

PREMIER MINISTRE

**COMITÉ D'ENQUÊTE
SUR LE CÔÛT ET LE RENDEMENT
DES SERVICES PUBLICS**

CONCLUSIONS

SUR

LES AIDES À LA MOBILITÉ DES AGENTS DE L'ÉTAT DANS L'INTERET DU SERVICE

Ces conclusions font suite à l'examen par le Comité d'enquête du rapport présenté par M. Maurice BOURGES, ingénieur général des Ponts-et-Chaussées honoraire, Mme Chantal CHAMBELLAN-LE LEVIER, première conseillère de chambre régionale des Comptes, direction du budget, MM. Serge DUHAMEL, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche honoraire, Philippe ISELIN, conseil général des Ponts-et-Chaussées et Michel LEHALLE, contrôleur d'État.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
PREMIÈRE PARTIE : LES CONSTATS EFFECTUÉS DANS TROIS MINISTÈRES	5
I. DES PROBLEMATIQUES DIFFERENTES	5
A. À L'ÉDUCATION NATIONALE.....	5
B. À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS	6
C. À L'ÉQUIPEMENT.....	7
D. DANS D'AUTRES ORGANISMES, ÉTABLISSEMENTS OU ENTREPRISES	7
II. DES CONSTATS COMMUNS AUX TROIS MINISTÈRES	8
A. LA MOBILITÉ N'EST PAS SOUHAITABLE EN TOUTE CIRCONSTANCE	8
B. GLOBALEMENT, ACCROÎTRE LA MOBILITÉ DEVRAIT ÊTRE UN SOUHAIT PARTAGÉ.....	9
DEUXIÈME PARTIE : PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES AIDES À LA MOBILITÉ.....	10
I. CADRE JURIDIQUE	10
II. AIDES MATÉRIELLES À LA MOBILITÉ	11
III. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	12
TROISIÈME PARTIE : PROPOSITIONS.....	13
I. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES.....	13
II. LES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION.....	14
A. L'ADAPTATION DES STATUTS, DE LA RÉGLEMENTATION ET DE L'ORGANISATION.....	14
B. LA RÉVISION DU RÉGIME DES AIDES MATÉRIELLES.....	16
C. L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES MOBILITÉS DANS CHAQUE MINISTÈRE.....	20
LISTE DES PROPOSITIONS	26
SOMMAIRE DES CINQ ANNEXES.....	27

INTRODUCTION

Les présentes conclusions font suite au quatrième rapport du Comité d'enquête portant sur la gestion des ressources humaines depuis 1999 (après « les gestionnaires de personnels », « le dossier du fonctionnaire » et « la notation et l'évaluation »).

Le thème spécifique de la mobilité, objet de ce rapport, avait été traité notamment dans un rapport de l'IGAS de 1998 avant de faire l'objet d'une mention particulière dans le relevé de décision du CIRE du 15 novembre 2001. L'urgence de développer cette politique de mobilité se situe aujourd'hui dans un contexte dont le renouvellement n'échappe à personne :

- des fonctionnaires en grand nombre partiront, en effet, à la retraite durant les prochaines années. Il conviendra de les remplacer par des mutations impliquant une mobilité accrue. Cette situation peut être un accélérateur de la modernisation de l'État, si l'on est en mesure dans le même temps de faire évoluer les organisations pour améliorer le service public ;
- les processus de décentralisation et de déconcentration vont se poursuivre, entraînant des transferts de personnels, d'une part de l'État vers les collectivités locales, d'autre part des services centraux de l'État vers ses services déconcentrés ;
- la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances devrait conduire à une évolution substantielle de la gestion des personnels de la fonction publique de l'État, qu'il s'agisse de l'organisation de la fonction « personnel » au niveau central comme déconcentré, ou de la gestion des ressources humaines et de ses applications ;
- enfin, l'Europe se construit peu à peu, avec deux conséquences. D'une part, les fonctionnaires français seront plus nombreux à devoir travailler dans un cadre géographique qui ne sera plus limité à l'hexagone. D'autre part, la construction de l'Europe va susciter une émulation dans le domaine de l'organisation des États et devenir un facteur puissant de leur transformation et de leur modernisation.

Une méthode originale a présidé au déroulement de l'enquête : les directeurs de personnels concernés et les organisations syndicales ont en effet été auditionnés, séparément puis collectivement, au début et à la fin des travaux, ce qui a permis de préciser les questions, puis de recueillir les points de vue sur les constats et les premières propositions du groupe. Cette démarche de consultation préalable des organisations syndicales et des administrations par les enquêteurs a été approuvée par les membres du Comité d'enquête et appréciée, sur un tel sujet, par la représentation syndicale.

L'étude concerne trois administrations considérées comme représentatives (éducation nationale, direction générale des impôts, équipement), soit 56 % des effectifs de l'État. Elle conduit :

- d'abord à un constat sur les politiques de mobilité et leurs perspectives dans chacune des trois administrations (cette première partie, qui s'appuie sur une analyse propre à chacune de celles-ci, est développée dans trois annexes aux présentes conclusions) ;
- l'analyse des différentes catégories d'aides à la mobilité est ensuite l'occasion de signaler quelques pistes de réformes déjà engagées (deuxième partie, accompagnée d'une annexe cinq offrant une présentation détaillée des aides) ;
- enfin sont formulées pour l'avenir les propositions précises qui constituent les conclusions du Comité d'enquête (troisième partie).

PREMIÈRE PARTIE

LES CONSTATS EFFECTUÉS DANS TROIS MINISTÈRES

Pour un fonctionnaire, l'acte de mobilité est une décision importante qui concerne également sa famille. De nombreuses questions se posent. Pourquoi la mobilité n'est-elle pas plus développée ? Quelles précautions convient-il de prendre pour la promouvoir ? De quels leviers se servir ?

Les informations collectées au cours de l'enquête ont permis au Comité de constater que si les problématiques des trois administrations diffèrent sensiblement, des objectifs partagés et des obstacles de nature identique n'en existent pas moins.

I. DES PROBLÉMATIQUES DIFFÉRENTES

En matière de mobilité, les mêmes questions ne se posent pas dans les mêmes termes pour tous les ministères. L'enquête menée dans trois ministères a permis de prendre la mesure de leurs spécificités.

A. À L'ÉDUCATION NATIONALE

L'éducation nationale gère des effectifs dont l'importance est sans équivalent dans l'administration française. L'enseignement privé sous contrat étant mis à part, la direction des personnels enseignants (DPE) couvre en effet près de 800 000 enseignants et la direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement (DPATE) près de 300 000 agents autres que des enseignants. C'est à cette échelle que se posent les problèmes de mobilité, avec l'obligation de répondre en permanence aux besoins du système éducatif qui, pour le seul enseignement public, sont en définitive ceux de ses 12 300 000 élèves et étudiants répartis inégalement sur le territoire.

Deux problèmes diamétralement opposés sont observables : difficulté de pourvoir certains postes difficiles où le taux de rotation est trop élevé et stabilité excessive qu'entraîne surtout en fin de carrière l'occupation prolongée de postes obtenus après deux ou trois affectations successives considérées comme temporaires. La rigidité du « barème » appliqué aux mutations et de nombreux freins culturels sont difficilement compatibles avec la personnalisation de la mobilité des personnels, enseignants ou non, même si, par ailleurs, le barème introduit dans le système des éléments d'équité et d'objectivité.

Une évolution positive s'est toutefois dessinée au cours des dernières années, avec le développement des « postes à exigences particulières » (PEP) dont le pourvoi échappe à cette automaticité.

Les aides spécifiques ouvertes dans les zones et établissements difficiles ou pour des fonctions très exigeantes – sous forme de N.B.I., d'indemnités de sujétions, d'attribution de points au barème de mutation – apparaissent foisonnantes et complexes. Elles appellent une harmonisation et une évaluation, insuffisante à ce jour.

Un lien entre mobilité et déroulement de carrière commence à s'établir, avec la mise en place, engagée, de « contrats de carrière » qui informent les personnels dans la transparence.

La déconcentration très poussée de la plupart des mouvements de mutations permet d'apporter une réponse affinée aux besoins de pourvoi des postes et aux souhaits d'affectation géographique et fonctionnelle des agents.

Il reste que l'idée de l'organisation de concours nationaux à affectation régionale présente de l'intérêt, notamment pour la nomination de professeurs des écoles ou d'attachés d'administration scolaire et universitaire dans les zones peu attractives.

Par ailleurs, le ministère de l'éducation nationale offre la particularité de disposer d'un parc très important de logements de fonction (près de 40 000), majoritairement situés dans les établissements d'enseignement. Ces logements, alloués par nécessité ou par utilité de service, revêtent une importance particulière pour le pourvoi des postes de conseillers et d'attachés d'administration scolaire et universitaire.

B. À LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

Forte de 80 000 agents environ, la direction générale des impôts se trouve engagée dans un programme général de modernisation. Son but est de transformer cette administration de contrôle en une administration de services, une gestion par objectifs se substituant progressivement à la gestion de moyens.

Il s'agit d'abord d'optimiser la répartition territoriale des effectifs (les besoins sont au nord, les ressources, y compris les futurs gros effectifs de retraités, sont au sud...). Il faut ensuite assurer les recrutements sur les postes difficiles ou à forte technicité, enfin s'adapter à la modernisation des services (technologies de l'information, déconcentration). Les mesures spécifiques sont très diverses : concours nationaux à affectation régionale pour faciliter le recrutement en zone difficile, postes dits « à avis » (du chef du service du départ) ou « à profil » (avis des deux directeurs d'arrivée et de départ) répondant à des exigences de compétence quand celle-ci doit prévaloir sur l'ancienneté en matière d'affectation, suivi des parcours individuels avec entretien d'orientation permettant de dégager une durée normale de 5 ans renouvelable une fois pour la plupart des postes, aides à l'installation en zone difficile (Ile de France, Alpes Maritimes...).

C. À L'EQUIPEMENT

Administration de services à dominante technique, rassemblant quelque 100 000 agents, l'équipement est soumis depuis les années 1970 à de nombreux changements et notamment à l'application des lois de décentralisation de 1982. La mobilité revêt dans ce ministère une importance stratégique en raison de son entrée dans le domaine concurrentiel pour plusieurs de ses activités (études techniques, travaux).

Ceci explique certaines mesures déjà adoptées en matière de modernisation de la gestion des ressources humaines, ainsi que des mesures nouvelles désormais inscrites dans le plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. A cet égard, les enjeux de la mobilité sont reconsidérés dans le cadre de chartes de gestion négociées, qui prévoient notamment une gestion personnalisée de l'encadrement supérieur – bientôt étendue aux autres catégories de personnel -, une durée optimale dans les postes, un lien entre la mobilité et la promotion.

Les responsables de ce ministère insistent sur le besoin d'outils de pilotage : indicateurs, tableaux de bord, études, évaluations. Dans ce cadre, la politique de mobilité gagnera à ce que soient professionnalisées la recherche de compétences et l'offre de postes. Par ailleurs, la mise en œuvre d'un schéma directeur des recrutements, actuellement en cours, comporte le calendrier des concours et le développement de l'interministérialité.

D. DANS D'AUTRES ORGANISMES, ETABLISSEMENTS OU ENTREPRISES

La rencontre de directions des ressources humaines autres que celles des trois ministères enquêtés et ayant elles aussi adopté une politique de mobilité a permis de compléter et d'enrichir la réflexion sur les thèmes traités dans le rapport.

