui justifient du centre de leurs intérêts matériels et moraux dans une collectivité d'Outre-Mer ou en Nouvelle Calédonie (depuis 2017). Plusieurs administrations ont signalé que cette dernière priorité était plus difficilement applicable.

Les ministères peuvent ajouter d'autres priorités, de niveau infra-législatif (décret...) ou infra-légal (circulaire...). Ainsi, au ministère de l'éducation nationale, la liste prévue à l'article 60 est complétée au niveau réglementaire par cinq critères de priorité pour les personnels enseignants²³.

La DGPN prévoit pour sa part quatre critères ouvrant droit à une mutation à titre dérogatoire, listées dans le décret du 9 mai 1995.

²³ La situation de l'agent qui sollicite un rapprochement avec le détenteur de l'autorité parentale conjointe dans l'intérêt de l'enfant ; la situation de l'agent affecté dans un territoire ou une zone rencontrant des difficultés particulières de recrutement ; la situation de l'agent affecté dans un emploi supprimé en raison d'une modification de la carte scolaire ; le caractère répété d'une même demande de mutation ainsi que son ancienneté ; l'expérience et le parcours professionnel de l'agent.

D'autres administrations n'ont pas fixé de priorité supplémentaire, mais peuvent prévoir des aménagements, notamment pour les premières affectations. Ainsi, à la DGGN, des aménagements peuvent être prévus pour les couples (les deux membres pouvant choisir une affectation moins demandée en fonction de leur rang de sortie pour s'assurer d'être dans la même zone géographique) mais il n'y a pas d'affectation prioritaire.

2 - Les exceptions liées à la spécificité du poste à pourvoir sont encore trop rares

Afin de rechercher une meilleure correspondance entre les compétences de l'agent affecté et les qualités requises pour occuper le poste et ainsi améliorer l'efficacité du service d'accueil, plusieurs administrations ont identifié des « postes à profil », pour lesquels l'affectation suit des règles dérogatoires.

Le ministère de l'éducation nationale dispose d'une procédure formalisée de sélection des candidats et d'affectation sur les « postes à profil »²⁴. Ces affectations prononcées sur postes spécifiques qui exigent une adéquation étroite entre le poste et le profil de la personne contribuent à assurer une gestion plus qualitative en termes de parcours professionnel. La prise en considération de la spécificité de ces postes et de situations professionnelles particulières conduit à traiter ces affectations en dehors du barème. Cette procédure est encadrée par des notes de service ministérielles.

Ailleurs qu'au ministère de l'éducation nationale, on observe un encouragement au développement des « postes à profil ». Par exemple, à la DGDDI, l'affectation sur ce type de postes représente désormais une part importante des premières affectations des inspecteurs-élèves (elle reste toutefois minoritaire sur l'ensemble de la direction). Ces nouvelles pratiques recueillent une certaine adhésion car elles visent à rechercher la meilleure adéquation possible entre le profil du poste et les compétences de l'agent.

À la DGGN, il existe des postes réservés à des agents disposant de compétences spécifiques. Ces compétences doivent être validées par une formation sanctionnée par un diplôme technique. Les spécialités concernées sont le pilotage d'hélicoptère, la haute montagne et les systèmes d'information et de communication. Les diplômes civils ne sont pas reconnus. Sur d'autres postes nécessitant une technicité particulière (motards, plongeurs, maîtres-chiens, etc.), les compétences des agents font l'objet de contrôles et de mises à jour fréquents.

²⁴ La Cour a analysé cette politique et recommandé d'augmenter le nombre de « postes à profil » à disposition des chefs d'établissement. Voir le rapport *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*. La Documentation française, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

D'autres administrations n'ont pas défini de « postes à profil », mais peuvent tenir compte des compétences spécifiques d'un agent pour l'affectation sur certains postes. C'est notamment le cas de la police nationale, qui peut détecter des profils spécifiques (pratique d'une langue rare, expérience de la haute montagne), mais cela demeure exceptionnel.

3 - La mobilité est rarement obligatoire

La mobilité repose sur un acte volontaire des agents ce qui, sauf rares situations disciplinaires ou restructurations, peut contraindre les marges de manœuvre de l'administration pour faire évoluer les effectifs et assurer une bonne adaptation des profils aux postes. Les circonstances dans lesquelles la mobilité est obligatoire sont peu nombreuses.

Le statut peut imposer une mobilité à intervalles réguliers. En tant que militaires, les gendarmes sont soumis à une telle obligation. Pour les officiers de gendarmerie, la durée sur un poste est de trois à cinq ans pour un poste dit « de commandement » et de trois à six ans pour un poste dit « d'environnement » (état-major...).

La mobilité peut également être imposée pour bénéficier d'une promotion. C'est notamment le cas dans la gendarmerie, où les règles d'avancement sont prévues dans le statut. Pour les sous-officiers, l'avancement donne obligatoirement lieu à une mobilité (l'agent doit être affecté sur un nouveau poste lui permettant d'exercer des responsabilités correspondant à son nouveau grade). Pour les officiers, l'avancement est souvent décorrélié de la mobilité²⁵ (les postes sont cotés selon une fourchette de grades, ce qui permet à l'agent de ne pas quitter immédiatement son poste).

À la DGFIP, la mobilité est également imposée en cas de promotion. Cette règle n'est pas inscrite dans le statut mais dans des instructions ministérielles. S'agissant des administrateurs des finances publiques (AFIP), la mobilité à l'entrée dans le corps est la règle (quelques exceptions ponctuelles imposées par l'intérêt du service restant toutefois possibles). La mobilité est également imposée pour une promotion au grade d'administrateur AGFIP de classe normale. La promotion au grade d'administrateur général des finances publiques (AGFIP) de 1^{ère} classe n'intervient que rarement en même temps qu'un changement d'affectation, mais elle est souvent la conséquence d'une mobilité réussie. S'agissant des catégories A et B, les agents promus suite à un concours ou à une procédure

²⁵ Les règles d'avancement pour les officiers de gendarmerie sont les suivantes (la limite supérieure va disparaître) : quatre ans pour devenir capitaine ; quatre à dix ans pour devenir chef d'escadron ; trois à huit ans pour devenir lieutenant-colonel ; trois à neuf ans pour devenir colonel.

de sélection par liste d'aptitude sont tenus de participer au mouvement dans le cadre normal, c'est-à-dire dans le respect de la règle de l'ancienneté pour les promus par liste d'aptitude de B en A et pour les promus B, dans le respect du rang de réussite au concours pour les inspecteurs des finances publiques (IFIP) à compter de septembre 2018. Les promus n'ont aucun droit de retour dans leur direction d'origine, ni ne bénéficient d'aucun avantage pour ce faire.

II - Des postes non pourvus ou pourvus tardivement

Alors que les processus d'affectation et de mobilité ont normalement pour vocation de mettre en place dans les services les effectifs correspondant aux besoins, plusieurs ministères ont des difficultés réelles à pourvoir les postes figurant dans les organigrammes. Des organigrammes incomplets peuvent conduire à un fonctionnement dégradé, à une baisse de la qualité de service et à des tensions pour les fonctionnaires déjà en poste.

Les postes vacants peuvent avoir pour origine une inadaptation de l'organisation des services par rapport aux autorisations budgétaires (A), mais également le caractère peu attractif des postes proposés et la difficulté de recruter (B). Enfin une rotation trop rapide des effectifs multiplie les vacances « frictionnelles » et contribue également à désorganiser les services (C).

A - Des décalages entre les organigrammes des services et les autorisations budgétaires

Dans un certain nombre de ministères, il existe une déconnexion entre le nombre de postes estimés nécessaires (effectifs « cibles » ou « de référence ») et le nombre de postes réellement ouverts. Cette déconnexion est liée au retard pris pour ajuster les organigrammes à une estimation réaliste des postes autorisés, mais également à une anticipation déficiente des besoins en effectifs par l'administration centrale. Faute d'un redéploiement suffisamment rapide des postes, les sureffectifs à un endroit se traduisent souvent par un sous-effectif ailleurs.

Il apparaît nécessaire dans ces conditions d'adapter les tableaux d'effectifs à la réalité des autorisations budgétaires. La loi de programmation des finances publiques 2018-2022, qui dispose que le nombre des emplois autorisés pour l'année n ne peut excéder de plus de 1 % celui des emplois « consommés » en $n-2$, devrait faciliter cette adaptation.

1 - Au ministère de l'éducation nationale, des décalages d'ampleur limitée

Dans ce ministère, le calibrage des besoins de recrutements est effectué pour la rentrée $n+2$. Des écarts peuvent donc être constatés *a posteriori*, en plus ou en moins, par rapport aux besoins réels.

Pour le second degré, le ministère estime qu'il existe des surnombres dans une académie quand le nombre d'enseignants affectés pour le remplacement et la suppléance est supérieur à 6 % des effectifs d'enseignants devant élèves (titulaires et non titulaires). Le ministère précise toutefois qu'il ne s'agit que d'un indicateur « permettant d'évaluer les marges de progrès à réaliser en matière de gestion prévisionnelle et non pas du constat d'un potentiel non utilisé », contrairement à ce que pourrait laisser entendre la terminologie employée. Les surnombres disciplinaires ont diminué de 59 % entre 2012 et 2017 passant de 1 396 ETP à 576 ETP sur la période, soit une part résiduelle de 0,2 % sur l'ensemble des disciplines²⁶.

Dans le premier degré, des écarts peuvent se produire en raison de différences entre les flux d'entrées et de sorties constatés par rapport aux prévisions (départs en retraite, par exemple).

L'administration centrale s'est engagée, ces dernières années, dans un dialogue de gestion de plus en plus approfondi avec les académies, pour assurer la meilleure adéquation possible en matière de recrutement et limiter au minimum ces déséquilibres.

2 - Des décalages plus importants dans d'autres ministères

a) À la DGDDI, une utilisation insuffisante du plafond d'emploi

Dans cette administration, il existe des taux de vacance parfois significatifs.

Le taux de vacance au niveau national s'explique, pour l'essentiel, par un écart structurel entre les effectifs de référence, établis en cohérence avec le plafond d'emploi autorisé en loi de finances, et les effectifs réels.

²⁶ Il est à noter que le ministère de l'éducation nationale sature ses autorisations d'emploi.

Tableau n° 5 : effectifs de la DGDDI comparés au plafond d'emplois (ETPT)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LFI	17 856	17 506	17 129	17 435	17 063	16 870	16 662	16 396	16 473	16 759
Réalisé	17 633	17 269	16 930	17 154	16 806	16 775	16 520	16 216	16 258	16 641
Écart (%)	- 1,2 %	- 1,4 %	- 1,2 %	- 1,6 %	- 1,5 %	- 0,6 %	- 0,9 %	- 1,1 %	- 1,3 %	- 0,7 %

Source : rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement

Cette sous-utilisation des plafonds autorisés s'explique en grande partie par les erreurs dans l'anticipation du *turnover* des agents (départs en retraite, promotions, réussites à un concours) pour l'année suivante et les arrivées, notamment de sortie d'école, qui abondent les services déficitaires à date fixe.

b) À la DGFIP, un référentiel d'emplois supérieur aux emplois budgétaires autorisés

La DGFIP suit la répartition de ses effectifs au moyen d'un référentiel unifié, dénommé « tableau de gestion des emplois de référence des finances publiques » ou TAGERFiP, mis en place en 2011 par rapprochement des deux référentiels préexistants à la DGI et à la DGCP.

Ce document est la photographie des emplois théoriques alloués à chaque structure (directions régionales et départementales, directions nationales et spécialisées, services à compétence nationale). La présentation des emplois croise une segmentation sectorielle (les emplois sont répartis sur l'ensemble des grades de la DGFIP) et une segmentation structurelle (le suivi des emplois est individualisé pour chaque structure, y compris celles du niveau infra-départemental). Exprimé en ETP, le TAGERFiP diffère du plafond d'emplois autorisés (en ETPT), d'autant plus qu'une partie des stagiaires des écoles et les agents dits « auxiliaires » ne sont pas compris dans le référentiel alors qu'ils figurent dans le plafond d'emplois.

La comparaison à un instant donné entre le TAGERFiP et les effectifs réels permet de mesurer et de localiser les surnombres et les vacances théoriques d'emplois. Mais les emplois figurant dans le TAGERFiP ne correspondent pas aux emplois effectivement disponibles. En effet, lors de la création du TAGERFiP, le choix a été fait de ne pas mettre à jour cette base en se calant sur la réalité des emplois implantés mais de reprendre les données figurant dans les référentiels respectifs des directions fusionnées. Les modalités d'actualisation de ces référentiels puis du TAGERFiP ont introduit des biais qui se sont cumulés et le nombre d'emplois aujourd'hui répertoriés dans TAGERFiP est supérieur d'environ un millier à celui autorisé par les lois de finances.

Une opération de rebasage a permis de prendre effectivement en compte la suppression de 130 emplois structurellement vacants dans la LFI pour 2019. La mise à jour du référentiel doit impérativement être poursuivie, afin de tirer les conséquences d'une situation déjà établie et de donner une vision plus exacte de la réalité.

c) Dans les ministères sociaux, des surnombres en administration centrale, des postes vacants dans les services déconcentrés

Dans le cadre d'un respect des effectifs cibles sur l'ensemble des deux programmes, les effectifs réels à fin 2016 montrent :

- des surnombres en administration centrale sur le périmètre « affaires sociales – santé » de 112 ETP ;
- des vacances de 90 ETP dans les services déconcentrés sur le même périmètre (dont 47,2 dans les directions régionales ou départementales et 42,5 à l'EHESP) ;
- des vacances de 23 ETP dans les services déconcentrés du périmètre « travail emploi » (au titre des postes non répartis entre les directions).

B - Des postes ouverts sans candidats, un recours important aux non-titulaires

Il n'est pas rare que des postes autorisés budgétairement ne soient pas pourvus. Deux raisons principales expliquent cette situation.

D'une part, le déficit d'attractivité de certains métiers ou de certains corps se traduit par le fait que, aux conditions proposées par l'administration, trop peu de candidats se présentent au concours de recrutement.

D'autre part, le déficit d'attractivité de certaines zones géographiques peut créer des situations où il n'existe aucun candidat dans le cadre de la mobilité interne ou externe, et où les primo-affectations ne suffisent pas à pourvoir tous les postes ouverts.

Le recours massif aux contractuels permet de combler, au moins partiellement, ces postes non pourvus.

1 - Au ministère de l'éducation nationale, des académies peu attractives, des disciplines en déficit

L'Éducation nationale présente des exemples des deux types de difficultés.

Les concours de recrutement du premier degré ont globalement des taux de sélectivité satisfaisants avec, en moyenne nationale, 2,6 présents au concours par poste en 2016. Il existe cependant des disparités académiques puisque le nombre de présents par poste (et donc la sélectivité) varie de 1,2 (pour Créteil) à 6,3 (pour la Guadeloupe). Les territoires les moins attractifs pour les concours sont Créteil, Versailles (1,3) puis la Guyane (1,6). Le manque d'attractivité, lié aux très forts besoins de ressources pour Créteil a conduit à ouvrir une deuxième session du concours national, reconduite chaque année depuis 2015 afin de combler les postes laissés vacants lors de la première session. En 2018, cette session supplémentaire a été également ouverte pour l'académie de Versailles.

Dans le second degré, la sélectivité est meilleure en moyenne (3,6 présents par poste pour les concours externes, 4,6 pour les concours internes), mais certaines disciplines d'enseignement général sont classiquement en tension en termes de recrutements (mathématiques, anglais, etc.). Les postes ne peuvent pas être tous pourvus par des fonctionnaires titulaires et il est nécessaire de recruter des personnels contractuels. Au total, seules 88,5 % des places offertes au concours en 2016 ont été pourvues.

La faible attractivité des concours organisés en application de la loi Sauvadet pour résorber la précarité dans la fonction publique est par ailleurs notable. Ainsi, sur 3 619 postes ouverts en 2016 au titre des concours réservés, seuls 1 648 ont pu être pourvus, soit moins de la moitié. Il n'y avait que 0,9 candidat présent par poste offert. Compte tenu de cette situation, ces concours ont été supprimés à compter de 2019 (cette échéance étant fixée à la fin 2020 pour les établissements dérogeant à l'obligation de pourvoir leurs emplois par des fonctionnaires).

Dans ces conditions, le ministère de l'éducation nationale recourt largement à l'emploi de contractuels sur des postes non pourvus à l'issue du mouvement. Les services académiques mènent une politique active pour pallier les difficultés de recrutement et de remplacement avant le début des cours. En septembre 2017, 21 000 contractuels ont ainsi été recrutés dans les établissements du second degré (17 000 à la rentrée et 4 000 dans les semaines suivantes). Tout au long de l'année, les services demeurent mobilisés.

Dans le second degré, douze disciplines représentent 50 % du recrutement de contractuels.

**Tableau n° 6 : nombre de contractuels par discipline
dans le second degré de l'Éducation nationale**

<i>Discipline de poste – Libellé</i>	Nombre d'ETP contractuels au 06/10/2017	Part dans le recrutement total de contractuels	Nombre d'enseignants devant élèves	Part dans le total des enseignants devant élèves (y.c. contractuels)
<i>Mathématiques</i>	1 877,39	9,00 %	36 779,85	5,10 %
<i>Technologie</i>	1 181,06	5,66 %	9 344,58	12,64 %
<i>Sciences physiques et chimiques</i>	1 128,42	5,41 %	19 617,46	5,75 %
<i>Anglais</i>	1 127,68	5,41 %	30 059,95	3,75 %
<i>Espagnol</i>	1 103,10	5,29 %	14 555,44	7,58 %
<i>Lettres modernes</i>	918,86	4,41 %	33 029,71	2,78 %
<i>Histoire Géographie</i>	818,68	3,92 %	27 623,61	2,96 %
<i>Biotechnologies Santé Environnement</i>	709,46	3,40 %	5 164,87	13,74 %
<i>Éducation (CE, CPE)</i>	531,68	2,55 %	11 823,92	4,50 %
<i>Eco- Gestion option commerce et vente</i>	494,87	2,37 %	4 572,91	10,82 %
<i>Sciences de la vie et de la terre</i>	493,43	2,37 %	16 250,02	3,04 %
<i>Enseignements artistiques et arts appliqués</i>	448,47	2,15 %	2 861,79	15,68 %

Source : ministère de l'éducation nationale

2 - Un défaut d'attractivité de certains emplois du ministère de l'Agriculture et Alimentation

Dans certaines spécialités, le ministère souffre d'un manque de techniciens supérieurs. Deux raisons principales expliquent les difficultés de recrutement :

- le faible nombre d'inscrits et le niveau des candidats, qui ont pour conséquence que le nombre d'admis se situe en deçà du nombre de postes ouverts ;
- le nombre relativement important de renoncations au bénéfice des concours dans les spécialités « technique et économie agricole » et « technicien de formation et de recherche ». Ces renoncations sont le plus souvent motivées par des considérations géographiques même si le ministère s'efforce de proposer des postes dans un périmètre géographique proche.

Pour la spécialité « vétérinaire et alimentaire », le nombre de renoncations aux concours est plus faible : un pourcentage relativement important de lauréats des concours sont issus du ministère et ont donc vocation à demeurer dans la même structure (abattoirs).

3 - Un recours massif aux contractuels pour les postes non pourvus par des fonctionnaires

Qu'il s'agisse de remédier à un problème d'attractivité géographique ou de métier, le recours à des contractuels est une solution fréquemment utilisée pour couvrir les postes non pourvus par des fonctionnaires. De fait, si l'emploi de personnels non titulaires n'est pas une pratique nouvelle pour l'État, elle est depuis plusieurs années en croissance notable.

Le tableau ci-après fait clairement apparaître la hausse tendancielle du nombre des non-titulaires sur les dix dernières années, leur part dans la fonction publique de l'État étant passée de 12,4 % à 16,4 %.

**Tableau n° 7 : évolution du nombre de contractuels de l'État
de 2007 à 2016 (en milliers)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution annuelle moyenne sur dix ans (en %)
Fonctionnaires	1 725	1 646	1 603	1 582	1 552	1 539	1 529	1 538	1 542	1 546	- 1,5
Contractuels	321	334	365	369	365	370	386	376	379	397	2,4
Militaires(1)	345	335	327	322	318	313	310	303	300	305	- 1,3
Autres catégories et statuts(2)	196	194	189	185	181	178	176	176	176	178	- 1,1
dont ouvriers d'État	47	44	0	40	37	36	33	31	28	25	- 6,4
Total	2 588	2 509	2 484	2 458	2 416	2 400	2 401	2 393	2 398	2 427	- 0,9
Part de non- titulaires (en %)	12,4	13,3	14,7	15,0	15,1	15,4	16,1	15,7	15,8	16,4	

Sources : FGE, Colter, DADS, SIASP, INSEE; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP, département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

(1) Les militaires volontaires sont comptabilisés dans les effectifs de l'État depuis de 2004.

(2) La catégorie « Autres catégories et statuts » recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

C - Des postes pourvus tardivement ou changeant trop fréquemment de titulaire

Dans la plupart des cas, les procédures d'affectation et de mobilité mises en œuvre par l'administration permettent de pourvoir les postes ouverts. Mais ce résultat est souvent obtenu au prix de retards qui perturbent le fonctionnement du service. Les causes de ces retards sont par exemple :

- les délais techniques d'ouverture des postes (publications) ;
- pour les premières affectations, la nécessité d'organiser des concours à date fixe ;
- pour les mobilités, la nécessité de passage en CAP.

Ces retards, très pénalisants pour les services, se multiplient dans les secteurs où existe une importante rotation du personnel. La Cour a pu le vérifier pour certains corps et certains départements.

Selon la DGDDI, le taux de rotation par département n'est pas un indicateur pertinent en raison de la faible implantation d'effectifs douaniers dans un nombre élevé de départements et de la comptabilisation de l'ensemble des services à compétence nationale (pour beaucoup implantés en région) dans les effectifs de l'administration centrale. Néanmoins, les chiffres disponibles confirment un fort taux de rotation dans les services franciliens qui s'explique par la moindre attractivité de cette région et par une moyenne d'âge plus basse des agents y exerçant.

Ces derniers sont davantage susceptibles de solliciter une mobilité géographique pour rejoindre leur région d'origine ou quitter leur premier poste d'affectation suite à une réussite à un concours, affectation pas toujours choisie.

L'analyse par corps fait apparaître des situations très contrastées, avec des taux de rotation supérieurs à 40 % pour les agents de catégorie A dans de nombreux départements de la moitié nord de la France, alors que les agents de catégorie C ne connaissent qu'une rotation beaucoup plus modeste, voire quasi nulle dans de nombreux départements du centre du territoire.

À la DGFIP la rotation des agents apparaît élevée, ce qui, selon la direction, nuit au fonctionnement, à l'esprit d'équipe et dégrade les conditions de travail des agents qui restent dans les services. Aucun indicateur ne lui permet cependant d'en mesurer les conséquences. L'analyse faite par la Cour sur les taux de rotation en 2017 dans divers corps montre que le taux de rotation peut être élevé dans certains départements, par exemple pour les agents administratifs de catégorie C.

Au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, alors que les techniciens supérieurs sont remarquablement stables, les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement (IAE) connaissent des taux de rotation parfois supérieurs à 25 % dans certains départements du Nord et de l'Est de la France, ainsi que dans le Sud-Ouest.

Au sein du ministère de l'écologie le taux de rotation peut être élevé pour le corps des attachés d'administration de l'État (AAE), avec des niveaux supérieurs à 25 % dans une quinzaine de départements assez dispersés sur le territoire. Pour le corps des personnels d'exploitation des travaux publics de l'État, il a dépassé 40 % dans deux départements en 2017.

III - Des agents parfois insatisfaits de leur affectation

Même si l'organisation de l'affectation et de la mobilité tient largement compte des droits des agents, les organisations syndicales et les cadres dirigeants des administrations se font l'écho d'une insatisfaction qui concerne aussi bien la première affectation (A) que la mobilité (B).

A - Des premières affectations pas toujours bien acceptées

Les responsables RH, comme les organisations syndicales, relèvent que le degré d'acceptation des agents vis à vis de leur première affectation se réduit lorsque celle-ci n'est pas conforme à leurs attentes.

Plusieurs administrations notent ainsi une hausse du nombre de cas de refus du bénéfice d'un concours lorsque l'affectation proposée ne convient pas, notamment le ministère de l'agriculture et de l'alimentation ou le ministère de la transition écologique et solidaire.

Pour leur part, les enseignants estiment être mal préparés à leur prise de fonctions : les concours sont trop académiques et les candidats sont mal informés sur les procédures d'affectation. Selon une organisation syndicale, environ 20 % des futurs enseignants adoptent une stratégie d'évitement face à une première affectation qui les déçoit : demande de mise en disponibilité (souvent refusée), détachement, démission, etc. En outre, les jeunes enseignants qui acceptent leur affectation ne restent pas longtemps sur leur poste.

Afin d'améliorer les conditions d'arrivée des agents, la DRH des ministères sociaux a suggéré que les postes d'affectation soient communiqués aux candidats dès le lancement des concours interministériels, pour augmenter la possibilité que ces postes les intéressent en amont (aujourd'hui, les postes sont présentés à l'issue du concours, avec parfois une certaine surprise des candidats qui découvrent les postes dans d'autres ministères ou sur l'ensemble du territoire des grandes régions). Cette proposition reste à arbitrer.

L'insatisfaction née d'une affectation non souhaitée peut être amplifiée par des conditions d'exercice (par exemple, enseignants affectés sur plusieurs établissements) et de vie considérées comme difficiles (rémunérations trop basses par rapport au coût de la vie, difficultés à se loger, etc.), d'autant plus que les néo-titulaires sont souvent affectés dans des zones où la vie est chère.

Les agents n'ayant pas eu l'affectation souhaitée auraient tendance à se sentir en permanence « sur le départ », ce qui peut compliquer le fonctionnement du service en raison de la précarité de l'affectation.

Par ailleurs, les organisations syndicales notent qu'un certain nombre de candidats à l'entrée dans la fonction publique sont surqualifiés par rapport au niveau requis pour le concours. La catégorie C est parfois vue comme une porte d'entrée dans la fonction publique pour certains agents qui peuvent dans les faits occuper des postes équivalents à la catégorie B et ensuite évoluer rapidement par le biais des concours internes.

B - Des mobilités difficiles vers les zones les plus demandées, et parfois peu valorisées

La mobilité est souvent encouragée en début de carrière comme un moyen de capitaliser de l'expérience pour la suite. C'est notamment le cas pour les cadres. Certains agents peuvent de plus être confrontés à une obligation de mobilité dans le cadre de leur parcours individuel, du fait de leur niveau de technicité (pour obtenir un poste correspondant à leur spécialité) ou en raison d'une règle statutaire.

Néanmoins la mobilité est freinée par le nombre de postes offerts, qui ne permet pas de satisfaire toutes les demandes, notamment vers les localisations les plus demandées. L'attente peut donc être longue avant d'obtenir une affectation dans celles-ci.

De plus, la situation personnelle des agents les rend moins mobiles géographiquement. La question de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes peut se poser, par exemple lorsque la mobilité géographique est exigée pour que l'un des conjoints bénéficie d'une promotion. C'est notamment le cas des chefs d'établissement au ministère de l'éducation nationale, qui doivent changer de poste pour voir leur salaire progresser.

Enfin, malgré les affirmations de principe, la mobilité entre administrations est rarement valorisée, la carrière d'un fonctionnaire qui quitte provisoirement son administration étant dans les faits souvent pénalisée dans son corps d'origine.

CONCLUSION

Malgré une certaine diversité de pratiques ministérielles, le classement et l'ancienneté continuent de jouer un rôle prépondérant dans la grande majorité des décisions d'affectation. Les possibilités d'ajustement par rapport à ces règles issues du statut général de la fonction publique, même si elles ont été accrues au cours des dernières années, demeurent d'effets trop limités.

Les conséquences de cette situation sont négatives tant pour les usagers des services publics que pour les agents eux-mêmes.

L'incapacité de la politique de mobilité à pourvoir de manière équilibrée les postes ouverts sur le territoire national entraîne la concentration de primo-affectés dans les zones peu attractives très largement pourvues par des fonctionnaires jeunes, peu expérimentés, et peu stables dans leur poste. Sans qu'il soit possible de le mesurer avec précision, il y a tout lieu de craindre que cette situation ne soit pas sans impact sur la qualité du service rendu aux usagers.

En second lieu, certains postes ouverts ne sont pas pourvus ou pourvus tardivement. Cette situation peut résulter d'un décalage entre les postes théoriques affichés et les emplois budgétaires autorisés. Elle résulte également, le plus souvent, d'une attractivité insuffisante, même en première affectation, que ce soit pour des raisons de localisation géographique, de rémunération ou d'intérêt du poste. L'incapacité à pourvoir rapidement ces postes conduit au recrutement d'agents contractuels dont le nombre s'est accru d'un tiers au cours des dernières années, plus pour faire face à la contrainte de pourvoir des postes non pourvus que par un choix délibéré de diversification des profils au sein de la fonction publique.

Enfin, ces règles créent de l'insatisfaction chez les agents : les premières affectations ne sont pas toujours bien acceptées et les demandes de mobilité ultérieures sont longues à satisfaire.

Au total, la Cour estime qu'une affectation plus satisfaisante des agents de l'État sur les territoires passe avant tout par un rééquilibrage des décisions individuelles d'affectation, qui devraient donner la priorité aux besoins des usagers plutôt qu'à l'application indifférenciée de règles automatiques d'ancienneté et de classement.

Chapitre III

Les voies d'une gestion plus active

Face aux problèmes posés par l'affectation et la mobilité de ses agents, l'État n'est pas resté inactif. Plusieurs rapports ont proposé des pistes, notamment le rapport Pêcheur de 2013²⁷. De son côté, la Cour a fait de nombreuses recommandations dans ce domaine²⁸. Un certain nombre d'actions ont été mises en œuvre par les ministères, ce qui permet aujourd'hui d'en faire un bilan et d'identifier les plus prometteuses d'entre elles.

Au terme de son enquête, la Cour estime nécessaire de lutter plus efficacement contre le déficit d'attractivité de certains territoires et de certains emplois (I), d'anticiper les évolutions des besoins en emplois et en compétences (II) et de mettre en œuvre une gestion des ressources humaines plus proche du terrain et des agents (III).

I - Lutter plus efficacement contre le déficit d'attractivité de certains territoires

Les constats formulés par la Cour confirment que certains territoires souffrent d'une désaffection de la part des fonctionnaires qui ne souhaitent ni y passer leurs premières années de vie professionnelle ni y être mutés au cours de leur carrière. Pourtant l'égalité d'accès des citoyens aux services publics impose qu'y soient assurées des missions essentielles comme l'éducation, la sécurité ou la solidarité.

²⁷ Bernard Pêcheur, *Rapport au Premier ministre sur la fonction publique*, octobre 2013.

²⁸ Notamment dans la période récente dans les rapports publics thématiques intitulés *Les services déconcentrés de l'État, clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, rapport public thématique, décembre 2017 et *Gérer les enseignants autrement, une réforme qui reste à faire*, octobre 2017. La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr.

Des outils diversifiés devraient pouvoir être utilisés pour lutter contre le déficit d'attractivité de certaines parties du territoire national : des dispositifs financiers incitatifs pour attirer (A) et stabiliser (B) les fonctionnaires, une adaptation des règles de concours (C) et d'affectation géographique (D) et un encouragement au télétravail (E).

A - Les insuffisances des dispositifs indemnitaires de compensation du manque d'attractivité

Les raisons du manque d'attractivité d'un territoire pour un fonctionnaire peuvent être multiples : coût de la vie élevé, conditions de vie (par exemple, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville), isolement, difficulté des postes dans certains territoires (zones d'éducation prioritaires notamment). Des dispositifs indemnitaires visent à compenser ce manque d'attractivité, mais ils sont peu efficaces et devraient être renforcés.

1 - Au niveau interministériel, une indemnité de résidence obsolète à transformer profondément

Créée en 1919, l'indemnité de résidence est un complément du traitement indiciaire destiné à compenser les différences du coût de la vie entre les lieux d'exercice des fonctions. Ses modalités d'attribution actuelles ont été fixées par décret du 24 octobre 1985. Elle est égale à un pourcentage du traitement indiciaire brut de l'agent dépendant de la commune d'affectation de l'agent : 3 %, 1 % ou 0 % selon les zones.

La Cour a déjà relevé le caractère inadapté de l'indemnité de résidence et formulé des propositions de réforme²⁹.

Le dernier classement des communes par zones date de 2001³⁰ et n'est plus adapté à la situation actuelle (notamment s'agissant des zones pour lesquelles la tension sur l'immobilier augmente). Par ailleurs, le montant de cette indemnité (une quarantaine d'euros par mois en zone 1 et une quinzaine d'euros en zone 2 pour un indice équivalent au SMIC) n'est

²⁹ Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, *La masse salariale de l'État, enjeux et leviers*, juillet 2015, disponible sur www.ccomptes.fr. Levier n° 4 : « La limitation du bénéfice de l'indemnité de résidence aux fonctionnaires travaillant en Île-de-France ; pour les agents hors Île-de-France, le montant perçu par les autres bénéficiaires pourrait être gelé au niveau actuel et l'indemnité de résidence supprimée pour les nouveaux agents ».

³⁰ Circulaire FP/7 n° 1996 2B n° 00-1235 du 12 mars 2001.

pas assez significatif ni différencié entre territoires pour compenser les contraintes liées au coût de la vie, notamment en Île-de-France. Enfin, le mode de calcul de l'indemnité fait que son montant augmente avec le traitement de l'agent, ce qui peut être jugé contestable.

Fondée théoriquement sur le niveau des coûts de résidence, l'indemnité de résidence peut avoir un effet contre-productif en renforçant les écarts d'attractivité entre les zones : ainsi, des zones très attractives en termes de vœux d'affectation des agents (par exemple Bordeaux) présentent des coûts de résidence plus élevés que la moyenne ce qui justifie leur classement en zone à 3 %, alors même que d'autres zones peu attractives offrent en général des logements à des prix moins élevés (par exemple, la Meuse ou la Marne) et que les agents qui y sont affectés ne bénéficient donc pas de l'indemnité de résidence.

Il conviendrait donc de réformer l'ensemble du dispositif et pas seulement de l'ajuster à la marge comme cela a été fait en 2001.

Deux scénarios sont possibles :

- une solution pourrait être de s'inspirer du dispositif qui prévaut pour les indemnités de résidence à l'étranger³¹. Celles-ci dépendent de divers critères : les fonctions exercées, les conditions d'exercice de ces fonctions et les conditions locales d'existence. Elles prennent donc en compte des éléments plus larges que les coûts de la vie ou les frais de résidence ;
- une autre solution pourrait être de compenser, non des surcoûts théoriques, mais les déficits d'attractivité observés, en se fondant sur des éléments objectifs tels que les vœux de mobilité des agents³². L'indemnité pourrait être supprimée dans les zones les plus attractives, au profit de celles, bien identifiées, qui souffrent d'un réel déficit d'attractivité, comme certains départements de la petite couronne parisienne.

À coût budgétaire constant, ce sont environ 950 M€³³ qui pourraient ainsi être redéployés. En faisant l'hypothèse que 30 % des personnels titulaires de l'État seulement seraient concernés, cela représenterait en moyenne une indemnité de 200 € par mois.

³¹ Fixé par l'article 5 du décret n° 67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger.

³² Voir les éléments rassemblés au chapitre I du présent rapport.

³³ Coût pour les seuls ministères civils hors ministère de la défense (296 M€) en 2017.

Une telle réforme, dont les conséquences sur les rémunérations des agents seraient importantes, devrait être mise en œuvre progressivement, sans porter atteinte aux droits des personnels en place.

2 - Au niveau ministériel, des dispositifs complémentaires à l'efficacité variable

En règle générale, les primes versées aux agents sont davantage fonction de la nature et de la difficulté du poste que de la zone géographique d'affectation. Certains ministères proposent des primes en cas d'affectation dans une zone peu attractive. Leur efficacité n'est cependant pas toujours avérée.

Ainsi, le décret n° 2015-1087 du 28 août 2015 modifié a permis d'unifier et de revaloriser le régime indemnitaire en faveur des personnels du ministère de l'éducation nationale exerçant dans les établissements relevant des programmes de l'éducation prioritaire. Les agents affectés dans ces établissements bénéficient d'une indemnité de sujétions spéciales, s'élevant à 3 479 € par an pour les enseignants affectés en REP + (montant porté à 4 646 € à compter du 1^{er} septembre 2019) et 1 734 € pour ceux affectés en REP. Au-delà de l'aspect financier, des aménagements des obligations réglementaires de service sont prévues : les enseignants du premier degré exerçant dans les écoles REP+ bénéficient de la libération de 18 demi-journées par année scolaire de leur service d'enseignement. Les enseignants assurant un service dans un établissement public d'enseignement du second degré REP+ bénéficient quant à eux d'un dispositif de pondération des heures d'enseignement, chaque heure étant décomptée pour la valeur d'1,1 heure.

Ces dispositifs ne sont toutefois pas suffisants pour attirer et maintenir les agents dans les zones correspondantes, ainsi que l'a constaté récemment la Cour dans son rapport consacré à l'éducation prioritaire³⁴.

Pour sa part, la DGPN a mis en place des dispositifs indemnitaires spécifiques à certaines zones (prime de fidélisation et complément de rémunération en Île-de-France) ou à certains postes (réputés plus difficiles). Ces primes ne sont versées que si l'agent reste une durée minimum sur le poste, ce qui permet une fidélisation des personnels. La DGPN juge ce dispositif assez efficace.

³⁴ Cour des comptes, *Rapport d'évaluation d'une politique publique sur l'éducation prioritaire*. La Documentation française, octobre 2018, 197 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Sur le même principe, la DGDDI utilise des majorations indemnitaires pour attirer les personnels et les fidéliser sur certains territoires (Outre-mer, région parisienne), mais ils n'ont pas suffi à réduire la rotation excessive des effectifs dans ces zones.

Au total, les différences d'attractivité par zone géographique sont telles qu'il paraît difficile d'échapper à un mécanisme d'incitation financière pour attirer et retenir les fonctionnaires dans les zones les moins demandées. Les dispositifs existants, notamment l'indemnité de résidence, sont trop limités dans leur montant et trop peu différenciés pour jouer leur rôle. Ils gagneraient à être refondus pour être mieux ciblés.

B - Les dispositifs de stabilisation dans les zones peu attractives : un bilan qui reste à faire

En complément des mesures visant à attirer les agents vers les zones les moins attractives, des dispositifs ont été mis en place pour les encourager à y rester au moins un certain temps, afin d'éviter les phénomènes d'effet d'aubaine et de rotation exagérée des effectifs. Ils sont cependant délicats à manier car ils peuvent avoir un effet bloquant sur la mobilité s'ils sont mal ciblés.

Il n'existe pas de dispositif indemnitaire interministériel général obligeant ou incitant les fonctionnaires de l'État à rester un minimum de temps dans un poste, mais plusieurs ministères mettent en œuvre de telles mesures.

Ainsi le ministère des affaires sociales a institué une règle visant à inciter les agents à rester au moins trois ans sur un poste : pour les corps qui ont adhéré au RIFSEEP, l'indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise (IFSE) n'est revalorisée qu'après trois ans sur son poste. Mais cette mesure n'est pas spécifique aux zones peu attractives.