A ce titre, des rencontres ont été organisées avec :

- les directions de ressources humaines de deux sociétés de service public, France Télécom et EdF-GdF, désormais en compétition avec d'autres opérateurs du fait de l'ouverture à la concurrence européenne ;
- la direction des ressources humaines de Peugeot-Citroën, dont l'activité s'inscrit dans un environnement international marqué par une compétition intense et par la nécessité d'innover en permanence (mobilité imposée.....) ;
- la direction de la fonction militaire et du personnel civil du ministère de la défense, obligée à se restructurer en profondeur à la suite de la loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002. A titre d'exemple on peut citer les militaires qui voient leur carrière organisée en périodes successives où la mobilité est exigée, réglementée et aidée. Elle est ainsi tantôt imposée, tantôt encouragée, tantôt considérée comme normale.

Dans l'ensemble de ces organismes, les enquêteurs ont constaté que la mobilité était devenue un enjeu essentiel et que le montant des aides financières était proportionné aux besoins prioritaires de l'organisme.

II. DES CONSTATS COMMUNS AUX TROIS MINISTERES

Les constats précédents confirment l'*urgence* à développer au sein des administrations de l'État une politique de mobilité dans le contexte évolutif actuel.

Mais il serait prudent et souhaitable de proposer une recherche de solutions adaptée à chaque ministère, par application au sein de l'administration du principe de subsidiarité. Le ministère chargé de la fonction publique a, pour sa part, mission de définir les grands principes, la mise en œuvre relevant de chaque autorité ministérielle avec des limites à respecter et l'obligation d'évaluer régulièrement l'impact des mesures spécifiques mises en œuvre.

A. LA MOBILITE N'EST PAS SOUHAITABLE EN TOUTE CIRCONSTANCE

Une des premières situations extrêmement difficiles est la trop grande mobilité en début de carrière sur certaines zones peu attractives. Certaines régions connaissent des difficultés de recrutement et l'*Ile de France* est souvent un lieu de mobilité subie, dont le fort taux de rotation des effectifs génère un temps corrélativement important à consacrer à la formation. L'État doit fixer les règles et l'alternance géographique doit se situer dans un schéma de carrière. Il existe de nombreux outils supposés incitatifs pour que les agents restent plus longtemps dans leurs postes : *mais sont-ils suffisants pour entretenir une motivation professionnelle* (par exemple dans les établissements scolaires en zone de violence). Une première série de mesures a été prise par le ministre chargé de la fonction publique, dont il faut maintenant mesurer les effets.

Plus généralement, il est apparu nécessaire de trouver un *juste équilibre* entre une mobilité insuffisante peu propice au dynamisme du service public et une mobilité excessive, empêchant ou ne permettant pas de maintenir et de développer des compétences nécessaires au service. Sur ce point, administration et syndicats appellent l'attention sur des cas où la mobilité peut être négative pour le service : ce sont par exemple les collèges implantés dans des zones socialement difficiles, où les équipes pédagogiques se renouvellent trop vite pour conserver la mémoire de l'institution. Cela peut concerner également des postes d'experts, de chercheurs ou de spécialistes dont la mobilité peut être très pénalisante pour le service.

Former un spécialiste exige en effet un important et long investissement de formation et il est normal de chercher à le valoriser ensuite sur une certaine durée. Le manque d'attractivité peut aussi donner lieu à une surenchère indemnitaire, notamment entre fonction publique de l'État et fonction publique territoriale, dans une logique plus « cliente » que « gestionnaire », alors qu'une mobilité trop rapide s'oppose à l'indispensable connaissance des territoires.

B. GLOBALEMENT, ACCROITRE LA MOBILITE DEVRAIT ETRE UN SOUHAIT PARTAGE

Même s'ils dénoncent parfois les excès d'un « conformisme de la mobilité », les représentants des administrations et des syndicats sont dans l'ensemble favorables au principe général d'une mobilité répondant à la fois aux besoins des agents et à ceux de l'administration. La mobilité dans l'intérêt du service n'est vraiment acceptée que si elle rencontre l'intérêt bien compris des personnels. Cette conciliation implique une *concertation attentive et devient la condition d'une adhésion collective*, à défaut de laquelle le système ne peut fonctionner correctement.

Les obstacles à surmonter sont cependant encore nombreux : différences de statuts et de rémunérations, indemnisations peu incitatives, gestion des carrières peu individualisée ne valorisant pas suffisamment la mobilité. Il y a lieu de différencier les systèmes d'aides en fonction de la nature des mobilités souhaitées et des obstacles que celles-ci rencontrent. Il convient en effet de proposer moins des solutions qui s'imposeraient à chaque ministère quelle que soit son histoire et sa culture qu'une panoplie de solutions.

Par ailleurs, la question de la mobilité se pose évidemment différemment pour les cadres – qui consentent souvent de grands efforts à l'exercice de la mobilité – et pour les autres agents dont la mobilité a vocation à être plutôt fonctionnelle à l'intérieur d'une même aire géographique. Il ne faut pas en effet avoir les mêmes exigences ni les mêmes solutions pour toutes les catégories d'agents et pour toutes les fonctions exercées. Enfin, si toutes les mobilités ont lieu sur des postes vacants et de ce fait dans l'intérêt du service, hormis les cas numériquement peu nombreux des affectations ou surnombre, la conciliation entre cet intérêt et le souhait des agents implique nonobstant une concertation de qualité avec le personnel et ses représentants.

Ainsi, *l'utilité de la mobilité* pour le service varie selon qu'il s'agit d'une mobilité « normale » résultant des ouvertures de postes et des candidatures spontanées, d'une mobilité « encouragée » pour les postes difficiles ou à compétences rares, ou enfin d'une mobilité « imposée » par une délocalisation ou une suppression d'activité.

DEUXIEME PARTIE

PRESENTATION SYNTHETIQUE

DES AIDES A LA MOBILITE

Le Comité s'est interrogé sur les conditions de la mise en œuvre de la mobilité et des dispositifs qui y contribuent, au regard du droit, des systèmes d'aides et de la gestion des ressources humaines.

Il est en effet nécessaire d'analyser ces trois aspects dans une présentation synthétique avant de traiter les évolutions souhaitables.

I. CADRE JURIDIQUE

Le cadre juridique issu du statut général est très largement compatible avec le développement de la politique de mobilité et n'exige pas de refonte. La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires consacre d'ailleurs le droit à la mobilité.

En revanche, les textes législatifs et réglementaires le déclinant par corps ont le plus souvent consacré une approche restrictive des facultés de mobilité, qu'il s'agisse du détachement, des possibilités d'intégration ou d'accès au corps par concours interne. S'y ajoutent les obstacles liés à la multiplicité des statuts particuliers et des corps, à leur gestion ministérielle et aux disparités de régimes indemnitaires.

Depuis quelques années, le cadre réglementaire évolue indéniablement favorablement, le décret n° 2002-759 du 2 mai 2002 ayant substantiellement assoupli les conditions de détachement et amélioré celles du retour dans le corps d'origine. De la même manière, la démarche de fusion des corps a conduit à la suppression de 80 corps depuis 5 ans.

Toutefois, des obstacles juridiques à la mobilité demeurent et rendent utiles la poursuite du toilettage des textes, s'agissant notamment de l'accès aux corps, des facultés de détachement, de la consécration la plus large possible du principe d'équivalence des diplômes et de l'expérience professionnelle pour accéder aux concours internes. Sont également souhaitables la poursuite de la fusion des corps et une plus large consécration interministérielle de certains d'entre eux.

Ces démarches paraissent d'autant plus nécessaires que par ailleurs la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, qui en première analyse favorise la mobilité à l'intérieur des programmes ministériels, comporte certains risques : avec le principe de fongibilité asymétrique, elle pourrait favoriser, y compris pour les corps dits interministériels, la pratique largement répandue (bien que décriée) des carrières exclusivement effectuées au sein d'une même administration.

Quoi qu'il en soit les freins statutaires et indemnitaires restent nombreux et leur évaluation est insuffisante comme, entre autres, dans le cas du décret de 1997 qui a limité la mobilité fonctionnelle des administrateurs civils au profit de leur mobilité géographique. Les difficultés de droit interne, ainsi que la question des mobilités européennes et internationales devraient être analysées dans le cadre d'une étude interministérielle à entreprendre spécifiquement et à mener conjointement par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget.

II. AIDES MATÉRIELLES À LA MOBILITÉ

Au delà du nombre important des statuts et des régimes indemnitaires, parmi les difficultés les plus fréquemment évoquées, figure l'inadéquation du dispositif actuel des aides matérielles - qu'il s'agisse de leur nature ou de leur montant - aux enjeux actuels de la gestion publique.

Le dispositif éclaté des aides à la mobilité est peu lisible, hétérogène et incomplet, et surtout sans relation claire avec les objectifs ou les stratégies de changement des administrations.

Les aides générales ne compensent pas toujours la totalité des frais réellement exposés par les personnels lorsqu'ils accomplissent une mobilité géographique. Le sujet central de l'aide au logement dans les régions où l'immobilier est rare et cher n'est pas traité de manière satisfaisante. En particulier, la gestion de la politique interministérielle du logement social des fonctionnaires n'est pas suffisamment maîtrisée et, globalement, présente un faible rapport coût/avantage.

Les aides spécifiques restent marquées par les circonstances qui les ont fait naître (indemnité exceptionnelle de mutation, indemnité spéciale de décentralisation, congé formation-mobilité). Lorsqu'elles ont été mises en œuvre, elles n'ont pas pour autant été suivies, ni a fortiori évaluées.

Enfin, les difficultés d'ordre familial et social ne sont encore que marginalement prises en considération. Il en va tout spécialement ainsi du risque de perte d'emploi du conjoint ou de la charge d'un double domicile. Plus généralement, un important effort reste à accomplir dans l'accompagnement professionnel et personnel des agents mobiles.

Ainsi, d'une manière générale, les dispositifs actuels relèvent d'une approche fragmentée, limitée et relativement passive, en tous cas rarement incitative ou gratifiante, de la gestion des ressources humaines.

III. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

S'il convient d'adapter le régime juridique et d'améliorer le dispositif d'aides, il est essentiel d'intégrer la mobilité dans *la gestion des ressources humaines*.

L'article 60 du statut général permet à l'autorité compétente d'imposer une mutation, mais les demandes des agents doivent toujours être prises en considération. En fait, seule une bonne gestion des ressources humaines peut permettre de répondre à l'intérêt du service en prenant en compte les souhaits de l'agent.

La GRH actuellement pratiquée est critiquée pour l'insuffisante valorisation des efforts de mobilité accomplis dans le sens des objectifs de l'État. A quoi bon prendre des risques pour sa carrière, avec des répercussions sur la vie familiale, si cela ne se traduit pas par une reconnaissance spécifique de la part de l'administration ? Les propositions susceptibles de répondre à ces préoccupations sont présentées en troisième partie.

Les aides ne doivent pas être les mêmes pour toutes les mobilités : une distinction est donc à effectuer entre les catégories de fonctionnaires (cadres et non cadres, spécialistes et polyvalents...) et aussi, comme déjà indiqué¹, entre les types de mobilités (naturelles, encouragées ou imposées). La jurisprudence administrative autorise des distinctions formulées sur des différences de situations ou de considérations d'intérêt général.

L'examen des solutions mises en œuvre dans les différents ministères, en particulier à l'éducation nationale ou à la défense, montre la nécessité d'appliquer une différenciation des aides en fonction des objectifs poursuivis, de l'intérêt du service et du degré d'adhésion des agents. Il n'est pas légitime, en effet, de considérer de la même manière les mobilités **normales** qui résultent du jeu habituel des candidatures spontanées, correspondant à un choix personnel des agents, sur des postes déclarés vacants, les mobilités **encouragées** par l'administration pour pourvoir des postes administrativement, techniquement ou socialement difficiles, enfin les mobilités qui sont **imposées** par exemple à la suite d'un changement d'organisation de l'administration.

Il faut également s'interroger sur l'opportunité d'instaurer des mesures dissuasives lorsque l'occupation d'un poste s'avère trop longue. En leur absence, comment favoriser par exemple les mobilités naturelles et attendues de longue date par les agents du nord vers le sud ?

Malgré leur rôle déterminant, le régime juridique et les aides financières se révèlent finalement seconds par rapport à la politique de gestion des ressources humaines, qui constitue le levier principal d'une politique de mobilité.

¹ Comme indiqué page 9.

TROISIEME PARTIE

PROPOSITIONS

Cette troisième partie procède de *six orientations générales* et se traduit par *une quinzaine de propositions d'amélioration retenues par le Comité d'enquête*, récapitulées à la fin des présentes conclusions.

I. LES ORIENTATIONS GENERALES

Les orientations peuvent être présentées en six points :

- la mobilité est un droit ouvert à tous les fonctionnaires, quel que soit leur grade, pour permettre enrichissement professionnel et égalité des chances ;
- la mobilité est nécessaire à l'administration pour lui permettre de s'adapter de manière permanente aux exigences du service public, mais elle n'est pas la solution adaptée à tous les problèmes ;
- la mobilité doit s'accompagner de règles simples et connues de tous, que ses dispositions concernent les domaines statutaire, réglementaire, financier ou de la gestion ;
- toutes les mobilités ne doivent pas être traitées de la même manière et une distinction doit être faite entre les mobilités « normales », faisant suite à des candidatures spontanées sur des emplois publiés, les mobilités « encouragées » pour les postes à enjeu important et les mobilités « imposées ». Ces dernières justifient un traitement spécifique de la part de l'administration ;
- lorsque l'administration « encourage » la mobilité d'un fonctionnaire en vue de lui confier un emploi à enjeux importants, cela doit contribuer de manière positive à sa carrière et ne pas se traduire par un appauvrissement ;
- les aides à la mobilité concernent, au plus près, les agents et les services. Il est donc souhaitable qu'elles fassent l'objet d'une concertation étroite avec les personnels et leurs représentants et qu'elles soient largement diffusées.

Les échanges avec les directeurs des administrations et les organisations syndicales ont permis de valider ces orientations générales.

Toutefois, le principe de la prise en compte des priorités des services et pas seulement des souhaits des agents a suscité des débats, de même que l'idée de distinguer entre les mobilités « normales », « encouragées » et « imposées » dans le traitement des mobilités et les aides accordées. Accepter de telles différenciations rejoint cependant les propositions du précédent rapport du Comité d'enquête sur l'évaluation des fonctionnaires et les dispositions nouvelles de la loi organique relative aux lois de finances.

Pour le Comité, le levier principal sur lequel il convient d'agir est essentiellement celui de la gestion des ressources humaines même s'il convient de ne pas négliger l'organisation juridique, qui doit être encore adaptée, et le dispositif des aides financières qui devrait être plus cohérent.

Ces leviers sont en fait **complémentaires**. Les aides financières seules ne peuvent suffire si elles ne sont pas doublées d'une gestion professionnelle des carrières qui valorise et reconnaît de manière personnalisée les efforts de mobilité, notamment entre fonctions publiques de l'État et territoriale, qui nécessitera également la création de passerelles et le développement d'une culture administrative commune. Inversement, sans indemnisation satisfaisante des dépenses engagées lors de la mobilité, les améliorations de gestion perdront de leur efficacité.

II. LES PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Elles peuvent être regroupées en trois domaines majeurs.

A. L'ADAPTATION DES STATUTS, DE LA REGLEMENTATION ET DE L'ORGANISATION

La nécessité de poursuivre l'adaptation du cadre juridique est un constat de principe largement partagé. Son application concrète suppose une forte implication interministérielle.

Il conviendra d'accentuer les efforts entrepris pour la réduction du nombre de corps:

- fusionner les corps de même nature artificiellement scindés selon que les agents servent en administration centrale ou déconcentrée ;
- rattacher les corps à effectifs réduits à des corps numériquement plus importants, offrant de meilleurs déroulements de carrière et de plus grandes opportunités de mobilité fonctionnelle ;

- réduire à terme les disparités de régimes indemnitaires entre agents de niveau de responsabilité, d'expérience et de nature de fonction équivalents, qui constituent un obstacle à la mobilité. Sans méconnaître l'impact budgétaire de la mesure, la réduction des disparités les plus injustifiées doit permettre de favoriser des mobilités dont le taux de retour pour l'État sera non nul.

1. Poursuivre la réduction du nombre des corps et réduire les disparités de régimes indemnitaires les moins fondées

Le long travail visant à diminuer le nombre de corps, à fusionner les corps quasi identiques et à donner une véritable taille critique quand cela est justifié doit être poursuivi. Sans méconnaître le coût budgétaire de ces réformes, il convient de prendre en compte les gains qu'elles procurent en termes de gestion des personnels et de mobilité fonctionnelle. Pour favoriser la mobilité, la démarche de clarification et la refondation juridique des régimes indemnitaires (suite aux rapports de la Cour des comptes) doivent être poursuivies : il s'agit de réduire les disparités globales de traitement et d'indice terminal existantes à niveau de responsabilité, d'expérience et de nature de fonction équivalents y compris pour les emplois de fin de carrière.

2. Approfondir le recours au détachement

La voie du *détachement* est l'une de celles qui permettent de développer la mobilité entre ministères et entre fonctions publiques. Aussi est-il proposé de poursuivre le plus largement l'ouverture des statuts aux détachements de fonctionnaires issus d'autres corps, d'autant que la LOLF devrait remettre en cause les mises à disposition.

La lisibilité de l'intérêt du détachement sera d'autant meilleure que les perspectives d'intégration seront connues. Le décret 2002-759 du 2 Mai 2002 modifiant le décret du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires facilite considérablement les choses.

3. Élargir les possibilités de candidatures aux concours internes

Les conditions auxquelles sont soumis les candidats aux concours internes de l'administration apparaissent parfois inutilement restrictives. Même s'il en résulte une remise en cause de certaines filières traditionnelles, il est proposé de les élargir pour diversifier les corps par une plus grande variété de formations initiales et pour accroître globalement, *la mobilité au sein des fonctions publiques ainsi qu'entre elles*.

A l'instar du décret n° 95-888 du 7 Août 1995 relatif aux attachés d'administration centrale, qui établit un accès sans restriction aux candidatures au concours interne de l'État déposées par les agents de la fonction publique territoriale, un élargissement des passerelles entre ces deux fonctions publiques doit être favorisé pour les corps techniques.

4. Mettre en place des dispositifs de concours nationaux à affectation régionale

Dans certains ministères et certaines régions, les directions rencontrent de réelles difficultés à pourvoir des postes et à stabiliser la durée dans le poste les agents qui les occupent, ceux-ci souhaitant retrouver rapidement leur région d'origine ou une région présentant de meilleures conditions de travail. L'organisation de concours nationaux à affectation régionale répond en partie à ces préoccupations. Il convient de les développer autant que possible, en veillant à ce que la qualité du service public reste égale sur l'ensemble du territoire. Il y a lieu de poursuivre corrélativement la déconcentration des opérations de mutation. Mais tout mouvement déconcentré devrait être précédé, suffisamment à l'avance, d'un signalement au niveau national, permettant à des agents d'autres circonscriptions de venir éventuellement s'y porter candidats.

B. LA REVISION DU REGIME DES AIDES MATERIELLES

Un consensus s'est dégagé sur la nécessité d'ordonner et de clarifier les dispositifs existants de sorte que les propositions de réforme prennent leur plus grande force.

La volonté d'amélioration et de réforme de la gestion des ressources humaines dans l'administration doit pouvoir se lire dans le dispositif global des aides à la mobilité. Il est *souhaitable* que toute mesure technique puisse être rapportée aux *principes* suivants :

- la mobilité ne doit pas conduire globalement à l'appauvrissement des agents concernés. Ce principe, qui est naturellement mis en avant pour les catégories les plus modestes, doit s'appliquer également aux cadres, en particulier ceux auxquels serait confiée une mission directement liée à un objectif de modernisation des services ;
- les aides à la mobilité doivent pouvoir être corrélées aux objectifs et aux stratégies de changement des administrations. Il convient en ce sens de distinguer des mobilités « normales » ou naturelles, donnant suite à des candidatures spontanées sur des emplois publiés, des mobilités « encouragées » qui s'inscrivent dans une politique d'orientation de carrière et de gestion des parcours professionnels, enfin des mobilités « imposées », qui découlent de modifications lourdes apportées dans les missions d'un service ou dans son organisation générale. Cette proposition qui consiste à graduer l'importance des aides à due proportion des sujétions induites par une mobilité peut faire débat. Elle participe toutefois d'une culture du résultat qui constitue désormais l'un des axes fondamentaux de la réforme administrative ;
- il est souhaitable enfin que les administrations puissent disposer d'un budget-mobilité pour dynamiser leur gestion des ressources humaines. Il importe que ce budget matérialise l'effort entrepris pour développer la mobilité, facilite le pilotage et l'évaluation des mesures prises et permette un échange et une concertation véritables avec les représentants des personnels.

1. Simplifier et mieux faire connaître le dispositif existant d'aides à la mobilité

Les aides existantes, créées au fil du temps pour résoudre des problèmes successifs différents, forment un ensemble disparate, peu lisible et insuffisamment incitatif. Il convient aujourd'hui de simplifier, d'adapter les mesures à la réalité des problèmes rencontrés et d'abord de faire connaître le dispositif et les distinctions faites entre les aides afin de rendre la mobilité plus attractive.

2. Améliorer la prise en charge des changements de résidence et faciliter l'accompagnement des agents

En tout état de cause, la mobilité dans l'intérêt du service **ne doit pas aboutir comme c'est souvent le cas actuellement à un appauvrissement de l'agent** qui doit faire face à des dépenses supplémentaires sans bénéficier de l'indemnisation correspondante.

L'amélioration de la prise en charge **des changements de résidence est souhaitable** : le barème actuel de remboursement des frais de déménagement est complexe et n'a plus été réactualisé depuis 1990. Il convient donc au minimum de l'actualiser pour tenir compte de l'évolution des prix depuis plus de 10 ans. Il est également proposé de moderniser ce dispositif en mettant à l'étude le principe d'un remboursement des frais à leur montant réel, éventuellement plafonné, comme cela se pratique habituellement dans le secteur concurrentiel, afin de tenir mieux compte du coût du changement de résidence.

Il est par ailleurs nécessaire de développer et de formaliser les dispositifs de préparation et d'accompagnement des changements de résidence et de porter une attention particulière à la mobilité du conjoint et de la famille, aujourd'hui quasiment ignorées des dispositifs d'aides à la mobilité.

3. Créer un dispositif d'aide à la personne pour les mobilités « encouragées » et « imposées »

L'administration doit pouvoir encourager fortement certains agents à accepter une mobilité, notamment afin de pouvoir affecter des personnels sur des postes difficiles à pourvoir ou à forts enjeux. Ainsi est-il proposé :

- de mettre à l'étude la transposition aux administrations des formules mises en œuvre par l'État dans le cadre de la réforme du 1 % logement : « loca-pass », « mobili-pass », et toute mesure de facilitation de changement de résidence. Il faut rappeler que le secteur privé développe les aides à la mobilité par la gestion du « 1 % » logement, qui représente en fait 0,45 % de la masse salariale des entreprises ;

- d'inciter les administrations à se doter d'un « budget-mobilité » leur permettant de servir, sous conditions strictes de montant et de durée, des aides à la personne en compensation des sujétions importantes induites par certaines mobilités et d'en organiser l'évaluation. Ce budget mobilité pourrait permettre aussi de compenser temporairement et partiellement, dans les cas les plus difficiles, les conséquences de la perte de l'emploi du conjoint.