Plusieurs autres administrations ont mis en place des dispositifs pour attirer et stabiliser les agents dans les zones peu attractives, notamment en jouant sur l'avancement.

Au ministère de l'éducation nationale, des points supplémentaires sont accordés aux personnels affectés pendant au moins cinq ans dans un établissement REP+, REP ou relevant de la politique de la ville, ce qui leur permet d'être prioritaires dans leurs demandes de mutation, inter ou intra-académiques. Les affectations en établissement relevant de l'éducation prioritaire sont également valorisées dans le cadre de l'accès au grade de la classe exceptionnelle. Selon le ministère, la mise en place de ces dispositifs a, dans un premier temps, donné lieu à des effets d'aubaine (les agents remplissant les conditions requises ayant hâté leur départ), mais sur le plus long terme, elle permet une plus grande stabilité des effectifs.

La DGDDI a créé un dispositif encourageant la stabilité en octroyant des points supplémentaires pour le tableau des mutations en fonction du nombre de mois passés au sein de la même résidence administrative (un point par mois de séjour complet à la résidence dans la limite de 84 points).

La DGDN a quant à elle mis en place un dispositif de contractualisation, dans lequel l'agent s'engage à rester un certain temps dans une zone peu attractive avant d'être nommé dans une zone ou sur un poste conforme à ses vœux à l'issue de cette affectation. Toutefois, ce dispositif repose sur la confiance entre les deux parties et sur la capacité de l'administration à fournir effectivement un poste correspondant aux attentes de l'agent. Des durées minimales d'occupation d'un poste ont également été fixées par instruction ministérielle (trois ans minimum pour les sous-officiers ; cf. *supra* pour les officiers).

La DGFiP cherche également à préserver les compétences et à valoriser la formation des agents. Ainsi, les agents stagiaires de catégorie C recrutés à compter de juin 2016 exercent désormais leurs fonctions pendant une durée minimale de trois ans dans leur direction et résidence de première affectation. Des délais de séjour spécifiques sont également appliqués pour tenir compte des particularités de certains postes ou de certaines fonctions. Pour les cadres supérieurs, il existe déjà une obligation de servir deux années minimum dans le département pour les emplois administratifs. Pour les comptables, l'obligation est de deux ou trois ans selon les postes. Cette obligation concerne l'ensemble des mouvements et pas seulement les premières affectations. Les agents A+ et A qui occupent un « poste à profil » doivent rester sur ce poste pendant trois ans (pour les A), ou deux ans (A+) avant de pouvoir demander une mutation. Enfin, les affectations en administration centrale sont à présent prononcées pour une durée de trois ans. Toutefois, pour les autres agents de catégorie A et B nouvellement recrutés, l'obligation de stabilité porte uniquement sur le domaine de spécialité (les agents doivent exercer pendant trois ans dans leur domaine de formation) et non sur une zone géographique.

Dans d'autres ministères, ces dispositions constituent une règle coutumière, non écrite. Par exemple la règle de gestion du ministère de l'agriculture et de l'alimentation fixe une durée de trois ans par poste, indépendamment du corps ou du poste.

La plupart de ces dispositifs sont récents et il conviendra d'en faire un bilan le moment venu, pour vérifier notamment qu'ils ne génèrent pas d'effets pervers en rendant encore moins attractifs des postes qui étaient déjà difficiles à pourvoir. En tout état de cause, les politiques d'encouragement à la stabilité dans le poste apparaissent comme indispensables et doivent être favorisées par des dispositifs contractualisés.

C - Réduire l'incertitude sur la zone d'affectation à l'issue des concours

Dans certains cas, les concours nationaux peuvent décourager les candidatures car, en cas de succès, les lauréats peuvent être contraints de se déplacer dans une autre région que leur région d'origine. Une solution envisageable est de mettre en place des concours à affectation régionale pour lever cette incertitude et susciter plus de candidatures.

Pour certains corps, le recrutement se fait déjà uniquement sur une base régionale et passe donc par l'organisation d'un concours déconcentré dans chaque région. C'est par exemple le cas pour les concours de l'enseignement du premier degré (professeurs des écoles). Dans ce cas, les candidats font un arbitrage entre les chances de réussite au concours et la difficulté du poste. Il y a en effet davantage de postes ouverts dans les zones en tension, où les postes sont plus difficiles. Les épreuves se déroulant à des date et heure identiques sur l'ensemble du territoire national, il n'est pas possible de candidater dans plusieurs territoires à la fois.

Dans d'autres cas, les administrations ont mis en place des concours nationaux à affectation locale³⁵ afin de pourvoir des emplois dans les zones en tension. Ces concours peuvent être organisés de manière distincte des concours à affectation nationale ou de manière simultanée à ces derniers, sous réserve que ce soit prévu par le statut du corps concerné. La police nationale a ainsi organisé un concours spécifique pour l'Île-de-France qui offre davantage de places pour cette région que le concours national. Les candidats ont donc plus de chances d'y obtenir une affectation en Île-de-France. En contrepartie ils sont tenus d'y rester pendant huit ans au lieu de cinq dans le cas du concours national. Les deux concours (régional et national) ont lieu le même jour ; les candidats ne peuvent donc pas concourir simultanément aux deux.

Une autre formule permet de décomposer le concours en deux phases, l'admissibilité restant nationale et l'admission se faisant au niveau local.

D'autres administrations réfléchissent également à la mise en place de recrutements locaux, notamment *via* l'organisation de concours interministériels.

³⁵ Possibilité qui a été en particulier rappelée par la circulaire du Premier ministre du 9 avril 1991 relative à la déconcentration des recrutements des fonctionnaires de l'État.

Dans les ministères sociaux, les concours de secrétaires administratifs et d'adjoints administratifs ont été régionalisés afin de privilégier le recrutement local et de stabiliser les lauréats de concours. Toutefois les concours régionaux, notamment dans le cadre du ressort territorial étendu des nouvelles régions, peuvent également soulever des difficultés³⁶. La question se pose d'organiser des concours davantage ciblés, par exemple sur la Seine-Saint-Denis en Île-de-France ou sur la Picardie dans les Hauts-de-France, pour s'assurer de l'affectation effective des agents recrutés sur le territoire cible.

Dans un contexte où la localisation géographique est un critère déterminant de choix d'emploi pour nombre de fonctionnaires, les concours régionaux, voire locaux, offrent l'avantage d'un contrat clair entre l'administration et les candidats.

D - Prévoir des zones d'affectation élargies

Un paramètre important de l'affectation et de la mobilité est la définition du lieu d'affectation, c'est-à-dire de la zone géographique à l'intérieur de laquelle un fonctionnaire peut voir son lieu de travail modifié sans qu'il s'agisse d'une mutation. Cela peut concerner autant les fonctionnaires titulaires d'un poste déterminé que les remplaçants titulaires.

Certains ministères ont entrepris d'élargir les zones d'affectation, afin de pouvoir adapter la localisation des emplois aux besoins locaux sans avoir à passer par une procédure nationale parfois complexe.

La DGFiP a ainsi décidé à l'automne 2017 d'engager une réforme structurante des règles de gestion des ressources humaines en supprimant les 562 résidences d'affectations nationales (RAN) à compter du 1^{er} janvier 2020 au profit d'un système d'affectations au département³⁷. L'affectation sur un poste au sein du département relèvera alors du directeur local, ce qui aura pour effet de décentraliser plus de 60 % des mouvements. Il est prévu que 15 départements préfigurent la réforme à partir de 2019.

³⁶ Par exemple, en Auvergne-Rhône-Alpes, le ministère signale qu'un poste de secrétaire administratif à Aurillac n'a pas été pourvu, malgré l'épuisement de la liste des candidats reçus (y compris liste complémentaire). Des tensions apparaissent également en Haute-Savoie, où le coût de la vie est jugé trop élevé par les agents.

³⁷ Cour des comptes, Rapport public thématique : *La DGFiP dix ans après la fusion, Une transformation à accélérer*. La Documentation française, juin 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

Au ministère de l'éducation nationale existent depuis longtemps des systèmes de zones élargies d'affectation. Dans le second degré, les remplaçants titulaires sont appelés « titulaires sur zone de remplacement » (TZR)³⁸. Ils ne sont pas affectés à un établissement, mais à une zone et interviennent pour compenser les absences de longue durée des titulaires. Dans le premier degré, les personnels titulaires remplaçants peuvent être mobilisés dès la 1^{ère} demi-journée d'absence d'un enseignant. Ces enseignants sont rattachés à une école et affectés soit dans une brigade départementale de remplacement pour assurer le remplacement des congés longs, soit dans une zone d'intervention localisée (ZIL) organisée autour d'un groupement d'écoles pour des remplacements plus courts.

Au-delà des remplacements, existe pour le second degré la possibilité d'affecter des enseignants conjointement sur plusieurs établissements, par exemple pour des matières rares ou des postes localement incomplets, dans le cadre des « postes à complément de service »³⁹.

Ces pratiques de pluralité de lieux de travail à l'intérieur d'une zone géographique de taille raisonnable permettent d'adapter en souplesse les effectifs aux besoins et doivent être encouragées dans l'ensemble des ministères.

E - Utiliser le télétravail pour faciliter certains mouvements

Dans certains cas, le télétravail apparaît comme une incitation utile à la mobilité, car il permet à l'agent d'accepter un poste éloigné du lieu où il réside, et où il peut effectivement travailler moyennant un équipement informatique adapté. Le travail sur un site déporté est aussi utilisé pour réduire les temps de trajet des agents ayant conservé leur logement tout en acceptant un poste éloigné, leur installation dans un bureau plus proche leur permettant (lorsque leurs fonctions l'autorisent) de remplir leurs missions grâce aux applications professionnelles et sites partagés.

³⁸ Décret n° 2005-1035 du 26 août 2005.

³⁹ Décret n° 2014-940 du 20 août 2014.

La possibilité de télétravail, inscrite dans la loi en 2012 seulement⁴⁰, et régie par un décret de 2016⁴¹, reste cependant peu utilisée dans l'administration de l'État en raison d'un encadrement strict et d'un formalisme assez lourd pour les autorisations individuelles. La DGAFP a réalisé un bilan de la pratique du télétravail en 2018. Cette étude conclut à la difficulté de mesurer le déploiement du télétravail. Si ce dernier est perçu positivement, les employeurs publics comme les agents déplorent que sa mise en place demeure trop contraignante en gestion.

Au ministère des affaires sociales, une procédure nouvelle de délégation de compétences aux directeurs pourrait contribuer à faciliter l'affectation à une distance éloignée du domicile, en limitant les trajets, par exemple, à trois jours par semaine.

Même si le télétravail ne peut être une solution que dans un nombre limité de cas, son développement, dans un cadre qui gagnerait sans doute à être assoupli par rapport aux conditions actuelles, peut contribuer à résoudre certains problèmes de mobilité sur le territoire. Il est donc à encourager.

II - Anticiper et accélérer l'adaptation aux besoins en emplois et en compétences

Une gestion plus active des affectations et des mobilités passe également par une meilleure anticipation des besoins et des compétences et une accélération des procédures.

Pour y parvenir, les administrations doivent s'engager réellement dans une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, trop rarement considérée comme une exigence (A). Elles doivent également poursuivre le décroisement de la gestion par corps (B) et réduire les disparités des régimes indemnitaires (C).

⁴⁰ Article 133 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

⁴¹ Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

A - S'engager réellement dans une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La gestion prévisionnelle des emplois et de compétences (GPEC) vise à anticiper les besoins en effectifs et en compétences d'une organisation afin de faire évoluer les ressources humaines en fonction de ceux-ci. Elle inclut la localisation des emplois et donc la mobilité.

En France, depuis 2005, le code du travail impose aux entreprises de plus de 300 salariés l'obligation de négocier la GPEC avec les représentants du personnel tous les trois ans (quatre ans depuis 2017)⁴². S'agissant de l'État, aucune obligation de ce type n'existe. De fait, les administrations de l'État apparaissent très en retard sur les entreprises en termes de gestion prévisionnelle de l'emploi.

La DGAFP a élaboré des outils pour établir une GPRH dans le contexte des services de l'État⁴³. Elle distingue à cet égard :

- la GPEEC (gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences), qui consiste « (i) à caractériser les emplois, les effectifs et les compétences actuels de l'organisation, (ii) opérer leur projection à court terme (1 an) et à moyen terme (trois ans) sous forme d'une ou plusieurs hypothèses, (iii) à effectuer l'exploration des besoins futurs en emplois, effectifs et compétences et à identifier une cible stratégique et (iv) analyser les écarts entre les ressources projetées et les besoins futurs de l'organisation » ;
- la GPRH (gestion prévisionnelle des ressources humaines), « approche pluriannuelle de la GRH qui (i) se fonde en amont sur les orientations stratégiques de la politique RH, découlant notamment des évolutions prévisibles des services (missions, organisation, ressources, etc.) et sur l'analyse des données quantitatives et qualitatives de l'exercice de GPEEC et (ii) conduit à l'élaboration de plans d'actions qui portent sur l'ensemble des actes de la GRH : affectation, formation, recrutement, promotion, rémunération, etc. » ;

⁴² Article L. 2242-2 du Code du travail : « Dans les entreprises et les groupes d'entreprises au sens de l'article L. 2331-1 d'au moins trois cents salariés, ainsi que dans les entreprises et groupes d'entreprises de dimension communautaire au sens des articles L. 2341-1 et L. 2341-2 comportant au moins un établissement ou une entreprise d'au moins cent cinquante salariés en France l'employeur engage, au moins une fois tous les quatre ans, en plus des négociations mentionnées à l'article L. 2242-1, une négociation sur la gestion des emplois et des parcours professionnels ».

⁴³ Voir par exemple les guides pratiques « la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'État », DGAFP, 2015.

- la GRH, correspondant à la « gestion administrative courante des personnels », consistant à « mettre en œuvre les procédures statutaires (législatives et réglementaires), les doctrines et pratiques de gestion définies par les ministères ou les services qui se fondent sur le plan d'actions de GPRH ».

Selon ces définitions, la GPEEC serait un exercice quantitatif, la GPRH un exercice plus qualitatif et stratégique, la GRH la pratique au quotidien de la gestion du personnel.

Dans la pratique, plusieurs ministères se sont dotés de bureaux d'administration centrale en charge de la GPEEC (bureau de la gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et des crédits de personnels au ministère de la justice, bureau de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et des dialogues de gestion au ministère du Travail, etc.).

Cependant, rares sont les administrations qui disposent d'un document prévisionnel quantitatif ou qualitatif sur l'évolution de leurs emplois. Plusieurs d'entre elles estiment d'ailleurs ne pas disposer en interne des compétences nécessaires pour effectuer ce travail et indiquent avoir besoin d'un appui méthodologique pour y parvenir.

Par exemple, au ministère des affaires sociales, les réductions d'effectifs ont été gérées dans un cadre purement annuel, malgré une succession de réformes (RGPP, REATE, MAP, réforme territoriale, transformation publique et numérique de l'État⁴⁴). Ce mode d'ajustement des effectifs ne s'est pas appuyé sur une gestion prévisionnelle des emplois identifiant des effectifs prévisionnels par corps ou par fonction. Une telle approche serait pourtant particulièrement nécessaire, compte tenu de la poursuite prévisible des réductions d'effectifs et de la démographie des corps.

En outre, le déploiement à un niveau fin de la GPEEC devrait permettre de mieux anticiper les départs en retraite, dont la prévision souvent très imparfaite complique la gestion de certains services.

La mise en place d'une véritable GPEEC dans les administrations suppose néanmoins au préalable que les cibles d'évolution à moyen terme des effectifs de chaque ministère, globales et par grande catégorie d'emplois, soient non seulement définies, mais également rendues publiques, et que les tableaux des effectifs par ministère soient pleinement cohérents avec les autorisations budgétaires, en postes comme en crédits de personnels.

⁴⁴ Décrets du 20 novembre 2017.

Une telle mesure est indispensable pour engager un travail de construction des trajectoires en emplois et compétences avec les gestionnaires des directions des ministères. Elle est également indispensable pour pouvoir engager un dialogue responsable et respectueux avec les organisations syndicales représentatives de fonctionnaires, au sein du conseil supérieur de la fonction publique de l'État, comme dans les CT ministériels ou de l'instance de dialogue qui est censée leur succéder dans le cadre du projet de loi sur la fonction publique en cours de discussion.

Enfin, associée à une analyse des besoins et de leur répartition géographique, la définition d'une trajectoire des emplois doit permettre de mieux justifier les ouvertures ou fermetures de postes dans les territoires.

B - Décloisonner la gestion par corps

Le caractère ministériel de nombreux corps peut constituer un obstacle à la mobilité, dans la mesure où un ministère d'accueil peut être hésitant à employer un agent appartenant à un corps d'un autre ministère, ou un ministère de départ réticent à l'idée de perdre un agent qu'il a recruté et formé. En outre, il existe dans certains cas des écarts indiciels et de cadencement des carrières qui peuvent être pénalisants pour les fonctionnaires qui changent de corps.

Le rapport Pêcheur précité de 2013 avait formulé une série de propositions en vue d'unifier, dans la mesure du possible, les corps relevant de ministères différents mais dont les métiers sont voisins, voire identiques en ce sens :

- relancer et mener à bien le processus de fusion des corps, en particulier pour les corps relevant des actuelles catégories A et B ;
- créer des CAP communes pour les corps, à faible effectif, ne pouvant être fusionnés, relevant du même niveau de fonctions et du même périmètre ministériel administratif ;
- conforter les actuels corps interministériels à gestion ministérielle (CIGEM), renommés cadres professionnels interministériels, en assurant, à court terme, une harmonisation indemnitaire sur la base de critères exclusivement fonctionnels ;
- créer de nouveaux cadres professionnels interministériels.

À ce jour, il existerait 299 corps de fonctionnaires de l'État ou des établissements publics.

Tableau n° 8 : nombre de corps de fonctionnaires relevant de l'État ou des établissements publics administratifs

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Nombre de corps</i>	387	378	368	356	327	309	305	304	301	299
<i>Suppression de corps</i>		9	10	12	29	18	4	1	3	2

Source des données : Rapport annuels de performance – programme 148 – DGAFP : Bureau des statuts particuliers et des parcours de carrière

Les propositions du rapport Pêcheur précité n'ont pas toutes été suivies d'effets.

Ainsi la reprise du mouvement de fusions des corps s'est rapidement arrêtée. Les opérations de fusion les plus importantes, en nombre de corps fusionnés, opérées ces dernières années ont consisté en la création de CIGEM. Ainsi, le corps interministériel des attachés d'administration de l'État a été construit, à partir de 2013, par l'intégration progressive des 16 corps ministériels et d'établissements publics dans un corps unique. Deux corps interministériels ont également été créés, au 1^{er} octobre 2012, au sein de la filière sociale des administrations de l'État : le corps des assistants de service social et celui des conseillers techniques de service social.

Selon la DGAFP, les premiers bilans de gestion de ces corps interministériels, réalisés en 2015 et 2016, ont montré que les nouveaux dispositifs statutaires mis en œuvre n'ont pas totalement permis d'atteindre l'objectif de fluidification de la mobilité entre périmètres ministériels recherché lors de la création des CIGEM.

La mise en place des CIGEM ne s'est pas traduite par un allègement des procédures de recrutement en dehors du ministère d'origine des agents. La commission administrative paritaire de l'administration d'accueil doit, par exemple, être systématiquement consultée, même quand il n'y a aucun changement de situation pour l'agent, décourageant de ce fait la mobilité interministérielle.

L'extension des CIGEM à d'autres catégories de personnels a dès lors été suspendue le temps que soit revu le cadre général d'organisation des mobilités au sein de la fonction publique de l'État. La DGAFP estime que les projets de fusion à venir devront être accompagnés d'une évaluation précise préalable de leur coût et des bénéfices attendus.

Parallèlement, la DGAFP a engagé un important travail de modernisation du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)⁴⁵, qui distingue désormais 282 emplois-référence, soit 21 de plus que dans l'édition de 2010, résultant de la création de 72 nouveaux emplois référence et de 51 suppressions. Ce nombre d'emploi est désormais bien inférieur à ceux de certains répertoires ministériels qui peuvent compter jusqu'à 900 emplois-types.

Le travail de cartographie des emplois et des métiers de l'État engagé avec le RIME, même s'il est aujourd'hui dénué de caractère prospectif, paraît tout à fait important et mérite d'être poursuivi. À terme, il pose cependant la question de son articulation avec l'organisation des corps. Il est important que le nombre des métiers identifiés pour les agents de l'État, comme celui des corps de fonctionnaires, reste maîtrisé, afin d'éviter de créer des cloisonnements préjudiciables à la mobilité.

C - Réduire la disparité des régimes indemnitaires entre ministères

La disparité des régimes indemnitaires constitue un obstacle bien identifié à la mobilité interministérielle. Ils peuvent en effet être très sensiblement différents selon le ministère et selon le corps d'appartenance, pour des fonctions équivalentes. Il est donc difficile, soit en administration centrale, soit au plan local, de passer d'un ministère à bon niveau indemnitaire à un autre à moindre niveau indemnitaire.

Une des propositions du rapport Pêcheur précité était « d'assurer la transparence indemnitaire d'ici fin 2014 et engager un mouvement de simplification et d'harmonisation des niveaux et régimes indemnitaires, sur la base de critères fonctionnels, dans la fonction publique de l'État ».

Dans cet esprit, un nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) a été créé en 2014⁴⁶.

⁴⁵ Le répertoire interministériel des métiers de l'État a été édité par la DGAFP en 2006 et a fait l'objet de deux actualisations, l'une en 2010 et l'autre en 2017. Un de ses objectifs majeurs est de « rendre les emplois de l'État toujours plus lisibles au niveau interministériel et de forger un langage commun à tous les services, particulièrement nécessaire dans le cadre de la gestion prévisionnelle des RH, de la mobilité et de la valorisation des parcours professionnels ou de la mutualisation des prestations et dispositifs de formation ».

⁴⁶ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

Selon les termes de la DGAFP, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) est le nouvel outil indemnitaire de référence qui remplace la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique de l'État. En effet, le système de primes était très complexe et fragmenté, ce qui nuisait à sa lisibilité mais également à la mobilité des fonctionnaires.

Le décret du 20 mai 2014 a donc eu pour objet de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire. Les modalités de mise en œuvre de ce nouveau régime ont été définies dans une circulaire du 5 décembre 2014. L'intégration des corps et emplois dans le nouveau dispositif se fait selon un mécanisme d'adhésion débuté en 2014, et qui doit s'achever en 2020.

À fin novembre 2018, 252 arrêtés d'adhésion avaient été publiés sur 350 corps ou types d'emplois programmés, dont 15 corps ou emplois interministériels.

Le RIFSEEP a introduit une certaine transparence dans les primes dont bénéficient les différents corps, mais il ne garantit pas pour autant que les mêmes niveaux de primes sont appliqués dans tous les ministères. En effet, le RIFSEEP se compose de deux indemnités : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir (CIA). Les arrêtés par corps fixent des montants minimaux et maximaux pour l'IFSE du corps par groupe de fonction et des montants maximaux pour le CIA, mais seuls 15 corps ou types d'emploi sont classés comme interministériels actuellement.

Au total, et même si la démarche mérite d'être poursuivie, le RIFSEEP n'apparaît pas comme la solution qui permettrait d'assurer l'harmonisation des rémunérations entre les ministères pour des fonctions équivalentes. L'effort d'harmonisation doit donc être poursuivi.

III - Une gestion plus lisible, moins centralisée et mieux individualisée

Au-delà des mesures structurantes permettant de mieux adapter les effectifs aux besoins, la qualité de la gestion des ressources humaines apparaît déterminante dans la mise en œuvre d'une politique de mobilité efficiente.

Celle-ci passe par un pilotage interministériel plus lisible (A), une amélioration de la gestion déconcentrée au niveau régional (B), un renforcement de l'accompagnement des mobilités (C) et un allègement des procédures consultatives (D).

A - Un pilotage interministériel plus lisible

Les politiques relatives à la mobilité des fonctionnaires souffrent de l'éclatement de la fonction RH au sein de l'État. D'un côté, la DGAFP, à vocation interministérielle, s'appuie sur une compétence presque exclusivement juridique mais n'est pas confrontée à la gestion des personnels au quotidien. De l'autre, les services RH ont à gérer les contraintes opérationnelles de leur ministère.

La DGAFP s'attache à fournir des orientations interministérielles. Ainsi, le Premier ministre a publié en mars 2017 une circulaire sur la stratégie interministérielle de ressources humaines de l'État pour 2017-2019⁴⁷ qui comprend plusieurs actions relatives à la mobilité des agents. Plus récemment, le Premier ministre a fixé des orientations en matière de politique RH qui s'inscrivent dans une logique de restructuration des services.

Ces orientations générales peinent cependant à influencer réellement sur les politiques RH mises en œuvre par les ministères.

B - Une gestion régionale déconcentrée encore incomplète

Compte tenu de l'évolution des modes de vie (achat d'une résidence principale, profession du conjoint, etc.), il pourrait souvent être plus facile de faire passer un agent d'un ministère à l'autre dans la même zone géographique que de le faire passer d'une zone à l'autre en restant dans le même ministère.

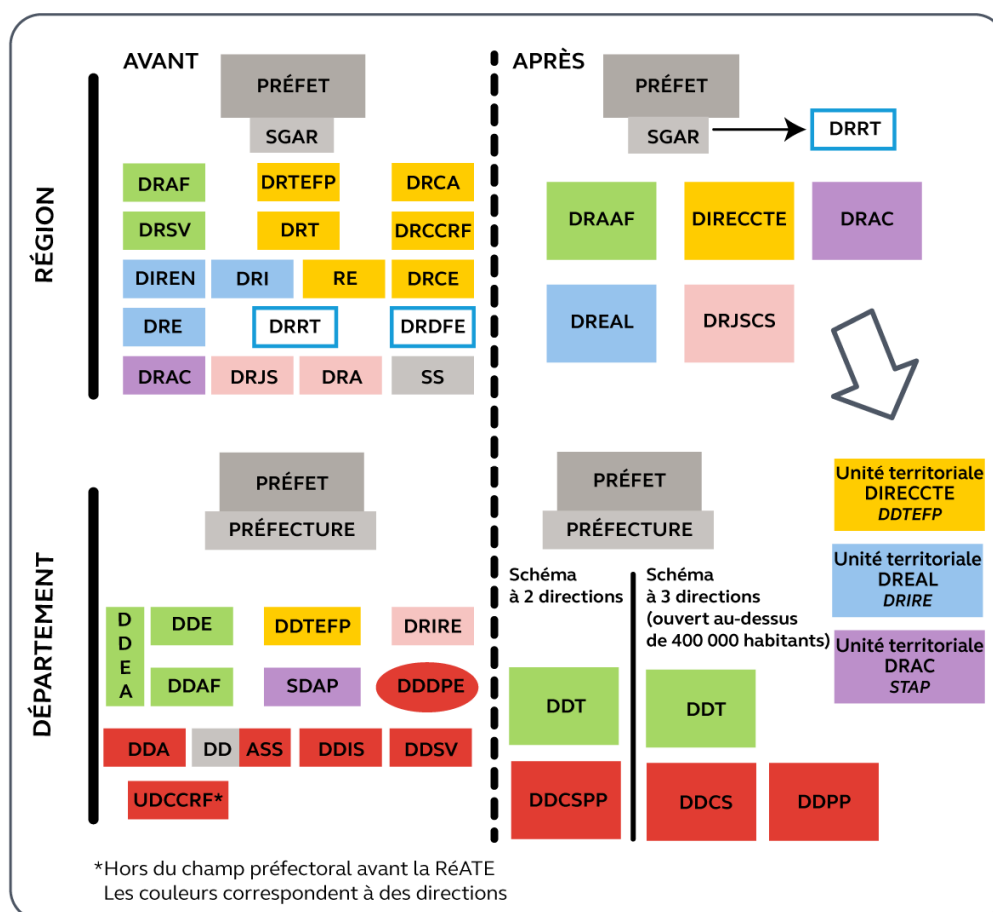
Pourtant, si elle existe, la mobilité intra-régionale et interministérielle n'est pas toujours aisée à mettre en œuvre car elle se heurte aux obstacles liés à l'organisation des services et à la gestion budgétaire de l'État.

⁴⁷ Circulaire n° 5917/SG du 16 mars 2017.

1 - Lever les obstacles liés à l'organisation des services

La réorganisation de l'administration territoriale de l'État (RéATE), menée parallèlement à la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2008 à 2012, a visé à simplifier l'organisation des services déconcentrés de l'État : réduction drastique des effectifs, réorganisation des processus de décision et réorientation des missions. Elle a conduit à la création de pôles administratifs plus concentrés aux côtés des préfetures de région.

Schéma n° 2 : les services déconcentrés de l'État avant et après la réorganisation territoriale de l'État



Source : Cour des comptes – rapport public thématique 2013

Dans un rapport récent⁴⁸, la Cour a cependant critiqué la « gestion rigide et inadaptée des ressources humaines » dans les échelons déconcentrés de l'État, en évoquant notamment une « répartition territoriale des effectifs mal adaptée aux besoins », une « déconcentration balbutiante des ressources humaines » et « de nombreux obstacles à la mobilité des agents ».

Elle a formulé dans ce contexte une série de recommandations qui demeurent d'actualité⁴⁹.

2 - Lever les obstacles liés à la gestion budgétaire

Un des obstacles au redéploiement des effectifs au sein des services déconcentrés est la gestion des emplois déconcentrés de l'État au sein de programmes budgétaires distincts.

Comme l'a relevé le rapport de la Cour sur les services déconcentrés de l'État, des progrès ont été faits dans les années récentes, notamment en rendant obligatoire la désignation du préfet de région comme responsable de budget opérationnel de programme pour les services territoriaux placés sous son autorité⁵⁰. Toutefois, les possibilités d'échanges entre enveloppes budgétaires demeurent limitées car la plupart des budgets départementaux des services de l'État restent fixés directement par l'administration centrale.

De même, chaque responsable de programme dispose de ses budgets régionaux y compris les emplois budgétaires. Le redéploiement des emplois entre BOP régionaux en est rendu très difficile : s'il existe des sureffectifs dans un service régional, il est presque impossible de les compenser par des vacances de poste dans un autre service de la même région car le responsable du programme ministériel préférera redéploier les postes vacants vers une autre région afin de respecter ses propres contraintes budgétaires.

Ainsi, le préfet n'est responsable que d'un nombre limité de BOP déconcentrés et sa capacité à faire des arbitrages sur les emplois afin de faciliter les mobilités locales reste modeste.

⁴⁸ Cour des comptes, Rapport public thématique : *Les services déconcentrés de l'État, clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*. La Documentation française, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴⁹ Ces recommandations figurent en annexe n° 3 du présent rapport.

⁵⁰ Circulaire du 4 décembre 2013 des ministres chargés de l'économie et des finances et du budget.

Certains des responsables rencontrés par la Cour ont avancé l'idée de mettre en place un BOP unique regroupant tous les moyens déconcentrés des services, et qui seraient les échelons régionaux d'un vaste programme budgétaire interministériel rattaché aux services du Premier ministre. Cette hypothèse paraît néanmoins peu crédible, compte tenu de l'opposition de la plupart des ministères.

Pour sa part, la Cour, dans le rapport précité sur les services déconcentrés de l'État, a formulé plusieurs recommandations susceptibles d'avoir un impact sur la mobilité des personnels⁵¹.

3 - La légitimité incertaine des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines

Les plateformes régionales d'appui interministériel (PFRH) ont été instituées par le décret n° 2009-587 du 25 mai 2009 relatif aux missions des secrétaires généraux pour les affaires régionales, qui a chargé les SGAR « d'organiser et d'animer » une plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines.

Elles sont mentionnées par le décret d'organisation de la DGAFP qui précise que « la plateforme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines [...] est notamment chargée, au bénéfice de l'ensemble des administrations et établissements publics de l'État, de contribuer à la définition et à la mise en œuvre, dans les régions, des priorités arrêtées dans le cadre de la stratégie interministérielle de ressources humaines, de réaliser et adapter les plans régionaux interministériels de gestion prévisionnelle des ressources humaines et de développer des projets en matière de gestion des ressources humaines ».

Les objectifs de chaque plateforme sont fixés chaque année conjointement par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et le préfet de région et leur directeur est désigné par les préfets de région après avis du directeur général de l'administration et de la fonction publique⁵².

Un rapport d'inspection de septembre 2013⁵³ a relevé « [le] positionnement incertain », la « composition fragile » et « les réalisations inégales » des PFRH, et formulé plusieurs propositions d'actions pour renforcer leur légitimité et leur rôle.

⁵¹ Voir annexe n° 3.

⁵² Article 10 du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

⁵³ *Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire*, IGF/IGA/IGAS, septembre 2013.

Lors de leurs visites en région, les rapporteurs de la Cour ont pu constater que les PFRH, qui pourraient jouer un rôle important dans l'affectation et la mobilité au niveau régional, souffrent toujours des limites identifiées en 2013 : manque de professionnalisation, peu d'intérêt de la part du préfet, faible légitimité auprès des représentants régionaux des ministères, rôle essentiellement cantonné à la formation de caractère interministériel.

Les PFRH font aujourd'hui office d'échelon déconcentré de la DGAFP mais souffrent du même handicap fondamental : un certain manque de légitimité et de moyens, dans la mesure où elles ne sont pas rattachées aux directeurs ayant la responsabilité budgétaire et opérationnelle des politiques de l'État en région. L'évolution de leur rôle pose la question plus générale de l'organisation de la fonction RH de l'État.

À cet égard, les travaux en cours sur la création de secrétariats généraux communs chargés des fonctions support paraissent prometteurs⁵⁴.

C - Un accompagnement des mobilités à renforcer

1 - Des échelons RH de proximité peu présents

Bien que la DGAFP, administration centrale, n'ait pas vocation à gérer directement les agents de l'État hormis ses propres agents, elle a tenté d'animer une politique d'accompagnement personnalisé des agents de l'État, en particulier s'agissant de la mobilité. Outre la préparation des textes encadrant cette politique, elle a publié par exemple en 2016 un guide sur « le conseil en mobilité-carrière et l'accompagnement personnalisé des agents dans les services de l'État » qui paraît utile pour les échelons RH déconcentrés des administrations.

Par ailleurs, très peu de ministères disposent d'une direction des ressources humaines ayant des échelons déconcentrés suffisamment ramifiés pour accompagner effectivement les agents dans leurs projets de mobilité. Néanmoins, plusieurs administrations ont mis en place depuis quelques années un réseau de conseillers mobilité-carrière (CMC), chargés d'accompagner les agents dans leur projet de mobilité interne ou externe. L'organisation et le rôle de ces conseillers varie selon les services.

⁵⁴ Voir la circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics : « Afin d'éviter la dispersion des moyens et pour conforter l'expertise des agents qui en sont chargés, il apparaît souhaitable que (les) moyens communs soient gérés par des secrétariats généraux communs chargés des fonctions support à l'échelon des DDI, du réseau des préfetures et des sous-préfetures et, le cas échéant des unités départementales des directions régionales ».

Ainsi, les ministères sociaux disposent, depuis 2009, d'une équipe de CMC en administration centrale, actuellement composée de quatre agents. Depuis 2016, un réseau territorial de CMC a également été constitué : chaque agence régionale de santé (ARS), chaque direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et chaque direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) compte désormais un CMC. Toutefois, les CMC du réseau territorial peuvent cumuler cette fonction avec d'autres missions. Ces conseillers offrent plusieurs services aux agents souhaitant effectuer une mobilité : entretien de carrière pour définir le projet professionnel de l'agent, élaboration d'un plan de formation au regard des besoins de l'agent, aide à la rédaction de CV et de lettres de motivation, organisation d'entraînements à l'entretien de recrutement.

À la DGDDI, outre la cellule mobilité carrière déjà mise en place (quatre conseillers), un bureau « recrutement, compétences, parcours professionnel » a été mis en place fin 2018 dans le cadre de la réorganisation de la sous-direction RH DGDDI. Ce bureau est plus particulièrement chargé de la mise en place du plan managérial de la douane, qui comprend notamment une revue des cadres et des postes. Il est également chargé de renforcer le dispositif d'accompagnement à la mobilité (interne ou externe), à partir d'entretiens de carrière réguliers et éventuellement de séances de coaching individuel proposées sur la base du volontariat.

Au ministère de l'éducation nationale, une mission a été créée en administration centrale, chargée du pilotage de l'accompagnement des agents dans leur projet d'évolution professionnelle et notamment dans la construction de parcours de carrière anticipés. Cette mission a contribué à l'émergence dans chaque académie de conseillers mobilité carrière, placés auprès des DRH académiques. À ce jour, 80 CMC sont recensés dans les services déconcentrés. Par ailleurs, la réforme de l'évaluation des enseignants de 2016 (PPCR) a renforcé l'accompagnement continu des fonctionnaires dans leur développement professionnel.

Les conseillers mobilité carrière mènent ainsi également des actions plus ciblées localement. Dans le cadre de la plateforme RH de la région Bretagne, les CMC ont pour rôle de développer le marché régional de l'emploi public. Cela passe par un travail en réseau entre les différentes fonctions publiques, l'organisation d'« ateliers mobilité » à destination des agents une à deux fois par an (aide à la recherche d'emploi, information, etc.) et l'organisation tous les deux ans d'un « carrefour de l'emploi ». Toutefois, les missions des CMC ne sont pas toujours bien identifiées au

niveau local : la DREAL de la région Bretagne indique par exemple que les CMC sont essentiellement associés aux restructurations et ne sont pas sollicités pour des démarches individuelles.

L'intérêt de ces actions mérite d'être souligné. Elles ne compensent pas pour autant l'absence très fréquente d'échelons RH de proximité pour suivre et conseiller les agents, l'essentiel des ressources dédiées à la mobilité étant concentré en administration centrale, avec parfois un niveau régional, mais rarement de véritables pôles locaux. Il conviendrait donc d'identifier, là où ce n'est pas déjà fait, des référents chargés de conseiller individuellement les agents en matière de carrière et notamment de mobilité.

2 - Accroître la transparence sur les postes à pourvoir

Toutes les administrations de l'État doivent publier leurs offres d'emploi à pourvoir sur le site de la « bourse interministérielle de l'emploi public » (www.fonction-publique.gouv.fr/biep), rebaptisée en février 2019 « place de l'emploi public ». Ce site, qui semble techniquement bien adapté à son objet, permet effectivement de rechercher les offres d'emploi en fonction de différents critères.

Les offres y sont nombreuses et récentes. Par exemple au 25 octobre 2018, 388 offres émanaient du ministère de la transition écologique et solidaire, dont une bonne partie d'offres récentes. Tous ministères confondus, 478 postes étaient proposés pour la région Bretagne, dont 22 dans des collectivités territoriales.

Lors de son changement de nom en février 2019, le site a été doté d'une nouvelle ergonomie, sans que ses fonctionnalités de base aient substantiellement changé. La Cour estime cependant qu'il ne joue pas encore pleinement son rôle en faveur de la mobilité interministérielle.