La proposition consistant à mettre en place dans chaque administration *un budget dédié à la mobilité*, résulte des échanges du groupe avec les organismes extérieurs à l'administration et mérite également d'être discutée. En effet les sujétions dues à la mobilité doivent être analysées au cas par cas, dans le cadre des décisions politiques de réorganisation des services, afin de différencier les aides pour des plans collectifs de celles liées à des déplacements géographiquement plus réduits. L'aide ponctuelle individuelle est envisageable sur cette base, car si les définitions retenues étaient trop générales, les aides à la personne comporteraient un risque majoré d'extension sans contrôle.

Enfin, le budget mobilité ici proposé doit être mis en perspective avec les principes de GRH définis dans la LOLF, à partir du budget 2006, qui comportent encore de nombreuses inconnues. Selon qu'on applique ou non la globalisation des crédits de personnels, son enveloppe indicative, au sein du budget opérationnel de programme au sens de la LOLF, peut être très variable, comme les latitudes laissées aux gestionnaires de personnel.

Si, dans les faits, la mobilité encouragée ou imposée est accompagnée d'avantages spécifiques, une information suffisante devrait générer un effet de développement et une accélération du mouvement en faveur des mobilités. En effet la mobilité représente un coût et une perte financière qui doivent être expertisés. De plus l'emploi du conjoint constitue un sujet important qui ne peut plus être négligé, notamment par la mise en place de cellules d'accompagnement à la recherche d'emploi ou le recours à des associations spécialistes de ce sujet, ou enfin des dispositifs adaptés de congé-formation, également proposés pour le conjoint.

4. Mieux intégrer les questions de mobilité dans la politique du logement social des fonctionnaires

La politique du logement des agents de l'État, qui fait actuellement l'objet de négociations entre le budget et l'équipement nécessite une amélioration de sa gestion, pour ce qui concerne le suivi des réservations.

Dans certaines régions, la rareté ou le coût du logement constitue un problème réel. Aussi, est-il proposé :

- de ne pas remettre en cause l'existence d'une politique de réservation de logements et de mettre à l'étude un programme de développement du parc immobilier interministériel pour faire face aux recrutements des années 2005-2010 ;

- de rationaliser la gestion des réservations, d'en améliorer le suivi et de mieux formaliser les mécanismes d'attribution des réservations.

Les aides au logement : dans certaines régions, à commencer par la région Ile de France, la difficulté de trouver un logement, correspondant à un budget familial courant, localisé à une distance raisonnable de son lieu de travail, constitue en effet un frein essentiel à la mobilité mais aussi parfois à la permanence souhaitée dans certaines fonctions. Pour essayer de résoudre ces difficultés, l'État, dans un cadre interministériel, mais aussi certains ministères sur leur budget propre, acquièrent pour les agents des réservations de logements dans le parc des logements sociaux (par ailleurs subventionnés par l'État). Il s'agit dans la pratique de droits de présentation prioritaire acquis pour 20 ou 30 ans par l'État auprès d'organismes de logements sociaux en contrepartie d'une participation à l'investissement. Le jugement porté sur ces mesures est généralement sévère, reposant sur un quadruple constat : *cette politique est complexe, d'un coût élevé, d'un rendement faible et ne résout que partiellement les problèmes*. L'unanimité s'est dégagée pour une évaluation de l'ensemble du dispositif afin de proposer les évolutions. Le nombre, la localisation et les caractéristiques des logements réservés sont, en théorie, connus. On sait beaucoup moins bien par qui ces logements sont occupés (fonctionnaires, non fonctionnaires, retraités ?) si bien que toute simulation sur l'évolution de la situation n'est guère possible actuellement.

- *La complexité* résulte du nombre des procédures et du nombre d'acteurs intervenant dans la gestion de ces réservations.

- *Les coûts de réservation sont sensiblement plus élevés que ceux acquittés par les collecteurs du 1 % logement* pour la réservation de logements au bénéfice des salariés du secteur privé.

- *Il est d'un rendement faible* car le taux d'occupation par les fonctionnaires des logements qui leur sont réservés n'est pas satisfaisant. En raison de réservations sur des longues durées, l'offre ne correspond plus toujours à une demande qui évolue vers des secteurs différents.

- *Il ne résout enfin que partiellement les problèmes*, car d'une part seules les catégories les plus modestes de la fonction publique remplissent les conditions de revenus pour accéder à la plupart des logements HLM, d'autre part les agents faisant acte de mobilité se trouvent en concurrence, pour l'occupation des rares logements qui se libèrent, avec les agents déjà implantés qui, pour des raisons sociales, recherchent eux aussi un logement et ont déposé une demande de longue date. Par ailleurs les logements proposés et occupés par des fonctionnaires révèlent un taux de rotation très insuffisant.

Le logement constitue donc un élément essentiel, que la direction générale de l'administration et de la fonction publique expertise actuellement, dans le cadre de la politique interministérielle d'action sociale. Une première analyse semble favorable à l'aide à la personne, en ne méconnaissant toutefois pas le risque de dérive financière, par des indemnités de résidences et des aides au changement de résidence. Le lissage des loyers, par le versement d'une indemnité différentielle, a déjà été adopté dans le secteur concurrentiel.

Dans le domaine du logement deux thèmes nécessiteront également une analyse : d'une part le sujet relatif aux logements de fonction, dans les trois fonctions publiques. Il semble en effet que de nombreux logements de fonction, même confortables, demeurent inoccupés ; d'autre part, le rapport, sur le thème du logement, ne développe pas les difficultés rencontrées par les agents propriétaires de leur logement, qui sont en conséquence beaucoup moins mobiles.

C. L'AMELIORATION DE LA GESTION DES MOBILITES DANS CHAQUE MINISTERE

Certaines des propositions de gestion des ressources humaines sont importantes même si elles appellent débat et approfondissements ultérieurs.

1. Mieux utiliser les textes existants

Pour développer la mobilité, il est indispensable de mieux utiliser les dispositions offertes par les textes existants notamment en matière de différenciation du grade et de l'emploi, de détachement, de mise à disposition, de statut d'emploi, de congé formation-mobilité.

2. Définir les territoires pertinents de gestion et de recrutement

La gestion de proximité permet de prendre en compte les intérêts des agents comme ceux des services. Il convient de la développer par une déconcentration des actes de gestion, des opérations d'affectation et de mutation et, le cas échéant, des concours de recrutement, jusqu'au niveau le plus opératoire pour les administrations concernées. Les mobilités géographiques et fonctionnelles souhaitables se développeraient à l'intérieur de ces territoires pertinents.

La définition de « *territoires pertinents de recrutement et de gestion* » (nommés aussi parfois « bassin d'emploi ») est liée à la déconcentration de la gestion du personnel, en bonne partie déjà mise en œuvre à l'éducation nationale par exemple. Elle doit s'affranchir de tout esprit de système et viser l'adéquation aux besoins et impératifs de l'administration considérée.

Il importe aussi d'identifier et de délimiter les « zones sensibles » où se situent les postes les plus malaisés à pourvoir, parce que géographiquement excentrés ou peu attractifs, économiquement pénalisants ou assortis de conditions d'exercice très difficile. Le but est d'y faire jouer une discrimination positive.

3. Établir, dans chaque ministère, une charte de gestion des ressources humaines

On peut considérer que les plans de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, élaborés par chaque ministère, constituent le préalable aux chartes de gestion (cf. rapport du Comité sur « la répartition locale et fonctionnelle des emplois dans les services déconcentrés de l'État » et les difficultés de la prévision démographique).

Celles-ci doivent respecter l'identité, la culture et les objectifs des ministères. Il n'est en effet pas pertinent d'imposer un modèle commun, chaque administration, confrontée à des problèmes propres, ayant à définir et appliquer des solutions adaptées. La mise en œuvre d'une charte de gestion invite à un effort de réflexion concertée avec les personnels et leurs représentants et peut constituer une source de progrès et d'efficacité. En effet, le développement de la mobilité ne va pas de soi et repose en grande partie sur le climat de confiance entre le fonctionnaire et son administration et réciproquement. Or la confiance se nourrit de clarté, d'équité, de transparence des règles du jeu, de respect des engagements pris, de reconnaissance et de valorisation des efforts et des résultats.

La charte de gestion, idée forte du rapport reconnaît le lien entre mobilité et promotion qui implique une réflexion sur les barèmes de mutation et sur les critères applicables en matière de gestion des corps et de fonctionnement des CAP, conduisant à un accord global. *La concertation avec les représentants des personnels* est donc un élément fort dans ce domaine. Mobilité et promotion font d'ailleurs partie des sujets proposés par le ministre chargé de la fonction publique aux organisations syndicales, dans le cadre des groupes de travail mis en place début 2003 avec la DGAFP.

La charte de gestion des ressources humaines est donc à établir par ministère, en concertation avec les représentants du personnel. Elle porte sur les objectifs, les acteurs et les règles de la mobilité, sur la base d'une méthodologie générale proposée par le ministre chargé de la fonction publique. La valorisation de la mobilité dans l'avancement ne doit cependant pas induire un lien trop rigide ou automatique entre l'une et l'autre, au détriment notamment de la promotion interne ou des besoins de certaines fonctions qui nécessitent une stabilité importante.

Il revient à la charte de définir, dans le cadre du droit en vigueur, les règles et principes relatifs à l'instruction des demandes de mutation, à la gestion, à la définition des types de mobilités, aux liens entre mobilité et avancement, à la limitation des durées d'affectation.

Il lui appartient également de préciser les lignes de conduite à tenir pour ce qui concerne les garanties d'avancement, en période de mobilité, l'organisation du retour de mobilité et la prise en compte, en cours de carrière, des services rendus et de l'expérience acquise pendant les mobilités effectuées dans l'intérêt du service.

Compte tenu des caractéristiques du secteur public, de la variété de ses activités, des cultures et de l'histoire de chacun de ses ministères, l'exercice de rédaction d'une telle charte ne peut se concevoir qu'à l'intérieur de chaque administration, entre acteurs connaissant bien les attentes de celle-ci et de ses agents : ce qui n'exclut pas l'établissement, sous l'égide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique d'un cadre commun portant sur la méthode et le noyau dur du contenu.

Plusieurs étapes peuvent être imaginées dans l'élaboration d'une charte de gestion.

D'abord une phase de réflexion en commun sur les objectifs de la mobilité, sur les raisons de la développer pour l'adaptation de l'organisation à ses missions et pour le développement professionnel de chaque agent. Elle est à compléter par l'analyse des forces et faiblesses des dispositions en vigueur.

Une deuxième phase pourrait consister à décrire les acteurs de la mobilité, leur rôle dans les procédures, leur déontologie, mais aussi les outils de la mobilité en mettant l'accent sur leur disponibilité et leur transparence. A ce titre, plusieurs questions importantes seraient à traiter. A quoi sert l'entretien d'évaluation pour alimenter les politiques de mobilité et de formation ? La bourse d'emploi est-elle disponible pour tous et comprend-elle tous les postes vacants ? Comment sont instruites les demandes de mutation ?

Au cours d'une phase ultérieure, des sujets plus difficiles devraient être abordés. Quelle est pour chaque nature de poste sa durée normale ? Quels postes sensibles requièrent que des durées limitées soient fixées ? Comment peut-on inciter les agents à la mobilité ? Quel est le lien entre mobilité et avancement ? Quelles formations d'adaptation à l'emploi convient-il de mettre en œuvre ? Quelles sont les garanties d'avancement en période de mobilité ? Comment est organisé le retour de mobilité et comment sont pris en compte, en cours de carrière, les services rendus et l'expérience acquise pendant les mobilités effectuées dans l'intérêt du service ?