En premier lieu, certains employeurs publics, comme le ministère de la transition écologique et solidaire, considèrent que les postes ne doivent être publiés sur la BIEP que s'ils n'ont pas pu être pourvus en interne. Cette pratique, justifiée par le besoin de gérer en priorité les carrières des agents du ministère, réduit d'autant la liste des postes ouverts à des agents provenant d'autres ministères.

En second lieu, de divers témoignages, il ressort que la publication des postes sur le site BIEP peut dans certains cas avoir un caractère uniquement formel, les futurs titulaires des postes étant déjà connus au moment de la publication.

La publication systématique de tous les postes vacants apparaît indispensable pour accroître la transparence des processus de recrutement et encourager la mobilité.

3 - Accueillir les agents sur les postes de travail

La qualité de l'accueil dans un nouveau poste joue en rôle important pour rendre une nouvelle affectation, et donc la mobilité, attrayante pour les agents. En ce domaine, et si l'on exclut la formation initiale en école d'application, les pratiques diffèrent selon les corps et les administrations.

a) Une formation au poste souvent réservée aux néo-titulaires

La formation peut être liée, ou non, à une période de stage, qui peut être prévue par le statut du corps ou définie par chaque service.

Dans plusieurs corps à effectif important, la formation initiale est complétée par une période de stage.

Au ministère de l'éducation nationale, les lauréats du concours sont affectés en tant qu'enseignants stagiaires. Ces derniers bénéficient tous d'une formation au cours de l'année scolaire. Les stagiaires sont mis en situation professionnelle sur un demi-service d'enseignement et suivent une formation dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) l'autre moitié du temps. Néanmoins, des parcours de formation adaptés peuvent être mis en place, conformément à l'arrêté du 18 juin 2014, en fonction de la voie de concours concernée, du parcours professionnel du lauréat, de son niveau de diplôme et de ses besoins en formation.

Dans ce cadre, tous les stagiaires bénéficient d'un accompagnement à l'entrée dans le métier, lequel se traduit par l'organisation d'une semaine d'accueil précédant la rentrée scolaire, ainsi que par le suivi, tout au long de l'année, opéré *via* un tutorat mixte : chaque stagiaire bénéficie de l'appui d'un tuteur « ÉSPÉ » et de celui d'un tuteur dit de « terrain », qui conduisent des visites conjointes. Ce tutorat mixte est d'autant plus opérant qu'il s'accompagne d'actions de formation des tuteurs et d'une mise en commun des ressources et des bonnes pratiques au sein des ÉSPÉ⁵⁵. Toutefois, un tel dispositif formalisé n'est pas prévu pour les néo-titulaires, alors qu'ils sont parfois affectés dans des établissements difficiles.

⁵⁵ Enquêtes « 3DIR » (DGESIP, DGESCO, DGRH) d'octobre 2014 et de janvier 2016, citées par le ministère.

Par ailleurs, dans le cadre de leur mission de formation et de conseil prévue à l'article R. 241-19 du code de l'éducation, les inspecteurs de l'éducation nationale (IEN) et les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) contribuent à la formation initiale et continue des enseignants, y compris des stagiaires. Dans le premier degré, les IEN s'appuient sur les conseillers pédagogiques pour la mise en œuvre du plan de formation au niveau de la circonscription. Dans le second degré, les IEN et les IA-IPR animent le réseau des professeurs formateurs académiques (PFA) qui interviennent en formation initiale auprès des enseignants au sein des ESPÉ et animent eux-mêmes un réseau de tuteurs, principalement des enseignants chargés de l'accueil et de l'accompagnement des professeurs stagiaires.

Outre l'accompagnement des stagiaires, des actions de formation spécifiques à destination des néo-titulaires sont également prévues, mais au niveau académique. Par exemple, dans les académies de Paris, Reims et Versailles, des actions de formation à portée disciplinaire sont organisées par les inspecteurs et portent sur des sujets didactiques et pédagogiques. Les académies de Paris, Reims et Créteil proposent également des formations transversales permettant d'accompagner les néo-titulaires à l'entrée dans le métier, notamment pour la gestion de classe ou la prise en charge d'élèves à besoins éducatifs particuliers.

Au ministère de la transition écologique et solidaire, un dispositif d'accompagnement et de suivi des nouveaux arrivants de catégorie B a été mis en place en 2011 par la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement d'Île-de-France (DRIEA IF) pour l'ensemble de la zone de gouvernance, en collaboration avec le Centre ministériel de valorisation des ressources humaines (CVRH) de Paris. Cet accompagnement vise à la fois à faciliter l'intégration des nouveaux agents et à les aider à construire un parcours professionnel stable dans la région. Le dispositif comprend deux entretiens avec un conseiller en ressources humaines : le premier au bout de six mois, afin d'accompagner l'agent dans l'exercice de ses missions, et le second au bout de deux ans, afin de faire le point sur l'intégration de l'agent et les possibilités d'orientation en Île-de-France. Chaque entretien fait l'objet d'une synthèse écrite, validée par l'agent, transmise à la DRIEA IF qui pilote ce dispositif, au secrétaire général du service ainsi qu'au supérieur hiérarchique de l'agent ($n+1$).

Les Douanes et la DGFiP prévoient également une période de stage pour les nouveaux arrivants. Elle peut être complétée en tant que de besoin par des formations plus spécifiques au métier.

À la DGDDI, le cursus théorique dispensé aux stagiaires en formation initiale au sein des écoles des douanes est systématiquement complété par une période de stage pratique (stage probatoire pour les catégories B et C, stage de spécialisation pour les catégories A). Par ailleurs, les stagiaires ont accès à l'ensemble de l'offre de formation « métier » pertinente au regard de leur affectation et des fonctions exercées, telle que proposée dans le cadre du plan national de formation de la DGDDI. En outre, les services locaux de formation établissent chaque année un plan interrégional de formation qui offre aux agents nouvellement affectés (issus des recrutements sur concours ou d'une mobilité interne) des sessions d'apprentissage spécifiques aux problématiques territoriales éventuelles (octroi de mer pour les circonscriptions ultramarines par exemple).

À la DGFIP, les agents des catégories B et C suivent également une période de stage pratique (probatoire pour cette dernière catégorie). Après leur titularisation, les inspecteurs nouvellement promus effectuent un stage d'adaptation sur leur poste de première affectation. Dans ce cadre, ils bénéficient de quelques semaines de formation dédiée à leur premier métier. Une formation complémentaire obligatoire pour certains, essentiellement pour le contrôle fiscal, est en outre prévue dans le cadre de la réforme de la formation initiale des inspecteurs. Les contrôleurs nouvellement promus peuvent également, si cela est nécessaire, suivre des stages de formation prévus dans le cadre de la formation continue. Leur durée varie en fonction des métiers exercés.

Dans d'autres administrations, les formations spécifiques à la prise de poste ne sont pas liées à une période de stage et ne concernent que certains corps ou métiers. C'est le cas au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, où ces formations sont proposées uniquement aux attachés affectés sur les postes de gestionnaires ou secrétaires généraux en établissements publics locaux ou aux agents affectés en tant que responsable des services d'inspection en abattoir ou de coordinateur abattoir en départements (ces derniers bénéficiant d'une formation spécifique de deux semaines pour préparer à la prise de poste). Dans certains cas, les formations sont directement organisées par le service d'accueil de l'agent. C'est par exemple le cas pour les secrétaires administratifs et adjoints administratifs du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, pour lesquels il n'existe donc pas de formation commune. Toutes les directions générales inscrivent ainsi au sein de leurs plans nationaux de formation des formations « prise de poste » ou « fondamentaux », dont les agents peuvent bénéficier à leur demande. Ces formations portent notamment sur les fonctions de responsable ressources humaines, de chargé de communication, ou sur les domaines budgétaire, comptable ou de la commande publique.

La DGGN ne prévoit quant à elle pas de formation spécifique pour les nouveaux arrivants, mais ces derniers ont accès à l'ensemble de l'offre de formation continue.

b) Un tutorat encore trop rare en cas de mobilité entrante

Les pratiques en matière d'accompagnement personnalisé des agents varient selon les services. Si la plupart des administrations s'accordent sur l'utilité d'un tutorat pour les nouveaux arrivants, la mise en place d'un tel dispositif peut se heurter au manque d'agents susceptibles de remplir des fonctions de tuteur ou disposant du temps pour assurer cette mission, le tout dans un cadre budgétaire contraint.

Quelques administrations ont toutefois mis en place un dispositif formalisé. La DGDDI mène ainsi une « rénovation des méthodes de travail » au sein de l'administration centrale, afin d'améliorer l'intégration des nouveaux agents. Un temps d'accueil à destination de ces derniers a notamment été mis en place : les inspecteurs-élèves affectés à la direction générale bénéficient d'une semaine commune d'accueil au début de leur stage de spécialisation. En outre, un réseau de référents managériaux a été constitué depuis 2017, dont une des missions consiste en un mentorat au bénéfice des inspecteurs principaux des douanes accédant pour la première fois à des fonctions d'encadrement (à la direction générale notamment). Par ailleurs, un accompagnement personnalisé est mis en place pour les inspecteurs qui sont recrutés chaque année. Cet accompagnement concerne une centaine de nouvelles recrues internes et externes (sur un plan de recrutement qui comporte environ 750 entrées nouvelles chaque année). Chaque inspecteur-élève se voit désigner par son service d'accueil un référent, qui aura la charge d'encadrer le stagiaire au cours de son stage de spécialisation et de l'accompagner tout au long de sa prise de fonction. De plus, un accompagnement pédagogique individualisé est mis en place par la direction d'affectation, conjointement avec la direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle (DNRFP) et l'école nationale des Douanes, à l'attention des contrôleurs stagiaires n'ayant pas validé leur stage théorique en école.

À la DGFIP, la mise en place d'un accompagnement personnalisé n'est pas systématique pour toutes les prises de poste, bien qu'il soit très vivement recommandé pour les agents stagiaires de catégorie C par la direction générale. Dans les faits, le tutorat est souvent effectif. Un dispositif de soutien par un « référent » dédié a été mis en place dans le cadre de la mobilité fonctionnelle des inspecteurs, des contrôleurs et des agents des Finances publiques pour les accompagner tout au long de leur

parcours de formation. Cet appui est organisé pendant les six premiers mois de la prise de fonction. Il peut être prolongé, au-delà de ces six mois, en tant que de besoin et en accord avec la direction locale. Dans la mesure du possible, le référent doit détenir le même grade et exercer les mêmes fonctions que l'agent bénéficiant du parcours de formation. Le dispositif a concerné près de 1 300 agents en 2015/2016 et près de 1 200 en 2016/2017.

À la DGGN, les nouveaux arrivants bénéficient d'un dispositif de tutorat mis en place en 2014. Le tuteur n'a pas de lien hiérarchique avec le nouvel arrivant. Pour les sous-officiers, la formation se conclut par trois mois de stage dans la future unité d'affectation de l'agent. Le maître de stage poursuit ses fonctions de tutorat au début de la carrière de l'agent. Pour les officiers, il existe également un système de parrainage par un officier plus âgé. À la DGPN, un tutorat de deux ans est prévu depuis 2013 pour les commissaires.

À l'inverse, certains ministères n'ont pas mis en place de dispositif formalisé d'accompagnement des nouveaux entrants. Par exemple, au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, la mise en place d'un mentorat relève plutôt du management de proximité. Dans les ministères sociaux, l'accompagnement des nouveaux agents n'est pas systématiquement formalisé, mais se fait au cas par cas, par le service d'accueil, l'objectif étant de mettre en place une forme de tutorat par les collègues du nouvel arrivant.

Le renforcement des dispositifs d'accueil sur le poste de travail et de tutorat lors de la prise de poste apparaît désormais comme une condition d'une meilleure insertion et d'une stabilisation dans le poste d'affectation.

4 - Faciliter les transitions personnelles

De nombreux dispositifs d'incitation financières ont été mis en place pour faciliter les transitions personnelles tant au plan interministériel que ministériel. Ils sont parfois complétés par des initiatives locales plus ciblées. Leur efficacité demeure peu évaluée.

a) Au niveau interministériel, un dispositif indemnitaire très riche et récemment complété

De nombreux dispositifs interministériels sont prévus pour faciliter les mobilités en cas de difficulté de recrutement, de restructuration du service ou de départ volontaire. Leur grand nombre ne facilite pas leur lisibilité et on peut s'interroger sur la nécessité de simplifier ces dispositifs, donc l'efficacité réelle n'a pas pu être mesurée dans le cadre de la présente enquête.

La prime de restructuration de service (PRS), créée par le décret interministériel n° 2008-366 du 17 avril 2008 permet d'accompagner financièrement les agents qui changent de commune d'affectation dans le cadre de la restructuration de leur service, ou à la suite de la suppression de leur emploi. Son barème tient notamment compte de la distance entre l'ancienne et la nouvelle commune d'affectation, du changement ou non de domicile de l'agent dans le cadre de son changement d'affectation, et du nombre d'enfants à charge. Le montant est compris entre 1 240 € (lorsque l'agent change d'affectation à moins de dix kilomètres sans changer de domicile) et 15 000 € (lorsque l'agent change de domicile et a au moins un enfant à charge). En outre, conformément aux dispositions de l'article 4 du décret instituant la PRS, un agent bénéficiaire de la PRS peut bénéficier de l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint si son conjoint ou partenaire de PACS est contraint de cesser son activité professionnelle en raison de la mutation ou du déplacement de l'agent, au plus tôt trois mois avant et au plus tard un an après cette mutation ou ce déplacement. L'arrêté interministériel du 17 avril 2008 fixe le montant de cette allocation à 6 100 €. Ces dispositifs ont notamment été utilisés lors l'application de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

Le décret interministériel n° 2008-368 du 17 avril 2008 a également créé une indemnité de départ volontaire (IDV), qui peut être attribuée aux agents concernés par une opération de restructuration, ou, hors opération de restructuration, à tout agent quittant définitivement la fonction publique afin de créer sa propre entreprise ou de reprendre une entreprise ou, jusqu'en 2014, de mener à bien un projet personnel. Le bénéficiaire ne doit pas être à moins de cinq années de l'âge d'ouverture de ses droits à pension et avoir rempli la durée de son engagement à servir l'État. Le montant de cette indemnité est calculé par référence au salaire de l'agent et ne peut excéder 24 mois de rémunération.

L'indemnité temporaire de mobilité, instaurée par le décret interministériel n° 2008-369 du 17 avril 2008, s'adresse aux agents titulaires et non titulaires de l'État dont la compétence est recherchée et qui acceptent une mobilité fonctionnelle ou géographique temporaire d'au minimum trois ans. Elle est attribuée à la double condition de l'exercice réel d'une mobilité et de l'existence d'une difficulté particulière de recrutement. Elle est versée par tranches durant la période définie au départ dans la limite de 10 000 euros.

En cas de restructuration les agents de l'État qui sont conduits à exercer leurs fonctions dans un autre emploi de la fonction publique de l'État, territoriale ou hospitalière, peuvent conserver le bénéfice du plafond réglementaire des régimes indemnitaires applicables dans leur corps ou emploi d'origine. Est versée à ce titre une indemnité d'accompagnement à la mobilité, créée par le décret n° 2011-513 du 10 mai 2011, qui correspond

à la différence entre le montant indemnitaire annuel effectivement perçu dans l'emploi d'origine et le plafond réglementaire annuel en vigueur dans le nouveau corps ou emploi. En cas de mobilité imposée du fait d'une suppression de poste, les agents concernés bénéficient d'un complément indemnitaire d'accompagnement, à la charge de l'administration de départ, qui leur permet de maintenir leur niveau de primes et indemnités suite au changement d'emploi.

Par ailleurs, les fonctionnaires qui, à l'occasion d'opérations de restructuration, réintègrent leur corps 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, se voient attribuer un complément indemnitaire, visant à compenser partiellement l'écart constaté entre la rémunération globale perçue dans l'emploi quitté et la rémunération globale qui lui est versée à son retour dans son corps d'origine (décret n° 2014-507 du 19 mai 2014).

Plus récemment, l'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP), prévue par la circulaire du 21 juin 2018, est destinée à contribuer à la prise en charge, dans les cas d'une location vide ou meublée, des dépenses réellement engagées par l'agent au titre du premier mois de loyer, y compris la provision pour charges, des frais d'agence et de rédaction de bail incombant à l'agent, du dépôt de garantie ainsi que des frais de déménagement. Versée sous condition de ressources, cette aide peut atteindre 500 à 900 € en fonction de la zone de résidence de l'agent.

Dans le cas d'une mutation imposée (ou, si la mutation est à la demande de l'agent, sous condition de durée de résidence), l'administration prend en charge tout ou partie des frais liés au déménagement de l'agent et de sa famille *via* le versement d'une indemnité pour frais de changement de résidence créée par le décret n° 90-437 du 28 mai 1990.

Le Gouvernement a récemment décidé de moderniser et d'harmoniser les outils indemnitaires existant. Le décret n° 2019-138 du 26 février 2019 relatif aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement des agents dans leurs transitions professionnelles vise ainsi à harmoniser les conditions d'attribution et le barème de calcul de la PRS (dont le plafond est porté à 30 000 €) et de l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint (revalorisée à 7 000 €), à revoir les modalités de calcul du complément indemnitaire d'accompagnement (CIA) et à relever la condition d'âge pour l'éligibilité à l'IDV à deux ans de l'âge d'ouverture des droits à pension tout en harmonisant ses modalités de calcul en cas de restructuration de service. Il abroge par ailleurs l'indemnité d'accompagnement à la mobilité.

Par ailleurs, le Gouvernement a inscrit dans la LFI pour 2019 la création d'un fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines, doté de 50 M€ en 2019, pour cofinancer les opérations de restructuration.

b) Au niveau ministériel : des dispositifs complémentaires

Plusieurs administrations proposent des aides spécifiques à l'installation, qui peuvent prendre diverses formes :

Dans les ministères économiques et financiers, l'aide à la première installation (API) est destinée à financer lors de la première affectation (ou, plus rarement, lors d'une mobilité) une partie des frais liés à la prise à bail d'un nouveau logement. Cette aide, non remboursable, est attribuée aux agents des ministères économiques et financiers en poste en métropole ou dans un département ou une collectivité d'outre-mer. Le montant de l'aide dépend de la localisation géographique de l'agent, du revenu fiscal de référence et du type de logement occupé (parc social ou parc privé). La somme versée atteint ainsi 2 300 € à 4 600 € en fonction de la zone de résidence du bénéficiaire. Elle doit être formulée dans un délai maximum de deux ans à compter de la prise réelle du poste et intervenir au plus tard trois mois après la prise d'effet du bail. L'API n'est pas cumulable avec l'AIP. Cette aide semble bien fonctionner : par exemple, à la DGDDI, on estime que 60 % des agents en première affectation ont bénéficié de l'API en 2017.

La DGFIP a mis en outre en place une incitation particulière pour les administrateurs des finances publiques : le fait de rejoindre un emploi non sollicité spontanément, que l'administration considère comme devant absolument être pourvu, donne lieu à amélioration de la prise en charge des frais de changement de résidence, comme le permet la réglementation applicable. Il en est également tenu compte pour la suite de la carrière.

Le ministère de la transition écologique et solidaire propose pour sa part un prêt à l'installation aux agents. C'est également le cas à la DGPN, qui octroie des prêts aux agents *via* deux fondations.

Enfin, les administrations disposent généralement d'un accès au parc de logements sociaux. Toutefois, ces derniers sont en nombre insuffisants et ne sont pas toujours adaptés aux besoins des agents (taille, localisation, etc.). Une expérimentation a été menée avec le Régime additionnel de retraite de la fonction publique (RAFP) géré par la Caisse des Dépôts et Consignations et sa filiale immobilière : le RAFP a investi dans un programme immobilier comprenant une partie de logements intermédiaires réservés aux fonctionnaires. L'opération est rentable grâce aux loyers versés.