D'autres dispositions portant sur l'amélioration ou la professionnalisation de la gestion des ressources humaines gagneraient à être débattues lors de la rédaction de cette charte : gestion personnalisée des carrières, déconcentration des actes de gestion et de recrutement, apport d'une information complète et accessible à tous, ou mise en place et organisation de cellules de conseil en mobilité et déroulement de carrière, en mesure de proposer aux agents des informations objectives et des bilans de compétence.

Des mesures de cet ordre sont déjà mises en œuvre ici ou là dans les ministères que nous avons visités, ce qui prouve leur réalisme. Elles sont en voie de généralisation dans les organismes extérieurs visités qui, soumis à la concurrence, ont cherché à valoriser la motivation et la qualité professionnelle de leurs personnels, favorisant le développement de l'entreprise.

Dans le cadre de la charte de gestion il faut distinguer la mobilité, voulue par le service, de la mutation demandée par l'agent. Le problème se pose plus par grade et par corps que par ministère. Dans de nombreux cas, une carrière effectuée uniquement en administration centrale peut être considérée comme une anomalie.

L'application de la LOLF sera une donnée essentielle car, privilégiant l'approche par programmes, elle tendra à renforcer la relation entre administration centrale et services déconcentrés, posant en termes renouvelés la question du rôle coordonnateur du préfet.

Dans ce contexte, la publication des postes proposés à la mobilité devrait être marquée d'une plus grande sincérité, laissant à l'écart ceux déjà pourvus en réalité.

Au total, la mobilité encouragée ou imposée devrait être valorisée par la charte de gestion, avec affirmation du lien entre mobilité et promotion, alors qu'elle est souvent traitée, actuellement, comme un élément modérateur de carrière. A contrario, des mesures dissuasives peuvent être envisagées vis-à-vis des occupations de postes trop prolongées, à l'encontre de l'intérêt du service. Il peut s'agir de la dégressivité des primes au-delà d'un certain seuil ou de strictes limitations de durée, posées statutairement ou en gestion.

4. Gérer les carrières de façon personnalisée

Le personnel d'encadrement, à tous les niveaux, doit jouer un rôle déterminant dans la gestion personnalisée des carrières des agents placés sous son autorité. Les entretiens d'évaluation et d'orientation doivent être l'occasion de traiter les problèmes de compétence, de formation, d'évolution de carrière et de mobilité en liaison avec la réflexion partagée sur l'intérêt du service.

Le recours aux « postes à profil » ou « à exigences particulières » ou « à avis » (cf. p. 6) déjà développé sous des formes diverses dans les trois ministères étudiés mérite d'être encore étendu. Le plus souvent leur mise en œuvre n'implique pas de modification des textes existants.

5. Concevoir et appliquer des programmes de formation dédiés à la mobilité

La formation et l'adaptation aux emplois de mobilité sont évidemment une condition de réussite de celle-ci. A ce titre, elles ont à figurer en bonne place dans la gestion des carrières et les chartes de gestion.

Il convient d'offrir aux personnels effectuant une mobilité ou s'y préparant des formations théoriques et pratiques d'adaptation ou de reconversion conçues en fonction du référentiel de compétences des emplois concernés et du passé des intéressés. Il y a tout intérêt à ce qu'elles soient organisées sous une forme modulaire, ajustable aux situations et besoins individuels et faisant un large appel au traitement de cas concrets. Il est important aussi que les personnels intronisés dans des fonctions nouvelles, bénéficient temporairement d'un tutorat assuré par une personne ressource expérimentée.

Il y a lieu, par ailleurs, d'expertiser le dispositif de congé formation-mobilité régi par le décret n° 97-1043 du 13 novembre 1997, ainsi que l'opportunité de son assouplissement éventuel. Ce régime, qui vise à faciliter le passage d'un corps à un autre et qui astreint les bénéficiaires à des bilans de compétence, est en effet très peu utilisé alors qu'il apparaît répondre à certains des besoins exprimés par les services.

6. Développer la mobilité entre les fonctions publiques

Les problèmes posés par la mobilité entre fonctions publiques n'étaient pas dans le champ précis de l'enquête et n'ont donc pas fait l'objet d'un examen spécifique.

Le groupe d'enquête estime néanmoins que dans la période actuelle de nouvelle répartition des compétences, une réflexion sur ce sujet mérite d'être poursuivie activement.

7. Favoriser la mobilité internationale

La présence de fonctionnaires français auprès des institutions européennes et internationales est fondamentale pour le rayonnement de la France et la défense de ses positions à l'étranger. Il importe que les informations sur les postes à pourvoir à ce titre soient systématiquement réunies et diffusées via le ministère des affaires étrangères et le ministre délégué aux affaires européennes aidés dans leur travail de collecte par la représentation permanente auprès de l'Union européenne et par des organismes ou services spécialisés tels que la SGCI et la DREE.

L'insuffisante prise en compte des mobilités internationales dans les affectations de retour et le déroulement ultérieur de la carrière est souvent source d'insatisfactions et de difficultés. Il faut s'attacher à y remédier.

En tout état de cause, l'importance que revêt la promotion de la mobilité internationale et la complexité des questions qu'elle pose justifient qu'elle fasse l'objet d'un chantier interministériel d'étude et de proposition coordonné par le ministère des affaires étrangères, avec la participation active de la DGAFP et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

8. Informer et conseiller

La décision d'effectuer une mobilité est à prendre en pleine connaissance de cause et en temps utile. D'où le caractère décisif de l'information et du conseil.

L'information doit être claire, aisément accessible et précocement disponible. Cela suppose une publicité appropriée des postes offerts à la mobilité et des conditions posées pour s'y porter candidat. L'objectif est, par le canal des bulletins officiels ou de liaison et de nouvelles technologies, de toucher tous les agents susceptibles d'être intéressés. Le même soin dans la collecte et le traitement de l'information doit présider au recueil des candidatures à mobilité, à la vérification de leur enregistrement, à la prise en compte des souhaits d'affectation et à la diffusion des résultats de mouvements de mutation.

Quant à l'information et au conseil des personnels sur leurs possibilités de changement et sur l'insertion de la mobilité dans leur cursus, ils passent par les entretiens périodiques avec la hiérarchie et par la mise en place vivement recommandée à un niveau pertinent de gestion, de « cellules de conseil en mobilité et déroulement de carrière », à même d'offrir des consultations ponctuelles ou détaillées, des bilans de compétence et un accompagnement pour la valorisation des acquis professionnels. Les enjeux en cause justifient que, sur ce dernier point, puisse être ouvert un chantier interministériel de réflexion et de recommandation dont le pilotage devrait revenir à la DGAFP.

LISTE DES PROPOSITIONS

A. ADAPTER LES STATUTS, LA REGLEMENTATION ET L'ORGANISATION POUR MIEUX REpondRE AUX OBJECTIFS POURSUIVIS EN MATIERE DE MOBILITE.

- 1. Poursuivre la réduction du nombre des corps et réduire les disparités de régimes indemnitaires les moins fondées**
- 2. Approfondir le recours au détachement**
- 3. Élargir les possibilités de candidature pour les concours internes**
- 4. Mettre en place des dispositifs de concours nationaux à affectation régionale**

B. REVISER LE REGIME DES AIDES GENERALES A LA MOBILITE ET INSTITUER UN DISPOSITIF EXCEPTIONNEL POUR LES MOBILITES ENCOURAGEES ET PRIORITAIRES.

- 1. Simplifier et mieux faire connaître le dispositif existant d'aides à la mobilité**
- 2. Améliorer la prise en charge des changements de résidence et faciliter l'accompagnement des agents**
- 3. Créer un dispositif d'aide à la personne pour les mobilités « encouragées » et « imposées »**
- 4. Mieux intégrer les questions de mobilité dans les politiques du logement social des fonctionnaires**

C. AMELIORER LA GESTION DE LA MOBILITE DANS CHAQUE MINISTERE

- 1. Mieux utiliser les textes existants**
- 2. Définir les territoires pertinents de gestion et de recrutement**
- 3. Établir, dans chaque ministère, une charte de gestion des ressources humaines**
- 4. Gérer les carrières de façon personnalisée**
- 5. Concevoir et appliquer des programmes de formation dédiés à la mobilité**
- 6. Développer la mobilité entre les fonctions publiques**
- 7. Favoriser la mobilité internationale**
- 8. Informer et conseiller (les cellules de conseil en mobilité)**

ANNEXES

ANNEXE 1	LETTRE DE MISSION.....	28
ANNEXE 2	LA MOBILITÉ À L'ÉDUCATION NATIONALE.....	31
ANNEXE 3	LA MOBILITÉ À LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS.....	49
ANNEXE 4	LA MOBILITÉ À L'ÉQUIPEMENT.....	61
ANNEXE 5	PRÉSENTATION DU DISPOSITIF ACTUEL DES AIDES À LA MOBILITÉ.....	69

LIBERTE . ÉGALITE FRATERNITE
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREMIER MINISTRE

ANNEXE 1
LETTRE DE MISSION

Comité d'enquête
sur le coût et le rendement
des services publics

Le Président

Le jeudi 20 décembre 2001

DL/198

Le Premier président de la Cour des comptes
Président du Comité d'enquête
à
Monsieur Maurice BOURGES
Ingénieur général des Ponts et chaussées

Objet : Demande d'enquête sur les aides à la mobilité des agents de l'Etat
dans l'intérêt du service.

La mobilité des agents de l'Etat a pour objectif de répondre à la diversité des besoins des usagers des services publics. En termes d'organisation elle est récapitulée par la décision d'affecter les agents qui sont dans les corps à des fonctions et à des lieux géographiques déterminés. Cependant la mise en oeuvre pratique en est toujours difficile.

La problématique dans laquelle s'insèrent les réflexions sur la mobilité est aujourd'hui en partie renouvelée : la loi organique du 1 août 2001 relative aux lois de finances accroît en effet les responsabilités des administrations au regard des objectifs, des missions et des programmes des services. Elle entraîne la nécessité d'y voir plus clair sur l'adaptation corrélative des moyens, notamment en personnel. Une réunion récente du Comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) a pris à cet effet certaines décisions.

Deux séries de travaux récents retiennent en outre plus particulièrement l'attention.

Un premier rapport a été présenté en 1998 à la suite d'une demande du ministre de la fonction publique à l'Inspection générale des Affaires sociales¹.

Plus récemment, sous le titre « l'administration en mouvement », un travail de séminaire², tout en s'attachant à l'analyse des pratiques innovantes, a poursuivi la réflexion sur la place et le bien-fondé de la mobilité dans les doctrines de gestion.

Parmi les suites données à ces travaux, les décisions prises par le Comité interministériel de la réforme de l'Etat du 15 novembre 2001 sous le titre « adapter la gestion des carrières aux besoins du service public » vous sont communiqués en annexe I. Elles sont intéressantes mais appellent des compléments dans le cadre d'une démarche d'ensemble.

En effet, la question de fond qui se pose aux responsables de l'administration doit être prise en compte dans son entier, mais aussi dans sa simplicité, pour trouver des réponses opératoires: *comment et avec quels instruments surmonter la difficulté pratique d'affecter en fonction des usagers les personnels dans certaines zones ou sur certaines catégories de postes*- notamment des postes de responsabilité - dont la liste peut sans doute être dressée sur critères objectifs : priorité pour le service public, difficulté dûment constatée pour les pourvoir, et risques qui peuvent en résulter du point de vue de l'égalité des citoyens devant le service public.