S'agissant des corps où les agents sont logés par nécessité absolue de service (par exemple dans la police et la gendarmerie), la mise à disposition d'un logement peut rendre plus attractives certaines régions qui seraient sinon peu demandées en raison du coût de la vie (par exemple, la région PACA). À l'inverse, la DGGN note que pour les officiers et sous-officiers des corps techniques et des corps de soutien qui ne sont pas logés, le prix du logement influe sur le choix de la région d'affectation, avec de grandes difficultés pour affecter dans les régions aux loyers élevés.

D'autres ministères ne prévoient pas d'aide spécifique à l'installation ou au déménagement lors de la première affectation. C'est notamment le cas du ministère de l'éducation nationale, où les aides éventuelles sont organisées au niveau académique (ASIA, aides sociales d'initiative académique). Parmi celles-ci, il peut exister, de façon très ponctuelle, des aides à l'installation ou au déménagement (cf. *infra*). Toutefois, le ministère de l'éducation nationale prévoit une prime d'entrée dans les métiers d'enseignement, d'éducation et d'orientation (psychologues de l'éducation nationale), instituée par le décret du 12 septembre 2008. Cette prime, d'un montant de 1 500 €, est versée aux agents à l'occasion de leur première titularisation. Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation ne propose quant à lui aucun dispositif spécifique pour aider à l'installation lors de la première affectation.

Enfin, plusieurs administrations mettent en place des dispositifs afin d'améliorer l'accompagnement plus global des agents lors de leur installation, en première affectation ou en mobilité.

Par exemple, à la DGGN, un groupe de travail a été constitué pour trouver des moyens d'attirer sur les postes ou régions les moins convoités. Les efforts se sont portés sur l'aide au conjoint de l'agent dans sa recherche d'emploi (prise de contacts avec les employeurs locaux, notamment les services déconcentrés des autres ministères, travail avec les CCI et Pôle emploi pour faire le lien avec les employeurs). À la DGDDI, la réorganisation des services de la Direction générale (projet Ambition DG), donne lieu à la création d'un « Pôle de soutien général », qui vise à permettre de mieux prendre en charge au plan logistique (immobilier) et fonctionnel (accueil et formation notamment) l'arrivée et l'intégration dans les services de nouveaux agents, toutes catégories confondues.

c) Des initiatives locales à valoriser

Plusieurs exemples d'actions locales ont été relevés lors des visites en région.

L'académie de Lyon a mis en place une aide sociale d'initiative académique, s'élevant à 1 000 à 2 000 € et versée au moment de la prise de

fonctions. Par ailleurs, confrontée aux difficultés des agents affectés dans le Pays de Gex (proche de la Suisse) en raison d'un coût de la vie élevée, le rectorat a lancé avec la préfecture et la sous-préfecture une démarche interministérielle pour permettre l'accès des agents à des logements sociaux ou intermédiaires. La création de logements dédiés aux fonctionnaires de tous les services (type « campus ») est envisagée ; toutefois, un tel programme pourrait ne pas satisfaire les agents, notamment si ces logements sont situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Les services de la préfecture de la région Rhône-Alpes ont mis en place un programme de mutualisation des logements sociaux des différentes administrations présentes à Lyon. 5 % des logements sociaux sont ainsi réservés aux fonctionnaires, et tous regroupés dans un même programme. Ce dispositif fonctionne, surtout dans le logement intermédiaire. Par ailleurs, la DIRECCTE a mis en place une cellule d'aide à la recherche de logement et d'emploi pour le conjoint.

Dans la région Hauts-de-France, le rectorat de l'académie de Lille expérimente également la réservation de logements sociaux à destination des nouveaux titulaires ; comme c'est déjà le cas en Île-de-France depuis quelques années. Ces logements font l'objet d'un financement ciblé du ministère de l'éducation nationale. Toutefois, la demande des titulaires pour ces logements étant insuffisante, l'offre a été étendue aux enseignants stagiaires.

Les dispositifs financiers d'encouragement à la mobilité sont nombreux et ils ont été singulièrement renforcés aux cours des dernières années. Pourtant ils peinent encore à favoriser réellement les mobilités, notamment parce qu'ils restent insuffisamment connus et parce qu'ils ne permettent pas de surmonter certains obstacles à la mobilité, notamment liés à l'emploi du conjoint. La simplification et l'harmonisation engagées récemment par le décret du 26 février 2019 constitue une étape importante. Leur impact réel sur les mobilités devra faire l'objet d'une évaluation rigoureuse.

D - Alléger les formalités consultatives

Le premier alinéa de l'article 60 de la loi n° 84-16 dispose que « les mouvements sont soumis à l'avis préalable des CAP ». Or, ces dernières années, on observe une réduction de la fréquence des CAP dans l'ensemble des ministères. La plupart des acteurs concernés (administrations et organisations syndicales) s'accordent à penser que la diminution du nombre de CAP nuit à la fluidité des processus de mobilité et ne permet pas toujours de pourvoir les postes vacants à temps (les départs n'étant pas forcément anticipés assez longtemps à l'avance). Les organisations syndicales regrettent notamment que des mobilités soient de plus en plus nombreuses dans le cadre de procédures d'urgence.

Le projet de loi de transformation de la fonction publique adopté par le conseil des ministres le 27 mars 2019 a prévu la suppression de la compétence des CAP en matière de mobilité.

Du point de vue de l'administration, cette suppression permettrait d'être plus réactif et de répondre plus rapidement aux demandes exprimées, tout en respectant le cadre réglementaire en vigueur. Elle serait en outre facteur d'économies (à titre d'exemple, les ministères sociaux indiquent que le gain serait de l'ordre de la moitié des ETP gérant actuellement la procédure de mobilité).

Les organisations syndicales, si elles divergent sur les moyens d'améliorer le fonctionnement des CAP, se sont unanimement prononcées contre la suppression de l'avis préalable des CAP, qu'elles considèrent comme une garantie de respect du droit des agents. Certaines d'entre elles ont souligné que cette suppression aura pour effet d'accroître significativement les recours contre les décisions de mutations ou d'affectations et de bloquer le bon déroulement des mobilités, pourtant particulièrement cruciales dans le cas du ministère de l'éducation nationale.

La suppression de l'avis préalable des CAP sur les mobilités devrait cependant assurer une simplification significative des procédures, ainsi qu'une meilleure réactivité aux besoins de recrutement des services, tout en garantissant la transparence. Le projet de loi prévoit de supprimer l'avis rendu par les CAP concernant la mobilité, au profit de la présentation d'un bilan des lignes directrices de gestion devant le comité social. Ces lignes directrices de gestion qui détermineront la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines dans chaque administration, collectivité territoriale et établissement public devraient permettre d'assurer une meilleure maîtrise par l'administration des processus d'affectation, pour faire mieux prévaloir l'intérêt du service et des usagers sur l'application des règles automatiques.

Plus généralement, les procédures d'affectation et de mobilité pourraient être simplifiées par un recours croissant à la dématérialisation. Par exemple, dans les ministères sociaux, les dossiers sont encore traités sous format papier et les procédures ne sont pas harmonisées. Les documents transmis de manière dématérialisée par les agents doivent ainsi donner lieu, pour les périmètres affaires-sociales santé et travail-emploi, à une ressaisie sous Excel pour établir les cahiers de vœux à soumettre aux CAP. Toutefois, la montée en charge progressive de l'application RenoiRH a conduit à initier, pour les personnels du champ jeunesse et sport, la dématérialisation d'une partie de la procédure relative à la mobilité, avec le dépôt des candidatures en ligne.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Engager une gestion plus active des affectations après le recrutement ou lors des mobilités ultérieures impose la mobilisation d'outils diversifiés.

Il apparaît indispensable aujourd'hui de mieux lutter contre le déficit d'attractivité de certains territoires et de certains emplois. Cela passe notamment par une réforme de l'indemnité de résidence, par le recours plus large à des concours nationaux à affectation locale, par un élargissement des zones d'affectation et par une utilisation moins contrainte du télétravail.

Les procédures de recrutement et d'affectation doivent être adaptées en développant les concours de recrutement à affectation locales et l'affectation sur des zones géographiques élargies. De même le recours au télétravail peut faciliter les affectations sur des zones moins attractives. Enfin, outre les dispositifs d'incitations financières existant, l'encouragement des mobilités peut passer par la mise en place de contrats personnalisés en vue de favoriser la stabilité dans l'emploi dans les zones réputées peu attractives.

Il convient également d'accélérer l'adaptation des mouvements aux besoins en emploi et en compétences. À cet égard, un exercice régulier de planification (GPEEC) pourrait être rendu obligatoire pour les administrations comme elle l'est déjà pour les entreprises. Cela impose notamment que l'administration prévoie et rende publique l'évolution prévisionnelle à trois ou cinq ans des emplois par mission et qu'elle engage une concertation régulière sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au sein de chaque ministère. La réduction de la diversité des corps et des métiers répertoriés dans l'administration doit être poursuivie, de même que la réduction de la disparité des régimes indemnitaires entre administrations.

Pour renforcer l'efficacité des politiques de mobilité, il paraît important de déployer des échelons de gestion et d'accompagnement plus proches des agents et d'accompagner mieux les agents dans leur prise de poste.

Enfin, la suppression de l'avis obligatoire des commissions administratives paritaires pour les affectations et les mouvements, envisagée dans le cadre du projet de loi sur la transformation de la fonction publique récemment présenté par le Gouvernement permettrait plus de rapidité dans la mise en œuvre des mobilités et de mieux assurer la maîtrise par l'administration des processus d'affectation.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

Pour lutter contre le manque d'attractivité de certains territoires

1. *Transformer l'indemnité de résidence en un dispositif permettant de mieux prendre en compte le déficit d'attractivité de certains territoires :*
 - a. *soit en élargissant ses critères aux conditions locales d'exercice des fonctions ;*
 - b. *soit en se fondant sur les différentiels d'attractivité, mesurés par le rapport entre les vœux d'affectation et les postes ouverts.*
2. *Généraliser la pratique des affectations sur les « postes à profil » pour tenir compte des spécificités des postes à pourvoir.*
3. *Recourir plus largement à des concours de recrutement à affectation locale.*
4. *Encourager l'affectation des agents sur des zones élargies.*
5. *Favoriser le recours au télétravail.*
6. *Développer les dispositifs contractualisés avec les agents pour encourager la stabilité dans les zones peu attractives.*

Pour mieux anticiper les besoins en emplois et en compétences

7. *Rendre obligatoire tous les quatre ans, dans chaque ministère, une concertation avec les représentants du personnel sur un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.*
8. *Prévoir dans la loi de programmation des finances publiques les évolutions d'emplois par mission de l'État cohérentes avec les prévisions budgétaires.*
9. *Adapter les tableaux d'effectifs à la réalité des autorisations budgétaires.*

Pour mettre en place une gestion des ressources humaines plus lisible, moins centralisée et mieux individualisée

10. *Identifier, dans chaque administration, des référents de proximité chargés de conseiller individuellement les agents sur leur carrière et la mobilité.*
11. *Généraliser la formation au poste de travail et le tutorat à l'occasion des mobilités entrantes.*
12. *Supprimer l'avis préalable des CAP sur les mouvements.*

Liste des abréviations

AGFiP.....	Administrateur général des finances publiques
ASA.....	Avantage spécifique d'ancienneté
BIEP	Bourse interministérielle de l'emploi public
BOP	Budget opérationnel de programme
CAP	Commission administrative paritaire
CCI.....	Chambre de commerce et d'industrie
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI.....	Contrat à durée indéterminée
CIGeM.....	Corps interministériel à gestion ministérielle
CMC	Conseiller mobilité-carrière
DB	Direction du budget
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDIS.....	Direction départementale d'incendie et de secours
DDPP.....	Direction départementale de la protection des populations
DDSV	Direction départementale des services vétérinaires
DDTEFP.....	Direction départementale de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle
DGAFP.....	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCP	(anciennement) Direction générale de la comptabilité publique
DGDDI.....	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGI.....	(anciennement) Direction générale des impôts
DGPN	Direction générale de la police nationale

DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture, et de la forêt
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DRCCRF	Direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
DRH	Directeur des ressources humaines
DRI	Direction de la recherche et de l'innovation
DRIRE	Direction régionale de l'industrie et de la recherche et de l'environnement
DRJS	Direction régionale de la jeunesse et des sports
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DRRT	Délégué régional à la recherche et la technologie
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
EHESP	École des hautes études en santé publique
EPA	Établissement public administratif
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FPE	Fonction publique de l'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IFiP	Inspecteur des finances publiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MAP	Modernisation de l'action publique
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur.
PFRH	Plateforme régionale d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines
PLF	Projet de loi de finances

PNA	Position normale d'activité
RAN	Résidence d'affectation nationale
RéATE.....	Réforme de l'administration territoriale de l'État
REP.....	Réseau d'éducation prioritaire
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RIME.....	Répertoire interministériel des métiers de l'État
SDAP.....	Service départemental de l'architecture et du patrimoine
SG.....	Secrétariat général
SGAR	Secrétariat (ou secrétaire) général aux affaires régionales
SGG.....	Secrétariat général du gouvernement
SIRH.....	Système d'information des ressources humaines
SMIC	Salaire minimum de croissance

Annexes

Annexe n° 1 :	le statut général de la fonction publique, un cadre légal en évolution.....	119
Annexe n° 2 :	l'évolution des postes à pourvoir par ministère depuis 2008.....	126
Annexe n° 3 :	principales recommandations récentes de la Cour en lien avec l'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État.....	129

Annexe n° 1 : le statut général de la fonction publique, un cadre légal en évolution⁵⁶

Sans citer en détail les règles générales encadrant l'affectation et la mobilité, on peut en rappeler les plus emblématiques, ainsi que les récents assouplissements qui y ont été apportés.

Les principales contraintes juridiques de l'affectation et de la mobilité

L'obligation de pourvoir les emplois civils permanents par des fonctionnaires

Cette obligation résulte de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors⁵⁷.

Cependant, cette loi autorise elle-même de nombreuses dérogations au principe qu'elle pose. En conséquence, les fonctionnaires ne représentent plus aujourd'hui que 64,3 % des effectifs physiques salariés par l'État.

Le fait de réserver les emplois civils permanents de l'État à des fonctionnaires peut apparaître comme favorable à leur mobilité individuelle. Cette règle crée cependant de nombreuses contraintes pour les gestionnaires. En effet, la mobilité est considérée fondamentalement comme un droit du fonctionnaire plutôt que comme un devoir. C'était le sens dès l'origine de l'article 14 de la loi Le Pors :

« L'accès des fonctionnaires de l'État, 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 »⁵⁸.

⁵⁶ Sur les aspects juridiques de la mobilité des fonctionnaires, voir le dossier très complet sur *La mobilité dans la fonction publique*, AJDA n° 10/2018 - 19 mars 2018.

⁵⁷ « Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut. »

⁵⁸ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, article 14.

Ce principe est aussi à la base de l'introduction en 2009⁵⁹ d'un article 14 *bis* dans la même loi portant sur la mobilité statutaire et interministérielle :

« Hormis les cas où le détachement, la mise en disponibilité et le placement en position hors cadres sont de droit, une administration ne peut s'opposer à la demande de l'un de ses fonctionnaires tendant, avec l'accord du service, de l'administration ou de l'organisme public ou privé d'accueil, à être placé dans l'une de ces positions statutaires ou à être intégré directement dans une autre administration qu'en raison des nécessités du service ou, le cas échéant, d'un avis d'incompatibilité rendu par la commission de déontologie au titre du I de l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Elle peut exiger de lui qu'il respecte un délai maximal de préavis de trois mois. Son silence gardé pendant deux mois à compter de la réception de la demande du fonctionnaire vaut acceptation de cette demande. »

La gestion par corps

Elle résulte de l'article 8 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État⁶⁰.

Tout fonctionnaire appartient à un corps dans lequel il peut faire toute sa carrière. Les emplois de la fonction publique doivent normalement être pourvus par des agents appartenant aux corps ayant vocation à les occuper.

L'INSEE recense 340 corps différents pour la fonction publique de l'État, regroupés en trois niveaux : catégorie A (208 corps, dont 81 considérés A+), catégorie B (68 corps) et catégorie C (64 corps).

⁵⁹ Loi n° 2009-972 du 3 août 2009, article 4.

⁶⁰ Premier alinéa : « Des décrets en conseil d'État portant statuts particuliers précisent, pour les corps de fonctionnaires, les modalités d'application de la présente loi ».

Selon la définition de la DGAFP « Le corps est l'unité de base de la gestion de la carrière des fonctionnaires.

Les corps regroupent les fonctionnaires qui ont vocation à occuper les mêmes emplois. Les fonctionnaires d'un corps donné sont tous soumis à même texte statutaire (statut particulier). Tout fonctionnaire appartient à un corps et est titulaire d'un grade » (<https://www.fonction-publique.gouv.fr/definition-des-concepts>).

Même si des dispositifs ont été mis en place pour faciliter la circulation entre les corps (voir ci-après la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique), la gestion par corps n'est pas toujours favorable à la mobilité, certains corps pouvant avoir tendance à limiter l'accès des autres corps aux emplois qu'ils considèrent comme leur revenant naturellement.

Par ailleurs la gestion par corps suppose que les mouvements individuels soient soumis à l'avis préalable de commissions administratives paritaires (CAP), instituées par l'article 14 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et comprenant en nombre égal des représentants de l'administration et des représentants des agents élus pour quatre ans⁶¹.

Les CAP sont consultatives, mais leur réunion n'est pas facultative. Dans la mesure où elles sont compétentes pour toutes les questions relatives aux carrières individuelles des personnels (mutations, promotions, titularisation, sanctions, notations, etc.) et sauf cas d'urgence, aucune titularisation, aucune mutation et donc aucune mobilité géographique ne peuvent avoir lieu sans qu'elles aient été consultées.

Si les commissions administratives paritaires sont censées défendre les droits des agents, les délais nécessaires pour leur réunion ont aussi pour effet de ralentir les processus de mobilité. Elles rigidifient les processus d'affectation au détriment de l'efficacité de l'administration et des besoins des usagers.

⁶¹ « Dans chaque corps de fonctionnaires existent une ou plusieurs commissions administratives paritaires comprenant, en nombre égal, des représentants de l'administration et des représentants du personnel. Des commissions administratives paritaires communes à plusieurs corps peuvent également être créées à l'échelon central, aux échelons déconcentrés et dans les établissements publics, sans conditions d'effectifs au sein de ces corps au niveau national.

Les membres représentant le personnel sont élus au scrutin de liste avec représentation proportionnelle dans les conditions définies à l'article 9 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Ces commissions sont consultées sur les décisions individuelles intéressant les membres du ou des corps qui en relèvent ».

La loi est déclinée par le décret n° 82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires.

Les règles d'affectation des fonctionnaires⁶²

Deux principes jurisprudentiels encadrent la notion de changement d'affectation d'un agent dans la fonction publique :

- le fonctionnaire n'a pas un droit au maintien dans un poste auquel il est affecté. L'administration est donc libre de modifier celle-ci pour des nécessités de service sans pour autant porter atteinte aux droits du statut particulier du cadre d'emploi de l'agent ;
- le changement d'affectation entraînant une modification de la situation du fonctionnaire doit être précédé d'une saisine préalable de la CAP (commission administrative paritaire) et de la consultation du dossier par le fonctionnaire car il s'agit alors d'une mutation d'office dans l'intérêt du service.

Le simple transfert d'un agent d'un service à un autre, sans changement de fonctions, dans le cadre d'une réorganisation de services ne constitue pas pour autant une mutation sous réserve que la décision de réorganisation avec le détail des mobilités individuelles des agents a fait l'objet d'un avis préalable du CTP-comité technique paritaire.

Dans le cadre d'une mutation comportant un changement de résidence administrative (au sens large du terme) ou une modification de la situation de l'intéressé (rémunération, responsabilités, avantage en nature, garantie de carrière, etc.), celle-ci devra faire l'objet de la procédure permettant à l'agent d'exercer son droit à contestation devant la CAP ou après la décision devant le tribunal administratif pour sanction déguisée.

Les assouplissements apportés dans la période récente

Dans le contexte de la révision générale des politiques publiques initiée en 2007-2008 et pour faciliter la réorganisation territoriale de l'État (RéATE), il a paru nécessaire, sans remettre en cause la gestion par corps, d'assouplir les règles de circulation entre ces derniers. Ces assouplissements sont restés cependant limités.

Le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État

Le décret du 18 avril 2008 a élargi les 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. Il a, par ailleurs, simplifié les délégations de gestion des actes non soumis à l'avis préalable des CAP, du ministère gestionnaire vers le ministère d'affectation.

⁶² Les règles d'affectation dans la fonction publique, <https://www.emploi-collectivites.fr>.

La loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique

La loi du 3 août 2009 a représenté une étape importante pour encourager la mobilité dans la fonction publique. Elle vise à décloisonner les corps en facilitant les détachements, en facilitant l'intégration dans les corps d'accueil, en généralisant la prise en compte des promotions à la fois dans le corps d'origine et dans le corps d'accueil et en formalisant le droit au départ d'un agent qui aurait trouvé un corps d'accueil.

Cette loi, qui s'applique au-delà des fonctionnaires de l'État, contient les principales dispositions suivantes :

- L'ouverture de tous les corps et cadres d'emploi au détachement et à l'intégration directe

Les fonctionnaires peuvent solliciter un détachement dans tous les corps et cadres d'emplois comparables à celui auquel ils appartiennent. Concrètement, l'administration d'accueil examine les conditions de recrutement de l'agent et les missions qu'il a vocation à exercer dans son corps ou cadre d'emploi d'origine pour s'assurer qu'il est à même d'exercer les fonctions qu'elle lui propose. En cas d'équivalence, le détachement ou l'intégration directe peut être prononcé.

- Le droit à l'intégration pour les fonctionnaires détachés au terme d'une durée de cinq ans

L'administration ne peut plus se contenter de renouveler le détachement d'un agent au-delà d'une période de cinq ans sauf si l'agent préfère cette position statutaire et a l'obligation de lui proposer une intégration dans le corps ou le cadre d'emploi d'accueil. L'intégration permet à l'agent de diversifier son nouveau parcours professionnel au sein de son corps ou cadre d'emplois d'accueil.

- La 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. Désormais, il est possible de prendre en compte une promotion obtenue au cours d'une période de détachement lors du retour de l'agent dans son administration d'origine. Inversement, l'administration d'accueil reconnaît les promotions obtenues dans le corps ou le cadre d'emploi d'origine de l'agent. Ainsi le « principe du plus favorable » s'applique : au moment de sa réintégration, du renouvellement de son détachement ou de son intégration, l'agent est reclassé au grade et à l'échelon qui lui sont le plus favorables.

- La création d'un droit au départ

Dès lors qu'un agent bénéficie de l'accord d'une administration pour l'accueillir en son sein, son administration d'origine ne peut plus s'opposer à son départ, sous la seule réserve des nécessités de service ou, le cas échéant, d'un avis d'incompatibilité rendu par la commission de déontologie s'il s'agit d'un départ vers le secteur privé. Le silence gardé au-delà d'un délai de deux mois sur la demande de mobilité vaudra acceptation. L'administration peut toutefois exiger de l'agent qu'il accomplisse un préavis d'une durée maximum de trois mois.

Ce droit au départ vaut pour toutes les formes de mobilité (géographique, fonctionnelle, structurelle). Toutefois, il ne pourra être invoqué dans les cas de mutations prononcées par la voie d'un tableau de mutation ni dans le cadre d'une primo-affectation.

Par ailleurs, les perspectives de mobilité ont été développées, d'une part, par la politique de fusion de corps relevant d'une même famille de métiers et de statut comparable, et, d'autre part, avec la création de corps interministériels à gestion ministérielle (CIGeM), réunissant les corps disposant d'un même statut et effectuant les mêmes missions.

L'ordonnance n° 2017-543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique

Cette ordonnance n'a pas renforcé pas le droit de l'administration à imposer une mobilité, mais s'est placée dans une logique d'encouragement à la mobilité, notamment entre ministères et entre les trois versants de la fonction publique, afin de développer la mobilité fonctionnelle et les parcours de carrière. Elle a supprimé plusieurs obstacles à la mobilité des fonctionnaires et des contractuels au sein de la fonction publique, en instituant :

- la possibilité de régir par des dispositions statutaires communes des corps et cadres d'emplois relevant de la même catégorie et appartenant à au moins deux fonctions publiques afin de fluidifier la mobilité entre ces corps et cadres d'emplois ;
- l'obligation de publication des postes vacants dans la fonction publique territoriale sur un portail d'information commun aux trois versants de la fonction publique. Dans ce cadre, la « Place de l'emploi public » a été mis en place en février 2019. Il remplace notamment la BIEP et comporte les offres de postes vacants des trois versants⁶³ ;

⁶³ Le décret n° 2018-1351 crée l'obligation de publication des vacances et créations d'emplois.

- la prise en compte pour le fonctionnaire détaché dans un autre corps ou cadre d'emplois, du bénéfice d'un avancement de grade obtenu dans son corps ou cadre d'emploi d'origine sans attendre la fin de sa période de détachement ; il pourra ainsi bénéficier immédiatement de l'augmentation de traitement correspondante ;
- la portabilité des droits acquis au titre du compte épargne temps (CET) dans le cadre d'une mobilité entre les trois versants de la fonction publique ; jusqu'alors cette portabilité était limitée aux seules mobilités au sein d'un même versant de la fonction publique ;
- la prorogation jusqu'en 2020 du dispositif de titularisation des personnels contractuels de certains établissements publics de l'État prévu par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 (« Loi Sauvadet »)⁶⁴

Même s'il ne s'agit pas à proprement parler d'une innovation car de telles opérations ont existé dans le passé, il convient de rappeler que la loi « Sauvadet » de 2012 a permis aux agents contractuels de la fonction publique de devenir plus facilement titulaires de leur grade, c'est-à-dire fonctionnaires, sous condition, par des recrutements réservés (avec ou sans concours) ou des sélections professionnelles. Ce dispositif devait s'éteindre le 13 mars 2016. Il a été reconduit jusqu'en 2018 pour un certain nombre d'agents contractuels. Sont concernés les agents en CDD de droit public, ceux en CDI de droit public et ceux dont l'ancienneté en CDD justifiait le passage en CDI en 2012.

L'ordonnance n° 2017-543 du 13 avril 2017 (article 5) a reconduit ce dispositif une nouvelle fois, jusqu'en 2020, mais pour les seuls agents contractuels de certains établissements publics de l'État. Les autres contractuels ne sont pas concernés par cette prolongation.

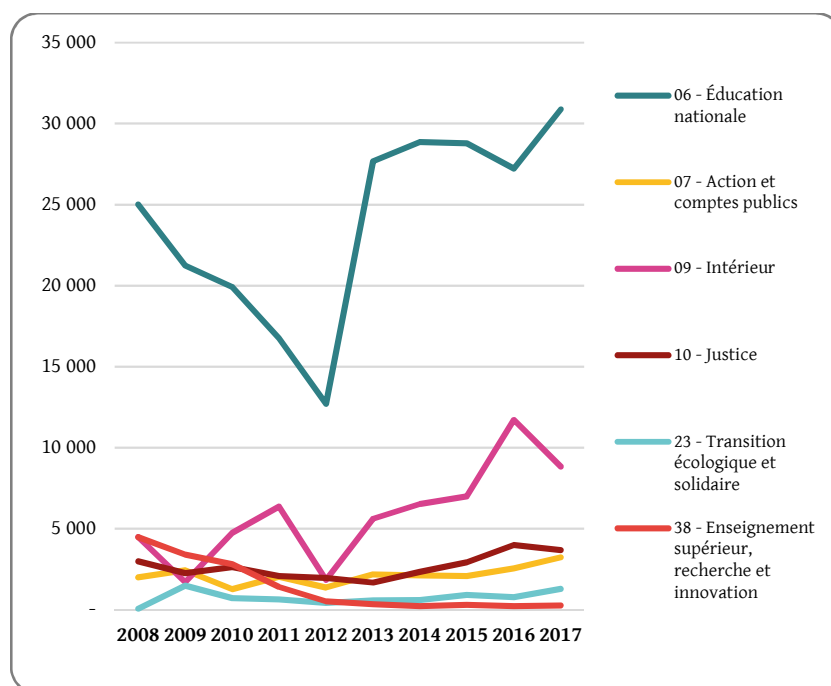
Environ 55 000 agents ont bénéficié de ce dispositif depuis 2013.

⁶⁴ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Annexe n° 2 : l'évolution des postes à pourvoir par ministère depuis 2008

Les graphiques ci-après donnent le nombre théorique de postes à pourvoir par ministère, calculé comme la somme des départs à la retraite de l'année et de l'effet du schéma d'emploi de l'année. Les chiffres sont en ETP pour l'année et non en effectifs physiques au 31 décembre.

Graphique n° 6 : nombre théorique de postes à pourvoir par recrutement externe ou mobilité, « grands » ministères (en ETP)



Source : Direction du Budget, chiffre des rapports annuels de performance, retraitement Cour des comptes

La situation apparaît assez différente selon les ministères.

Au ministère de l'éducation nationale, les départs en retraite et les schémas d'emplois ont toujours laissé un socle significatif de postes à pourvoir, avec un minimum de 13 000 ETP environ en 2012. Depuis 2013 le niveau des postes à pourvoir est stable à 30 000 ETP par an environ.

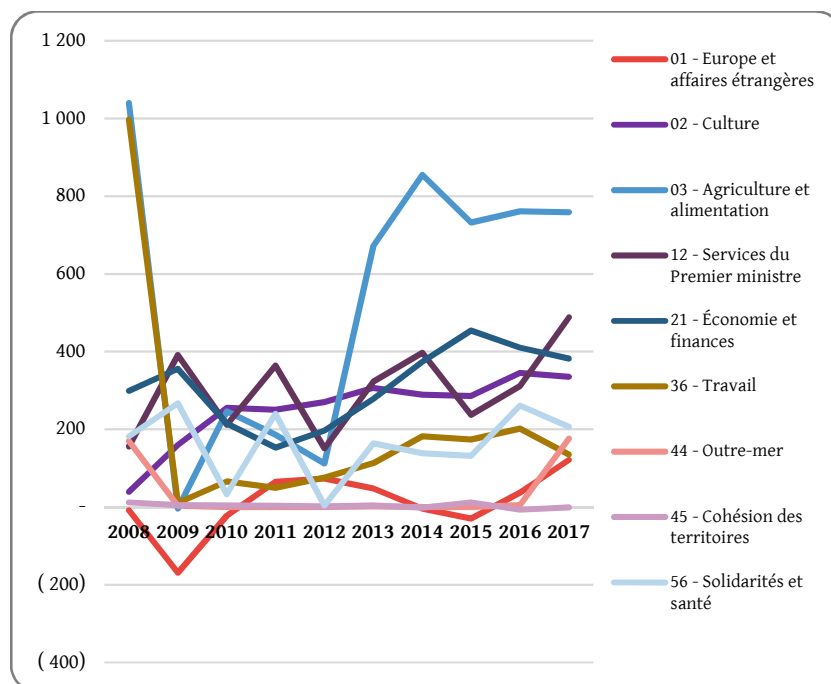
À un moindre niveau, le ministère de l'intérieur a toujours connu un flux positif de postes à pourvoir sur la période, avec un minimum en 2009 à 1 700 environ et une remontée depuis 2012 pour atteindre 9 000 en 2017.

Les ministères de l'action et des comptes publics, de la justice, et de la transition écologique et solidaire, ont également conservé un niveau significatif d'ouverture d'emplois sur la période.

À l'inverse, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a connu une réduction drastique de ses ouvertures de postes, de 4 300 environ en 2008 à 250 environ en 2017, exclusivement du fait de la baisse très rapide des départs en retraite.

Enfin, les « petits » ministères (moins de 1 000 postes à pourvoir par an) ont bénéficié d'une certaine stabilité sur la période, à l'exception du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, dont la remontée du rythme des recrutements depuis 2012 est notable.

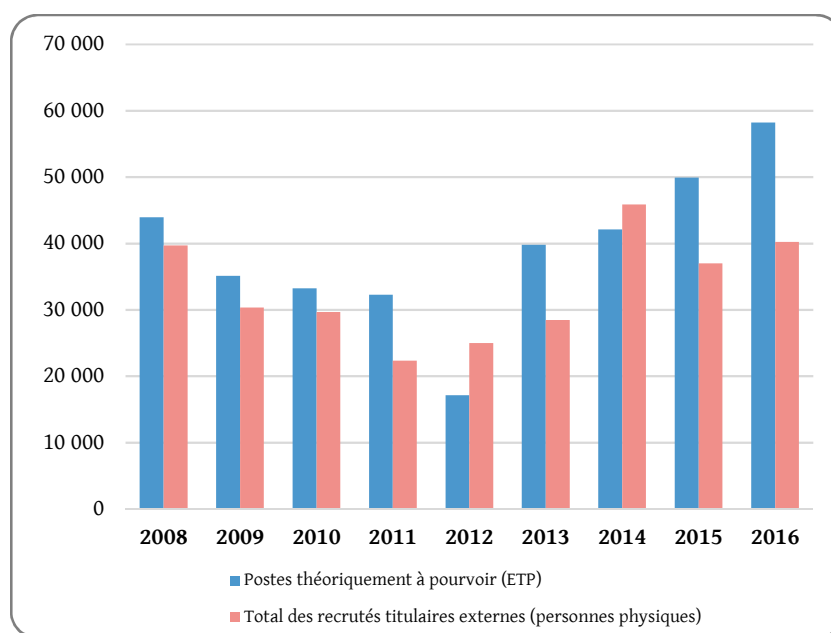
Graphique n° 7 : nombre théorique de postes à pourvoir par recrutement externe ou mobilité, « petits » ministères (ETP)



Source : Direction du Budget, chiffre des rapports annuels de performance, retraitement Cour des comptes

Afin de vérifier dans quelle mesure les postes théoriquement ouverts ont été pourvus, le graphique ci-après compare les volumes globaux de recrutement externe des ministères avec les postes théoriquement à pourvoir.

Graphique n° 8 : comparaison des postes théoriquement à pourvoir et des recrutements de titulaires externes (tous ministères)



Source : Cour des comptes, d'après chiffres DGAFP (recrutés externes) et Direction du Budget (postes à pourvoir)

On constate que les recrutements de titulaires ne sont pas toujours ajustés annuellement sur le nombre théorique des postes à pourvoir, ce qui est vrai en particulier pour les ministères en charge de l'enseignement. Ce décalage peut avoir plusieurs causes : passage de la notion d'ETP utilisée pour les plafonds budgétaires à celle d'effectifs physiques retenue par les statisticiens ; retards dans l'organisation des concours, difficultés éventuelles de recrutement, insuffisance de crédits au regard du nombre des plafonds théoriques d'emplois, recrutements de contractuels et non d'agents titulaires, notamment. Il reste que les écarts entre la prévision budgétaire et la réalité des recrutements illustrent l'imperfection de l'outil de gestion prévisionnelle des effectifs utilisé par les administrations de l'État et pèsent sur les processus d'affectation et de mobilité.

Annexe n° 3 : principales recommandations récentes de la Cour en lien avec l'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État

Le rapport d'évaluation de politique publique de la Cour sur l'éducation prioritaire⁶⁵

Dans ce rapport, la Cour examine notamment (chapitre III) les mesures prises pour attirer et stabiliser le corps enseignant dans les écoles et les collèges de l'éducation prioritaire.

Elle constate que la faible attractivité des postes en éducation prioritaire, liée aux difficultés d'exercice marquées dans ces établissements, entraîne une plus grande instabilité des équipes pédagogiques. L'application uniforme sur le territoire des règles d'affectation des personnels tend à envoyer dans les réseaux d'éducation prioritaire les enseignants les plus jeunes et les moins expérimentés, notamment dans les académies où se conjuguent les faibles attractivités de l'éducation prioritaire et de l'académie elle-même. Enfin, les postes y sont beaucoup plus souvent pourvus par des personnels contractuels et les absences, plus fréquentes, moins bien remplacées.

L'impact sur les résultats des élèves des défauts de remplacement est particulièrement marqué en éducation prioritaire. Certaines actions visent à remédier au défaut d'attractivité de l'éducation prioritaire. Une prime spécifique est allouée aux personnels qui y enseignent, fortement revalorisée en 2015 (cf. *supra*), et une nouvelle indemnité a été créée à la rentrée 2018. De surcroît, les enseignants en éducation prioritaire renforcée bénéficient de décharges de service (cf. *supra*). Vouées au travail collectif, aux échanges avec les parents d'élèves ou à des actions de formation des enseignants, ces décharges horaires ne sont pas pilotées par les chefs d'établissement ou des inspecteurs de l'éducation nationale. Ces modalités adaptées de gestion des personnels n'ont à ce jour pas produit les effets attendus sur la modification des profils des enseignants en éducation prioritaire. Elles n'ont abouti ni à attirer des enseignants plus expérimentés ni à stabiliser les équipes pédagogiques en place.

⁶⁵ Cour des comptes, *L'éducation prioritaire*, rapport d'évaluation d'une politique publique, La Documentation française, octobre 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

Dans ce contexte, la Cour a émis quatre recommandations :

- n'affecter en éducation prioritaire que les enseignants disposant d'au moins deux ans d'ancienneté ;
- élargir la capacité des chefs d'établissement à recruter sur profils pour les postes d'enseignant situés en éducation prioritaire ;
- ouvrir la possibilité d'une affectation temporaire d'une durée de trois à cinq ans sur les postes en éducation prioritaire assortie de la garantie de retour à l'affectation d'origine ;
- améliorer le régime indemnitaire des enseignants en éducation prioritaire en introduisant des éléments variables d'une part liés à l'investissement individuel et à l'implication au sein des équipes pédagogiques, d'autre part modulés en fonction de l'attractivité de l'académie.