Pour préparer une réponse à la question de mise en oeuvre ainsi posée, je propose au Premier ministre de vous désigner à la tête d'une équipe d'enquêteurs du Comité en application de l'article 320-1 du code des juridictions financières, afin notamment d'évaluer le caractère exemplaire ou non des aides à la mobilité des agents telles qu'elles ressortent des pratiques de trois ministères - l'Education nationale, le MINEFI et l'Equipement - auquel pourrait être adjoint le cas échéant le ministère de l'Intérieur, pour sa contribution aux mobilités à l'échelon local -.

J'approuve votre proposition d'adopter une procédure permettant de réunir dans un court délai les observations essentielles. L'équipe des enquêteurs établirait dès lors assez vite, à partir des rapports existants, sa grille de questionnement, la mettrait au point avec les partenaires administratifs et syndicaux puis consacrerait une séance à chacun des ministères enquêtés en donnant la parole aux responsables de la gestion. Une séance de synthèse des positions exprimées pourrait être organisée avant que l'équipe des enquêteurs fasse des propositions au Comité, qui en tirerait, comme il est habituel, ses « conclusions ».

¹ « Mobilité des fonctionnaires », rapport présenté par Jean-Marie PALACH et Eric PIOZIN, membres de l'IGAS, mai 1998.

² Séminaire «Fonctionnaires» organisé par l'Ecole de Paris du management avec le soutien de la DGAFP et animé par Frédérique PALLEZ. Journal de l'Ecole de Paris, mai -juin 2000. Ce texte a donné lieu à un ouvrage paru à la Documentation française sous le titre «l'administration en mouvement».

Le groupe d'enquêteurs a ainsi vocation, s'il le souhaite, à se prononcer avec précision sur les principales mesures évoquées dans les travaux antérieurs. Mais les propositions que je vous demande d'élaborer devraient correspondre, à quelques grands choix dont une liste indicative peut être d'ores et déjà dessinée, sous forme de questions à transformer éventuellement en affirmations sur les priorités d'organisation, sur les coûts et sur la place des obligations juridiques (cf. annexe II).

L'équipe des rapporteurs du Comité serait constituée, outre vous-même, de Madame CHAMBELLAN LE LEVIER, conseillère à la CRC d'Ile de France, de Monsieur DUHAMEL, inspecteur général de l'administration de l'Education nationale et de la recherche, de Monsieur ISELIN, attaché principal d'administration au Conseil général des Ponts et chaussées, et de Monsieur LEHALLE, contrôleur d'Etat.

Il serait souhaitable que le Comité puisse disposer de cette étude et en débattre avant la fin de l'année 2002.

François LOGEROT

ANNEXE 2

LA MOBILITE A L'EDUCATION NATIONALE¹

Les éléments correspondants ont été recueillis auprès du directeur des personnels enseignants (DPE), de la directrice des personnels administratifs, techniques et d'encadrement (DPATE) et de leurs adjoints, par la voie d'entretiens directs, d'une rencontre avec le groupe d'enquête en séance plénière (le 25 juin 2002) et de contributions écrites, appuyées de documentation statistique.

Ce qui ressort, c'est, en tout premier lieu l'importance des effectifs en cause, sans équivalent dans l'administration française. L'enseignement privé sous contrat étant mis à part, la DPE couvre en effet près de 800 000 enseignants et la DPATE près de 300 000 agents publics autres que des enseignants. C'est à cette échelle que se posent les problèmes de mobilité, avec l'obligation de répondre en permanence aux besoins du système éducatif qui, pour le seul enseignement public, sont en définitive ceux de ses 12 300 000 élèves et étudiants.

En se référant à ces ordres de grandeur, les directeurs se sont exprimés sur les objectifs et problématiques de la mobilité, les difficultés rencontrées en la matière et les aides visant à y répondre. Ces trois aspects sont, pour eux, étroitement liés.

I. OBJECTIFS ET PROBLEMATIQUES

Ils conduisent à distinguer les enseignants et les autres personnels.

Pour les enseignants, le DPE souligne que la mobilité, essentiellement géographique, relève en toute première priorité d'une logique de pourvoi des postes vacants, même si ne sont pas perdus de vue ses autres objectifs : entretien de la capacité individuelle d'adaptation et d'innovation, enrichissement d'expérience, indépendance vis-à-vis du contexte local.

L'observation vaut d'abord pour les enseignants du second degré, qui sont 390 000 répartis en deux sous-ensembles : personnels des lycées et collèges - agrégés, certifiés, professeurs d'enseignement général de collège - et professeurs des lycées professionnels. Chaque année, au sein de chacun de ses sous-ensembles, ont lieu des mutations importantes qui touchent globalement quelque 60 000 personnes, ce nombre incluant les premières affectations des nouveaux professeurs issus des concours de recrutement. Ces mutations procèdent, depuis 1999, de deux « mouvements » successifs : un mouvement national, inter académique, permettant aux intéressés de changer d'Académie (ou, pour les nouveaux professeurs, d'entrer dans une Académie), puis un mouvement intra-académique, déconcentré sur chaque recteur, conduisant à l'affectation précise des personnes sur leur nouveau poste d'exercice.

¹ Texte rédigé par M. Serge DUHAMEL, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale honoraire.

En ce qui concerne les enseignants du premier degré public, au nombre de 315 000 (professeurs des écoles et membres du corps des instituteurs mis en extinction), la mobilité relève également, de manière tout à fait prééminente, d'une problématique de pourvoi des postes vacants. Pour ces personnels, gérés de façon totalement déconcentrée sur le plan départemental, les mutations (environ 30 000 par an) s'effectuent par mouvement annuel dans le cadre du département, avec des flux adjacents - très limités - de mutations interdépartementales, soumises au double accord de l'inspecteur d'Académie du département de départ (exeat) et de son collègue du département d'accueil (ineat), délivré en fonction des possibilités et des besoins, après consultation des CAP départementales compétentes.

Dans l'enseignement supérieur, qui compte 80 000 enseignants dont 55 000 de statut universitaire, c'est la même logique d'ensemble qui prévaut, nonobstant la très forte spécialisation par domaines scientifiques et pédagogiques. Les postes vacants - dont la dévolution est l'objet premier de la mobilité - sont pourvus en priorité par le jeu des mutations et, en second lieu, par celui des recrutements, selon le principe du libre choix par les établissements - corollaire de leur autonomie - exercé en fait par leurs commissions de spécialistes, constituées par discipline ou groupe de disciplines.

Chez les personnels non enseignants - administratifs, techniques, d'encadrement, d'éducation, d'orientation, de santé, de service - on dénombre quelque 240 000 titulaires. Pour eux, selon la directrice de la DPATE, la ligne de clivage en matière de mobilité passe entre les personnels de catégorie A (qui représentent un effectif de l'ordre de 53 000 agents) et les autres, les premiers étant beaucoup plus fortement concernés que les seconds.

Les fonctionnaires non enseignants de catégories B et C sont gérés de manière déconcentrée par les recteurs, dans le cadre de leur Académie, à de rares exceptions près¹. En conséquence, leurs mutations s'opèrent à l'intérieur de l'Académie, les besoins résiduels non satisfaits dans ce champ donnant lieu à des flux de mutations inter académiques relativement restreints. La mobilité des agents en question, géographique dans la majorité des cas, est principalement gouvernée, du point de vue du service, par une logique de pourvoi technique des postes vacants, conjuguée avec les souhaits des candidats à mutation.

En regard, les fonctionnaires non enseignants de catégorie A forment un ensemble composite où l'on trouve : les occupants d'emplois fonctionnels d'encadrement supérieur ; les personnels d'inspection ; les personnels de direction des établissements du second degré ; les personnels administratifs d'encadrement ; les personnels d'éducation, d'orientation, sociaux et de santé ; les conservateurs et directeurs de bibliothèques universitaires ; les ingénieurs de recherche ou d'études et les assistants ingénieurs.

¹ Il s'agit des 5 000 techniciens de Recherche et de Formation – essentiellement localisés dans l'enseignement supérieur – et des personnels des corps des bibliothèques universitaires, qui continuent de faire l'objet d'une gestion centrale.

Pour eux, les mutations s'inscrivent dans un « mouvement » national non déconcentré, organisé par corps ou groupe d'emplois. En ce qui les concerne, la mobilité mêle les deux aspects géographique et fonctionnel. Elle a certes pour but de répondre quantitativement et localement aux vacances. Mais elle fait aussi appel, de manière particulièrement appuyée, à des préoccupations d'ajustement qualitatif au profil des postes à pourvoir, de progression des personnes dans la hiérarchie des responsabilités, de renouvellement périodique d'expérience propre à éviter l'installation dans la routine ou la trop grande dépendance à l'égard des contextes locaux. Ceci vaut, au premier chef, pour les personnels sur statut d'emploi fonctionnel, pour les inspecteurs d'Académie - directeurs des services départementaux de l'éducation nationale et pour les personnels de direction des établissements du second degré, les postes des uns et des autres relevant d'ailleurs de classements indiciaires et indemnitaires différenciés selon leur importance et leur difficulté.

Au-delà de la diversité constatée, une donnée, mise en évidence par les deux directeurs, s'impose en facteur commun : c'est le simple fait que la mobilité dans l'intérêt du service n'est viable que si elle rencontre l'intérêt bien compris des personnels. Cette conciliation, impliquant une concertation attentive, est la condition d'une adhésion collective à défaut de laquelle le système ne peut fonctionner correctement.

II. DIFFICULTES RENCONTREES EN MATIERE DE MOBILITE

Liées aux problématiques ci-dessus évoquées et clairement identifiées par les deux directions concernées (DPE et DPATE), elles sont de deux ordres. Les unes ont trait à la régulation des affectations et mutations. Les autres traduisent des rigidités qui gênent ou réduisent le jeu de la mobilité dans l'intérêt du service.

A. LA DIFFICILE REGULATION DES AFFECTATIONS ET MUTATIONS

On observe à cet égard deux phénomènes de sens inverse.

Le premier - le plus important - est la difficulté éprouvée à pourvoir certains postes et à y maintenir ceux qui les occupent.

Pour les enseignants du second degré, on constate que plusieurs académies sont très peu attractives, d'où de grands déséquilibres géographiques dans les flux de mutations et une forte instabilité des personnels et des équipes pédagogiques dans les secteurs géographiques souffrant de ce relatif discrédit. Ainsi, 50 % des départs se concentrent sur les seules académies d'Amiens, de Créteil, de Lille et de Versailles, tandis que, du point de vue des destinations, 80 % des demandes et 60 % des affectations obtenues portent sur dix académies méridionales. Des constatations parallèles sont faites, dans les ressorts académiques, pour les postes les moins prisés et les plus délicats à pourvoir : ceux des zones reculées et enclavées, ceux implantés dans les établissements ou secteurs difficiles, constitutifs de ce que l'on appelle « l'enseignement prioritaire », ou ceux affectés aux remplacements.

Le même état de choses se retrouve en moins aigu dans le premier degré qui a lui aussi ses académies de moindre préférence et qui, au sein de chaque département, comporte également des postes à faible attractivité, selon des caractéristiques géographiques et une typologie proches de celles évoquées ci-dessus.

Pour les personnels non enseignants, le constat est similaire, avec, s'agissant des agents de catégorie A, un clair défaut d'attractivité des académies situées au nord d'une ligne Caen-Nancy, ainsi que de celles de Créteil et de Versailles et des zones rurales des académies du centre. En ce qui concerne les fonctionnaires de catégories B et C, à gestion déconcentrée, les difficultés se rencontrent à l'échelle académique, c'est-à-dire régionale. La géographie y contribue fortement, les postes excentrés ou isolés ayant du mal à trouver preneurs. La nature et l'agrément comparé des fonctions ont aussi leur poids, les services académiques - rectorats, inspections académiques - étant considérés comme offrant des conditions d'exercice moins favorables que les établissements d'enseignement.