Le rapport public thématique sur les services déconcentrés de l'État⁶⁶

- (DGFIP) : engager d'ici le 31 décembre 2019 une refonte profonde des règles d'affectation et de mutation des personnels dans les services déconcentrés des finances publiques ;
- (SGG, DGAFP, SG des ministères, DGFIP) : harmoniser d'ici le 31 décembre 2019 la déconcentration des actes de gestion de tous les ministères, notamment ceux de l'agriculture, des finances et de la culture ;
- (DGAFP, DB) : poursuivre d'ici le 31 décembre 2019 la diminution du nombre de corps exerçant dans les services relevant de l'administration territoriale de l'État (ATE), assouplir la gestion des corps interministériels à gestion ministérielle et en créer de nouveaux ;
- (DGAFP, DB) : créer, d'ici le 31 décembre 2019 dans le statut de la fonction publique d'État, une filière administrative interministérielle ;
- (SG des ministères, DGAFP, DB) : dans le cadre de la mise en œuvre du RIFSEEP, veiller à l'harmonisation progressive sur cinq ans des régimes indemnitaires applicables à des fonctions comparables, en donnant priorité aux corps administratifs ;

⁶⁶ Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l'État – clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, rapport public thématique. La Documentation française, décembre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr

- (SG des ministères, DGAFP, DB) : assortir d'ici le 31 décembre 2019 les revalorisations indemnitaires de contreparties en termes de mobilité géographique et fonctionnelle des agents ;
- (DGAFP, SG des ministères) : généraliser d'ici le 31 décembre 2019 à l'ensemble des corps d'appartenance des agents travaillant en DDI la convergence des calendriers de gestion ;
- (SGG, DGAFP, DB) : expérimenter d'ici le 31 décembre 2019, pour les agents de catégories B et C des services déconcentrés régionaux et départementaux, une gestion collective au niveau régional, incluant les agents des ministères des finances et de l'éducation nationale ;
- (SGG, DGAFP, DB) : renforcer d'ici le 31 décembre 2019 la fonction RH auprès des préfets de région ou du DRFiP, ainsi que les moyens logistiques et informatiques correspondants ;
- (DB, SG des ministères) : poursuivre d'ici le 31 décembre 2019 la déconcentration de la gestion des crédits budgétaires afin que les gestionnaires locaux disposent de marges de manœuvre réelles et accrues sur leurs moyens, notamment en poursuivant la simplification de la cartographie budgétaire, en réduisant les crédits fléchés et en accroissant la fongibilité des crédits à l'intérieur des BOP ;
- (DB, SG des ministères) : réformer d'ici le 31 décembre 2018 le dialogue de gestion en instaurant une phase stratégique, triennale, associant les RPROG et les préfets de région et permettant une meilleure articulation du dialogue de gestion et des DNO. Conserver le principe d'un dialogue de gestion annuel pour les ajustements techniques et assurer le respect du principe de l'annualité budgétaire, en particulier pour la conformité au plafond d'emplois ;
- (SGG, SG des ministères, DB, DGFIP) : expérimenter d'ici le 31 décembre 2019 dans deux régions la mise en place d'un BOP régional unique sur lequel s'imputerait l'ensemble des dépenses se rattachant aux fonctions support de l'État, en incluant les dépenses de personnel et en incluant des services déconcentrés de l'État qui ne sont pas placés sous l'autorité directe du préfet de région (dépenses de support des services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale ou du réseau des finances publiques).

Réponse du Premier ministre

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Je tiens tout d'abord à vous faire part de la satisfaction du Gouvernement quant à ce rapport de qualité qui sera des plus utiles pour accompagner la transformation de la fonction publique en cours. J'en partage largement les recommandations.

Bon nombre de ces recommandations se retrouvent d'ailleurs traduites dans le projet de loi de transformation de la fonction publique, en cours d'examen devant le Parlement, ou auront une traduction dans les textes réglementaires d'application de la loi.

De même, les pratiques de gestion des ministères en matière de mobilité auront à évoluer dans le prolongement de ces évolutions normatives et les recommandations formulées seront de précieux éléments pour ce travail.

Plus spécifiquement, vous trouverez ci-dessous mes observations sur certains de vos constats et recommandations.

Afin de « lutter contre le manque d'attractivité de certains territoires », la Cour recommande une première série de mesures :

S'agissant de la recommandation n° 1 : Transformer l'indemnité de résidence en un dispositif permettant de mieux prendre en compte le déficit d'attractivité de certains territoires.

Dans le cadre de la concertation relative à la refondation du contrat social avec les agents publics, le caractère relativement vétuste de l'indemnité de résidence a été souligné. Le Gouvernement n'a cependant pas remis en cause le principe de ce dispositif dans le cadre du projet de loi relatif à la transformation de la fonction publique. La réforme de l'indemnité de résidence est effectivement souhaitable à terme. Pour autant, sa transformation implique une réflexion préalable, afin de prendre en compte, notamment, les conséquences d'un changement des finalités d'un dispositif initialement dédié à la compensation des écarts de coût de la vie entre les territoires et l'impact sur les revenus des agents publics concernés par d'éventuelles modifications.

Sur ce même thème des « dispositifs indemnitaires de compensation du manque d'attractivité », la Cour évoque des « dispositifs ministériels complémentaires à l'efficacité variable ». Si plusieurs ministères ont mis en place de tels dispositifs, récemment le ministère de la justice a retenu un dispositif indemnitaire pour fidéliser les surveillants et officiers de l'administration pénitentiaire dans les établissements peu attractifs au travers d'une prime de fidélisation (décret n° 2018-1319 du 28 décembre 2018 portant création d'une prime de fidélisation attribuée à certains personnels relevant de l'administration pénitentiaire). Cette prime est

versée au bout de trois ans en poste dans un établissement peu attractif, avec un complément prévu pour les lauréats de concours qui s'engagent à rester six ans dans les établissements les moins attractifs.

S'agissant de la recommandation n° 2 : Généraliser la pratique des affectations sur les « postes à profil » pour tenir compte des spécificités des postes à pourvoir.

Plusieurs ministères sont engagés dans cette voie. Dans le second degré, le pourcentage de postes à profils doit passer de 7 % (2019) à 12 % d'ici 2020. Ainsi, le ministère chargé de l'agriculture pratique déjà largement cette modalité puisqu'il existe un choix et un classement des candidats à la mobilité par les acteurs de terrain, même si cette mesure ne permet pas, à elle seule, de répondre à l'enjeu d'attractivité des postes. De même, le ministère de l'éducation nationale recourt à cette pratique pour certains postes d'enseignants.

Concernant le constat de la Cour sur l'existence d'«agents parfois insatisfaits de leur affectation », il convient de noter à titre d'exemple qu'au ministère de l'éducation nationale, s'agissant de la première affectation des enseignants du second degré, le taux de satisfaction des demandes de maintien dans l'académie de stage est de 68 % en 2017. De plus, l'ensemble des enseignants du premier degré sont maintenus dans le département au sein duquel ils ont effectué leur stage.

Lorsque la Cour évoque « des mobilités difficiles vers les zones les plus demandées, et parfois peu valorisées », elle indique notamment que la mobilité des personnels de direction serait un frein à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes « lorsque la mobilité géographique est exigée pour bénéficier d'une promotion ».

Or, ce n'est pas seulement la mobilité géographique qui est un frein à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes chez les personnels de direction, mais également le besoin d'accompagnement des cadres féminines dans l'accession à de plus hautes responsabilités. Ainsi, c'est pour cette raison que la direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère de l'éducation nationale valorise et accompagne, en lien avec les services académiques, la mobilité de tous les personnels de direction et notamment celle des femmes sur des postes de quatrième catégorie, en constituant des viviers et par la suite en les incitant à formuler des vœux sur ce type d'établissement.

S'agissant de la recommandation n° 3 : Recourir plus largement à des concours de recrutement à affectation locale.

Au C du chapitre III du rapport si l'exemple donné de la police nationale est instructif, le fait d'assujettir la réussite au concours à une durée minimale d'affectation dans la zone considérée est un mécanisme

qui n'est pas directement lié au concours national à affectation locale. De plus, si la durée minimale d'affectation est un gage pour l'employeur, elle peut également se révéler dissuasive pour les candidats.

Par ailleurs, les concours interministériels régionaux de recrutement dans les corps de catégorie B et C de la filière administrative, qui sont communs à plusieurs ministères et mutualisés sous l'égide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et du ministère de l'éducation nationale, sont déjà largement déconcentrés. La zone géographique d'affectation dépend alors du périmètre administratif déconcentré de chaque ministère. Cette logique de déconcentration ne doit pas être confondue avec celle du concours national à affectation locale, puisque dans ce dernier cas, le concours reste national, c'est-à-dire organisé par le ministère.

Concernant par exemple les concours de recrutement des enseignants du premier degré, qui sont déjà déconcentrés et organisés au niveau académique, le ministère de l'éducation nationale a mis en place depuis 2015 une session supplémentaire annuelle pour l'académie de Créteil, et depuis 2018 pour l'académie de Versailles, du fait du manque d'attractivité de ces académies. Néanmoins, il convient de préciser que ce dispositif ne peut être étendu trop largement sans risquer d'en perdre les bénéfices, en raison d'un épuisement du vivier national et d'une concurrence accrue entre les différents territoires.

Enfin, au dernier paragraphe du C, lorsque la Cour affirme que « la localisation géographique est un critère de choix d'emploi », sa détermination en amont des concours est complexe. En effet, elle dépend notamment de la capacité de tous les ministères à organiser une gestion prévisionnelle des besoins à pouvoir dans toutes les zones concernées beaucoup plus en amont qu'aujourd'hui.

S'agissant de la recommandation n° 4 : Encourager l'affectation des agents sur des zones élargies.

Cette recommandation est tout à fait pertinente et correspond à des pratiques ministérielles déjà en vigueur. Ainsi, dans la police nationale, concernant les gardiens de la paix, la zone d'intervention correspond à la circonscription de sécurité publique. Ce périmètre, moins large qu'un département, permet toutefois une certaine souplesse pour la zone d'affectation de l'agent. Néanmoins, la recommandation de la Cour tendant à favoriser une affectation sur des zones encore plus larges semble, de prime abord, ne pas correspondre à un besoin de la police nationale.

S'agissant de la recommandation n° 5 : Favoriser le recours au télétravail.

Un bilan du déploiement du télétravail dans les trois versants de la fonction publique a été réalisé par la DGAFP en janvier 2019. Il a permis d'identifier les bénéfices du déploiement du télétravail au sein des administrations qui en ont une pratique confirmée : une meilleure organisation du travail qui permet de gagner en efficacité et une meilleure qualité de vie au travail, qui se caractérise notamment par une amélioration des relations de travail. Ce bilan a également permis d'identifier les principaux freins au développement du télétravail : une mise en œuvre parfois trop contraignante en gestion, des outils numériques et un niveau de dématérialisation des procédures insuffisant, mais également les principaux leviers qui favorisent son déploiement : le portage politique et managérial et la mise en place d'une organisation laissant de la souplesse pour la mise en œuvre.

S'agissant de la recommandation n° 6 : Développer les dispositifs contractualisés avec les agents pour encourager la stabilité dans les zones peu attractives.

Cette recommandation, essentielle, sera reprise par plusieurs dispositions du projet de loi de transformation de la fonction publique. À titre d'exemple, au ministère de l'éducation nationale, une mission a été confiée à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) avec la mise en place d'un comité de pilotage inter directionnel pour travailler sur les dimensions des politiques RH territoriales du ministère, dont les questions relatives notamment à la mobilité des enseignants au sein des territoires peu attractifs, territoires ruraux isolés et à leur affectation dans des établissements relevant de l'éducation prioritaire.

À noter également que le travail sur la mise en place de « pôles de compétences » au sein du ministère chargé de l'écologie contribue à répondre, par des mesures organisationnelles, à cette problématique d'encouragement de la stabilité des agents.

De même, dans la police nationale, des dispositifs existent pour encourager la stabilité des agents dans les zones peu attractives : un concours régional spécifique à l'Île-de-France pour les gardiens de la paix, qui offre davantage de places que le concours national, sous réserve d'un engagement de l'agent à rester dans la région pendant huit ans ; des mesures indemnitaires spécifiques (prime de fidélisation) à certaines zones, sous réserve également d'une durée minimale d'affectation ; une réduction d'ancienneté pour les agents exerçant dans les quartiers urbains particulièrement difficiles (avantage spécifique d'ancienneté, régi par les dispositions du décret n° 95-313 du 21 mars 1995 relatif au droit de

mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles).

*La Cour engage également les administrations à « **mieux anticiper les besoins en emplois et en compétences** », par une nouvelle série de recommandations :*

S'agissant de la recommandation n° 7 : Rendre obligatoire tous les quatre ans, dans chaque ministère, une concertation avec les représentants du personnel sur un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Cette recommandation peut s'avérer particulièrement intéressante, notamment en termes de rénovation du dialogue social, dans la perspective de la suppression de la compétence des commissions administratives paritaires (CAP) en matière de mobilité.

Au sein du ministère chargé de l'écologie par exemple, le chantier de gestion prévisionnelle des emplois et compétences, conduit par la DRH en lien avec les services métier, vise à définir les compétences techniques essentielles à la conduite des missions des ministères ; le plan d'action dégageant les leviers en termes de recrutement, formation et parcours professionnels sera présenté aux services métier et aux représentants des personnels au deuxième quadrimestre 2019.

De même, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a, depuis janvier 2019, décidé de développer une démarche de GPEC en vue d'anticiper et d'accompagner l'évolution des métiers douaniers possiblement affectés par les transformations organisationnelles, structurelles et/ou réglementaires.

S'agissant de la recommandation n° 8 : Prévoir dans la loi de programmation des finances publiques les évolutions d'emplois par mission de l'État cohérentes avec les prévisions budgétaires.

Les prévisions budgétaires d'emplois sont faites annuellement, dans le cadre des modèles de répartitions des effectifs par budget opérationnel de programme (BOP) régional, en fonction de déterminants objectifs d'activités, afin de garantir une équité de traitement entre les territoires. Cette dimension est donc déjà prise en compte, sans qu'il paraisse pertinent de l'introduire de manière à la fois plus transversale et plus fine. Ainsi, il semble délicat de préconiser que la loi de programmation des finances publiques, destinée à définir des orientations pluriannuelles des finances publiques dans un objectif d'équilibre des comptes publics, précise la répartition des moyens humains à un tel niveau de détail.

S'agissant de la recommandation n° 9 : « Adapter les tableaux d'effectifs à la réalité des autorisations budgétaires ».

Il est constaté de manière assez générale que la méthode de suivi des effectifs diffère entre les bureaux de gestion RH et ceux en charge du suivi des emplois budgétaires.

Au sein de la police nationale par exemple, ce décalage résulte de la configuration du système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) « Dialogue » qui permet un suivi des effectifs sous l'angle RH et non sous l'angle budgétaire de consommation d'emplois. Néanmoins, une « mission en charge du pilotage des effectifs et du suivi du schéma d'emplois » procède chaque mois à des opérations de fiabilisation des données grâce aux systèmes d'exploitation du SIRH. Ce suivi de consommation du plafond d'emplois est en cours d'amélioration grâce à l'utilisation des applications CHORUS et INDIA afin de recouper les données avec celle de l'Infocentre du SIRH (Dialogue et Dialogue 2).

Afin de mieux « anticiper et accélérer l'adaptation aux besoins en emplois et en compétences », la Cour recommande de « réduire la disparité des régimes indemnitaires entre ministères ». Au point C du II du Chapitre III, le rapport indique : « le RIFSEEP n'apparaît pas comme la solution qui permettrait d'assurer l'harmonisation des rémunérations entre les ministères pour des fonctions équivalentes. L'effort d'harmonisation doit donc être poursuivi ». Il convient de signaler que le RIFSEEP ne vise pas une harmonisation totale et systématique des rémunérations entre les ministères, d'autant que les fonctions, même identiques en théorie, n'engagent pas forcément la même responsabilité selon le contexte d'exercice du métier.

Le RIFSEEP vise principalement à simplifier le paysage indemnitaire pour en accroître la transparence. Cette transparence accrue est en effet de nature à objectiver les écarts de rémunérations et à en faciliter la résorption. Il s'agit donc d'une démarche novatrice, qui conjugue responsabilité des gestionnaires et transparence, et qui porte ses premiers effets depuis 2018.

*Enfin, la Cour préconise de « **mettre en place une gestion des RH plus lisible, moins centralisée et mieux individualisé** », par une dernière série de recommandations :*

La Cour déplore notamment « une gestion régionale déconcentrée encore incomplète », en constatant la « légitimité incertaine des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines – PFRH » en matière d'affectation et de mobilité au niveau régional.

Une instruction conjointe du DGAFP et du ministère de l'intérieur a été adressée aux préfets de région en décembre 2018 pour que ces derniers soutiennent la mobilisation des PFRH dans le cadre des plans de transformation ministériels et du fait de responsabilités nouvelles qui leur seront confiées, notamment dans la coordination du dispositif de priorité locale d'affectation prévu par le projet de loi sur la fonction publique.

De plus, la DGAFP poursuit ses efforts de professionnalisation des conseillers de plate-forme ressources humaines (PFRH), notamment celle des conseillers mobilité carrière. Leur formation est complétée par un parcours de formation de 9 jours sur l'accompagnement des transitions professionnelles et l'accès à l'emploi dans le secteur privé, dans le cadre du partenariat entre la DGAFP et l'agence de reconversion de la Défense, ainsi que sur l'animation de réseau.

En outre, dans le cadre de la transformation des services en charge du développement économique (Pôles 3E) des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) menée depuis septembre 2018, un dispositif d'accompagnement des 417 agents concernés par la réforme a été élaboré. Ce dispositif s'appuie, en région, sur les PFRH en lien avec les services RH des DIRECCTE.

À ce jour, la forte mobilisation des PFRH auprès des services des DIRECCTE a permis de reclasser près de la moitié des agents qui ont réalisé une mobilité au sein de leur ministère ou en interministériel.

S'agissant de la recommandation n° 10 : Identifier, dans chaque administration, des référents de proximité chargés de conseiller individuellement les agents sur leur carrière et la mobilité.

Les ministères mènent des travaux pour renforcer la fonction d'accompagnement personnalisé des agents, via les conseillers mobilité carrière (CMC), mais également via une nouvelle fonction d'accompagnement de premier niveau au sein des bureaux ou services RH de proximité. Un document d'orientation coordonné par la DGAFP dédié à l'accompagnement personnalisé, est en cours d'élaboration et des actions de professionnalisation seront mises en œuvre dans le cadre du schéma directeur relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Comme le souligne la Cour, la plupart des « administrations ont mis en place depuis quelques années un réseau de conseillers mobilité-carrière (CMC), chargés d'accompagner les agents dans leur projet de mobilité interne ou externe ». La Cour fait d'ailleurs référence à la mission créée au ministère de l'éducation nationale, qui a contribué à l'émergence dans chaque académie de conseillers mobilité carrière.

À noter que ce ministère est en cours de refonte de sa gestion des RH, notamment par la mise en place d'une fonction de « GRH de proximité ». Le ministère a privilégié, pour cette année 2018-2019, la voie de l'expérimentation pour que les académies puissent travailler à l'articulation des prestations des conseillers mobilité carrière et des personnels chargés de la GRH de proximité en matière d'accompagnement de la mobilité.

S'agissant de la recommandation n° 11 : Généraliser la formation au poste de travail et le tutorat à l'occasion des mobilités entrantes.

Plusieurs pratiques ministérielles vont dans ce sens. Ainsi, dans la police nationale, la formation initiale des commissaires et des officiers de police prévoit déjà des périodes d'adaptation au poste de travail.

Concernant les gardiens de la paix, un dispositif innovant sera mis en place à partir de 2020, inscrivant la formation des élèves gardiens de la paix dans un continuum associant une scolarité de 8 mois en école de police et une formation « continuée » pendant les 16 mois suivant l'affectation de l'agent dans son service.

Au cours de cette formation « continuée » l'expérience du terrain facilite l'approfondissement des apprentissages. De plus, dans le cadre de la mobilité des agents au sein de la police nationale, chaque direction organise un parcours de formation destiné aux nouveaux arrivants. Par ailleurs, au ministère chargé de l'agriculture, un dispositif de tutorat a été expérimenté avec succès sur des postes de chefs de service d'économie agricole en direction départementale des territoires.

Sur le thème du renforcement de l'accompagnement des mobilités, la Cour recommande notamment de « faciliter les transitions personnelles » par la voie de « dispositifs d'incitation financière ». La Cour constate que « leur grand nombre ne facilite pas leur lisibilité et on peut s'interroger sur la nécessité de simplifier ces dispositifs ». Si le rapport présente longuement le fonctionnement de dispositifs dont certains ne sont plus en vigueur, il ne met sans doute pas assez en valeur la réforme introduite par le décret n° 2019-138 du 26 février 2019 relatif aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement des agents dans leurs transitions professionnelles, qui a justement procédé à la simplification de ces dispositifs, par l'harmonisation des barèmes et la suppression d'une des indemnités.