Si une partie des postes peine à trouver des candidats et se ressent fâcheusement d'une rotation rapide, on note, en contrepoint, un phénomène de sens inverse : celui de l'occupation trop prolongée de certains postes, ouvrant le risque de perte de capacité d'adaptation et d'innovation, d'installation dans la routine et d'ancrage trop fort dans le contexte local.

On l'observe chez les enseignants qui, dans le second degré par exemple, obtiennent en moyenne l'établissement de leurs vœux vers 38 ans, au terme de trois affectations successives : ce qui signifie, toujours en moyenne, que leurs 23 dernières années de carrière - représentant 60 % environ de celle-ci - s'effectuent dans le poste ainsi obtenu, sans mobilité géographique.

Pour les personnels non enseignants de catégories B et C, à gestion académique, le phénomène est également très répandu, notamment dans les établissements d'enseignement secondaire des secteurs ruraux ou semi-ruraux, sans avoir de conséquences bien fâcheuses. En revanche, pour les personnels non enseignants de catégorie A, l'installation à demeure sur un même poste, qui n'est pas rare, apparaît contre-productive et peu compatible avec la notion de déroulement de carrière. Pour ceux d'entre eux qui assument un encadrement lourd, elle est franchement pernicieuse et appelle des mesures de cantonnement.

B. RIGIDITES AFFECTANT LA MOBILITE DANS L'INTERET DU SERVICE

Elles sont de divers ordres.

Les premières tiennent à ce qu'à l'Education nationale les « mouvements » annuels de mutations - sauf ceux relatifs aux personnels sur statut d'emploi fonctionnel, aux personnels de direction d'établissements du second degré, aux postes à profil et quelques autres exceptions de moindre importance - s'opèrent, par corps ou familles de corps, à partir d'un « barème » issu d'une concertation entre administration et syndicats. Ce barème fait la loi des parties, même si le juge administratif ne lui reconnaît pas de valeur légale. Périodiquement ajusté dans son détail, il attribue à tout candidat à mutation un nombre de points prenant en compte une série de paramètres : principalement l'ancienneté de service (générale, dans le corps et dans le dernier poste occupé), la situation de famille (dont l'éloignement de conjoint, fortement pondéré pour rapprocher le postulant) et la notation, elle-même péréquée.

Ce système, adapté aux exigences d'une gestion de masse touchant de très gros effectifs, est néanmoins porteur de rigidités. Il atténue d'abord la prise en compte, dans le pourvoi des postes offerts, des compétences et de la manière de servir, dont la notation chiffrée ne donne qu'une image sommaire. Par ailleurs, le poids donné dans les affectations aux paramètres de l'ancienneté et de la situation de famille fait que nombre de jeunes titulaires inexpérimentés, sortant tout juste de leur formation initiale, reçoivent une première affectation dans les postes délaissés parce que les plus difficiles : chaque année, par exemple, ces nouveaux enseignants viennent occuper quelque 55 % des emplois de second degré devenus vacants dans les 7 académies traditionnellement les plus déficitaires. Enfin l'absence de lien, couramment observée, entre promotion de classe, de grade ou de corps et mobilité joue contre cette dernière.

Un autre facteur de rigidité, indépendant du barème, réside dans le cloisonnement des corps et des services, accentué par les différences de statuts et les écarts de régimes indemnitaires. Ce clivage a assez peu d'incidence chez les enseignants, qui se caractérisent par une forte interchangeabilité : c'est ainsi que, dans le premier degré, il y a une fongibilité complète entre les professeurs des écoles et les instituteurs (en extinction), tandis que, dans les lycées et les collèges, les agrégés et les professeurs certifiés couvrent les mêmes spécialités et se mêlent au sein du même creuset d'affectations, réserve faite des classes préparatoires aux grandes écoles.

En fait, la segmentation est beaucoup plus fortement ressentie et plus lourde de conséquences chez les personnels non enseignants. Pour eux, l'on constate des différences marquées de niveau indemnitaire entre administration centrale, services extérieurs et établissements, ainsi qu'entre corps. En ce qui les concerne également, le découpage en corps distincts et étanches reste complexe, même si des remembrements intéressants ont déjà été opérés ou sont engagés. On peut rappeler à cet égard que la DPATE gère une soixantaine de corps différents. Le comble de la complexité est atteint avec les personnels de bibliothèques universitaires qui, pour quelque 5 000 personnes, se répartissent entre 7 corps, et avec les personnels ingénieurs et techniques de Recherche et de Formation (ITARF), très majoritairement localisés dans l'enseignement supérieur, qui, pour un effectif d'un peu plus de 30 000 agents, relèvent de 6 corps subdivisés en 8 branches d'activité professionnelle au sein desquelles s'effectuent recrutements et mutations.

Au chapitre des rigidités, on ne peut méconnaître non plus les freins culturels à la mobilité, qui sont puissants à l'éducation nationale.

Au nombre de ceux-ci, il y a la grande timidité de ce milieu en matière de détachements et de mises à disposition. C'est ainsi que les possibilités numériques statutairement ouvertes dans les corps propres de cette administration ne sont utilisées que dans une faible proportion : généralement moins du 1/10^e des maxima autorisés.

Par ailleurs, au sein même de l'éducation nationale, subsiste le vieux clivage de défiance entre administration et enseignement. A telle enseigne que le statut des personnels de direction des établissements du second degré - rénové en 2001 dans un sens très favorable aux intéressés - ouvre le recrutement par concours aux enseignants du premier degré, mais ne l'ouvre pas aux personnels administratifs de catégorie A. Ces derniers ont toutefois, comme les autres fonctionnaires de l'État, la possibilité de se faire détacher dans le corps en question si leur propre corps culmine au moins à l'indice brut 966 et s'ils justifient d'un minimum de dix ans de services effectifs.

Au titre des freins culturels, il faut encore évoquer l'esprit de relative fermeture qui prévaut, quant aux flux d'échanges de personnes, notamment de détachements, entre le monde universitaire et les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) ainsi qu'entre ces établissements eux-mêmes. Ce manque de porosité ne favorise pas une gestion coordonnée et liée de la recherche.

Une évidente frilosité prévaut aussi en matière de mobilité interministérielle. Certes, quelques 15 000 fonctionnaires de l'éducation nationale exercent, en détachement ou mise à disposition, auprès des affaires étrangères - dans le réseau de l'enseignement français à l'étranger, les missions culturelles ou la coopération - ainsi qu'auprès de l'Alliance française ou de ministères comportant un dispositif d'enseignement (Agriculture, Défense, Justice). Mais ce contingent traditionnel, au demeurant restreint, est très majoritairement constitué d'enseignants et centré sur les activités éducatives.

Une frilosité plus nette encore se manifeste quant aux mobilités auprès de l'Union européenne et des grands organismes internationaux où la présence de l'éducation nationale française reste tout à fait marginale.

C. INVENTAIRE ET APPRECIATION DES AIDES A LA MOBILITE

Des rencontres avec les deux directeurs et leurs adjoints et des documents produits par eux, il ressort que les aides à la mobilité, qui se sont stratifiées en fonction des besoins mais qui ont toutes leur rôle à jouer, demandent à être mises à plat, ajustées et rationalisées. Toutes aussi, selon les mêmes interlocuteurs, ont à s'inscrire dans une gestion des ressources humaines (GRH) valorisante et régulatrice, qui tend à tirer le maximum de la mobilité et dont nombre d'aspects sont des éléments favorisant celle-ci, assimilables à des aides indirectes.

Telles sont, d'ailleurs, les orientations prises pas l'administration de l'Education nationale.

1. Des aides stratifiées à ajuster et rationaliser

Un distinguo est à faire, à cet égard, entre les mesures de portée générale, applicables à l'ensemble des administrations, qui sont marquées d'une forte pérennité et les aides spécifiques à l'Education nationale, nettement plus évolutives et contingentes.

a) Les mesures de portée générale

C'est d'abord le droit relatif aux positions des fonctionnaires. Il résulte des articles 32 à 54 bis de la loi du 11 janvier 1984 modifiée portant statut de la fonction publique d'Etat et du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié. Il y a peu à en dire sinon que, du point de vue de l'Education nationale, les possibilités juridiques qu'il offre en matière de mobilité, notamment sous la forme de la mise à disposition et du détachement - avec, pour cette dernière position, 13 cas d'application largement définis - apparaissent suffisantes. Par ailleurs, ce droit préserve, pour l'essentiel, les déroulements de carrière des fonctionnaires. Il assimile totalement la mise à disposition à la position d'activité. Quant aux détachés, ils continuent d'avancer dans leur corps d'origine comme s'ils y étaient en activité et, en fin de détachement, ils sont réintégrés à la première vacance dans leurs corps d'origine ou affectés prioritairement sur le poste qu'ils occupaient avant d'être détachés, s'il n'est pas pourvu.

L'autre dispositif d'aide de portée générale est la réglementation des remboursements de frais de déménagement, fixée par le décret n° 90-437 du 28 mai 1990. À l'éducation nationale, il ne semble pas jouer un rôle décisif dans les décisions individuelles de départ en mobilité, notamment dans les demandes de mutation, puisque nombre d'entre elles sont formulées au bout de deux, trois ou quatre ans de présence dans un poste, donc avant l'expiration du délai requis pour bénéficier du remboursement des frais de changement de résidence. Mais c'est un aspect important de l'accompagnement des mobilités géographiques, sous l'angle de l'équité.

Le décret précité de 1990 subordonne l'ouverture du droit à remboursement, pour les mutations effectuées à la demande des intéressés, à la présence durant cinq ans dans le poste de départ. Il s'agit là d'un cliquet nécessaire, tendant à décourager les rotations trop rapides, préjudiciables au service. En sont légitimement exemptés : les mutations d'office pour suppression, transfert ou transformation d'emploi ; celles prononcées en vue de pourvoir un poste vacant resté sans candidature ; les changements de résidence liés à des détachements ou à des mises à disposition, au départ comme au retour. L'éducation nationale s'interroge, pour sa part, sur l'adéquation du délai de 5 ans à la réalité des mutations vécues et au rythme souhaitable de rotation des personnels sur les postes difficiles, notamment dans « l'enseignement prioritaire ».

Quant aux forfaits de remboursement de frais de déménagement, fixés en application du décret de 1990 par un arrêté conjoint du Budget et de la Fonction publique, il ressort de nombreux témoignages de personnels dont les directions gestionnaires se font l'écho qu'ils ne couvrent que d'extrême justesse, dans le meilleur des cas, les dépenses réellement exposées, étant observé que, pour les mutations faites sur demande des intéressés, un abattement de 20 % est appliqué. Le problème du niveau de l'indemnisation équitable est donc posé, sur un plan d'ailleurs beaucoup plus large que celui du seul ministère. Il l'est d'autant plus que tout changement de résidence s'assortit, pour celui qui l'effectue, de nombreuses charges annexes au déménagement proprement dit, telles que celles afférentes à la nouvelle immatriculation du véhicule familial, à l'installation et à la souscription de nouveaux contrats, d'assurance notamment.

b) Les aides spécifiques

A l'éducation nationale, elles se rangent sous cinq rubriques : aides individualisées, financières ou de carrière ; aide au logement ; actions d'information ; préparation et adaptation aux emplois de mobilité ; enfin, sous une forme a contrario, limitation du temps d'occupation de certains postes.

Les aides individualisées, financières ou de carrière sont spécifiquement utilisées par l'éducation nationale pour accroître l'attractivité des postes difficiles ou délaissés, selon un principe de discrimination positive expressément admis par le Conseil d'Etat.

Il s'agit d'abord des avantages attachés à des fonctions d'encadrement ou à fortes astreintes : nouvelle bonification indiciaire (NBI) des recteurs, des inspecteurs d'Académie - directeurs des services départementaux de l'Education nationale, des secrétaires généraux d'Académie ; indemnité de responsabilité administrative (IRA) des secrétaires généraux et conseillers d'administration scolaire et universitaire, liée à la hiérarchisation de leurs postes ; NBI dédiée aux activités de gestion, de comptabilité, d'accueil, d'encadrement, dans les services académiques et les établissements ; bonification indiciaire, NBI et indemnité spécifique allouées aux personnels de direction du second degré, selon le classement des établissements d'exercice, en fonction d'une revalorisation notable de la condition statutaire et financière de ces personnels intervenue en 2001, qui semble avoir mis un terme aux difficultés de recrutement antérieurement encourues.

Mais beaucoup plus importants statistiquement sont les avantages consentis aux enseignants qui exercent dans les écoles et les collèges reconnus comme spécialement difficiles. À cet égard, quatre régimes se sont superposés en vingt ans : celui, de loin le plus massif, des zones d'éducation prioritaire (ZEP), mis en place en 1982 et fortement relancé depuis une dizaine d'années ; celui des établissements classés « sensibles », institué il y a un peu plus de dix ans ; celui des établissements couverts par le plan de lutte contre la violence, remontant à cinq ans environ ; enfin, depuis la rentrée de septembre 2001, le régime expérimental visant à motiver et stabiliser les personnels dans une centaine de collèges particulièrement exposés de la région parisienne. Ces dispositifs, dosant diversement NBI, indemnités, bonifications de points pour des mutations ultérieures, accélérations d'avancement, forment un ensemble foisonnant et complexe. Ils s'assortissent de dispositions de même type, mais plus restreintes, au bénéfice des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service. Ils se chevauchent en bonne partie : nombre d'établissements relevant de deux, voire de trois des régimes évoqués, en vertu de problématiques assez largement communes. C'est dire que, sans que soit remis en cause leur bien-fondé général, ils justifient, de l'aveu des directeurs, une mise à plat d'ensemble et un travail d'harmonisation, voire de remembrement.

Les réflexions à mener ne peuvent méconnaître non plus le fait qu'à l'expérience la bonification de points pour mutation, accroissant les chances d'obtenir rapidement une affectation favorable, est de loin la mesure la plus incitative. À l'inverse, la prolifération des NBI apparaît comme un facteur de complexité et de viscosité, préjudiciable à la mobilité.

L'aide au logement, bien différente, n'en est pas moins complémentaire. À ce titre, l'éducation nationale offre la particularité de compter les plus gros effectifs logés de l'administration française. Dans le premier degré en effet, les quelques 140 000 instituteurs non encore intégrés dans le corps des professeurs des écoles bénéficient, en vertu du statut d'extinction qui reste le leur, d'un appartement de fonctions communal ou d'une indemnité représentative de logement servie par leur commune de rattachement. Dans les établissements d'enseignement du second degré, un parc d'un peu plus de 40 000 logements accueille dans des conditions de pleine gratuité les personnels logés par nécessité absolue de service - chef d'établissement, adjoint, gestionnaire, conseiller principal d'éducation, gardien - et, en fonction des disponibilités, des personnels administratifs, ouvriers ou de service, logés par utilité de service, qui sont tenus de verser un loyer modéré et de payer l'intégralité de leur consommation de fluides (en téléphone, eau, gaz, électricité).

Ces deux systèmes, bien rodés, n'appellent pas de commentaire particulier.

Pour les autres personnels, qu'ils ne couvrent pas, se loger est l'un des aspects essentiels d'une mutation et, plus largement, d'une mobilité. Or, surtout s'ils appartiennent aux catégories les plus modestes (B et C), l'opération est souvent malaisée, notamment lorsque le parc local d'immeubles HLM ou ILN n'est pas en état de présenter des offres appropriées ou lorsque les intéressés ont des revenus dépassant le plafond de ressources imposé pour l'accès aux logements HLM. Le problème, au demeurant, n'est pas propre à l'Education nationale et gagnerait à être abordé globalement, pour l'ensemble des administrations de l'Etat, en particulier leurs services extérieurs départementaux et infra départementaux.

Plus décisif, parce que basique, est le rôle de l'information. Il convient que celle-ci soit aussi complète, accessible et anticipatrice que possible pour permettre à tous les publics concernés d'être avertis des possibilités de mouvement offertes et d'effectuer à leur sujet, des choix éclairés et posés, en ayant une claire connaissance des situations et perspectives proposées, des exigences à satisfaire, des profils requis, des voies à suivre et des vacances à pourvoir. À défaut, la mobilité tournerait à l'aventure individuelle, inégalitaire et sans adéquation - sinon aléatoire - à l'intérêt du service.

En ce sens, l'Education nationale a beaucoup progressé, pour aboutir, dans le champ du système éducatif, à un état de choses satisfaisant dans l'ensemble, même s'il laisse subsister des marges d'amélioration. C'est ainsi que les appels de candidatures aux mouvements sont lancés longtemps à l'avance - en début d'année scolaire ou, au plus tard, en début d'année civile, pour la rentrée scolaire qui suit - dans les termes les plus précis et par les moyens de diffusion les plus larges (bulletin officiel de l'Education nationale, publications académiques, Internet). Les listes de postes offerts sont publiées et facilement consultables sur le site Internet du ministère et ceux des services académiques, ainsi qu'au bulletin officiel de l'Education nationale pour les mouvements nationaux spécifiques à effectifs limités. Les candidatures sont formulées et saisies par voie informatique, avec l'appui de systèmes conviviaux d'aide à l'usager, couvrant les principaux mouvements à gros volumes de postes et de candidatures, tels qu'AMI pour les personnels administratifs à gestion nationale ou MUTITARF pour les personnels de Recherche et de Formation (ITARF). Les résultats des mouvements sont diffusés et peuvent être rapidement connus par les mêmes canaux, avant leur notification individuelle.

Par ailleurs, des référentiels de métiers, disant tout ce qu'il faut savoir sur l'accès aux fonctions considérées, leur contenu et les développements de carrière correspondants, ont été établis pour tous les emplois de l'encadrement supérieur ainsi que pour les ITARF. Une opération similaire est en cours pour les personnels ouvriers et de service.

Il reste naturellement à compléter et perfectionner l'existant.

C'est en fait sur la mobilité externe à l'Education nationale que l'information est fortement déficiente, mis à part les détachements traditionnels sur postes culturels, d'enseignement ou de gestion auprès des ministères des affaires étrangères, de l'agriculture, de la défense et de la justice. Ce problème est commun à toutes les administrations. Il appelle donc à l'évidence un traitement interministériel.

L'observation vaut a fortiori pour les mobilités auprès de l'Union européenne, étant noté que sur les quelque 30 000 personnes travaillant pour le compte de la Commission, du Conseil ou du Parlement de la Communauté, il n'y en a pratiquement pas qui soient originaires de l'Education nationale française. Seuls 200 enseignants sont mis à disposition des « écoles européennes » scolarisant les enfants des fonctionnaires communautaires.

Parmi les aides spécifiques se rangent aussi la formation et l'adaptation aux emplois de mobilité. Elles sont pratiquées, à l'éducation nationale, pour les mobilités fonctionnelles entraînant un changement radical de missions auquel la formation initiale n'a pas préparé : ce qui est le cas, notamment, des enseignants accédant par concours aux corps de personnels de direction d'établissements ou d'inspection. Organisées de manière déconcentrée dans le cadre des plans académiques de formation (PAF), sauf lorsque la faiblesse des effectifs se prête à l'intervention directe de l'administration centrale, elles consistent, dans la période qui suit la prise de fonctions des intéressés, en regroupements périodiques au cours desquels sont abordés et traités l'ensemble des thèmes dont ils auront professionnellement à connaître.

Il reste qu'en la matière des lacunes sont identifiées. C'est ainsi que les conseillers ou attachés d'administration scolaire et universitaire (CASU ou AASU) qui n'ont eu, jusqu'à un certain stade de leur carrière, que des activités d'administration générale et qui, à l'occasion d'une mutation, passent à des responsabilités de gestion et de comptabilité d'établissement, sont peu préparés à assumer cette reconversion : ce qui peut donner des situations difficiles. Surtout, les enseignants qui mutent vers des établissements relevant de « l'éducation prioritaire » ont pour beaucoup le sentiment d'être livrés à eux-mêmes et aux conseils de collègues expérimentés, mis à part le cas déjà évoqué d'une centaine de collèges à problèmes de la région parisienne où est engagée une action de stabilisation des personnels et où les arrivants bénéficient d'un tutorat et d'une formation pratique dispensée en réunion hebdomadaire par petits groupes.

Des remédiations et des compléments au présent état de choses s'avèrent donc souhaitables.

A la différence de ce qui précède, la limitation du temps d'occupation de certains postes se présente comme une aide a contrario, fondée sur la contrainte. Elle résulte du simple constat que les fonctions d'encadrement élevé - administratif ou pédagogique ou les deux à la fois - s'accommodent mal d'un trop long maintien sur place, qui atténue les capacités d'adaptation et d'innovation, engendre des comportements routiniers et, surtout, réduit l'autonomie vis-à-vis du contexte local, c'est-à-dire des personnels et des usagers. C'est pourquoi, au cours des dernières années, l'éducation nationale a entrepris de limiter strictement la durée d'affectation géographique sur les postes les plus importants et les plus exposés, en gestion ou, le plus souvent, au moyen d'une disposition inscrite dans les statuts des corps ou des emplois correspondants. Ainsi en est-il pour les inspecteurs d'Académie - directeurs des services départementaux de l'éducation nationale qui ne peuvent rester plus de 6 ans dans le même département, pour les personnels de direction des établissements d'enseignement secondaire, astreints à une mobilité obligatoire au terme de 9 ans de présence sur leur poste (qu'ils ne peuvent en outre quitter qu'après 3 ans de fonctions) et pour les secrétaires généraux d'Académie, d'université et d'administration scolaire et universitaire.

Pour les enseignants également une trop longue sédentarité, sans présenter les mêmes inconvénients, est à la longue émoullente. L'on a déjà vu qu'elle correspond à une réalité très répandue puisqu'en moyenne, à partir de 38 ans, les intéressés sont installés dans l'établissement où s'achèvera leur carrière. Il n'est pas question, à leur sujet, de revenir sur le libre principe de la maîtrise des demandes de mutation. Au moins conviendrait-il de rappeler aux chefs d'établissement, via les recteurs et les inspecteurs d'Académie, l'intérêt qu'il y a à rénover périodiquement, sur le plan interne, le service de classe de ces personnels.

Au total, l'inventaire succinct des aides à la mobilité pratiquées à l'Education nationale montre que celles-ci sont encore largement perfectibles, même si, dans leur état actuel, elles sont scrupuleusement et équitablement mises en œuvre. En fait, elles ne prennent tout leur sens et n'acquièrent toute leur portée que dans une utilisation coordonnée mise au service d'une démarche d'ensemble. D'où la nécessité soulignée par les directeurs de les inscrire dans une gestion ambitieuse et cohérente des ressources humaines, se servant de la mobilité comme d'un bras de levier.

2. L'intégration des aides à la mobilité dans une GRH régulatrice et valorisante

A l'éducation nationale, les directeurs en charge des personnels (DPE et DPATE) considèrent que les aides aux changements de postes - géographiques ou fonctionnels - doivent s'inscrire dans une GRH faisant de la mobilité un puissant moyen d'intervention et d'ajustement aux besoins du service, intégrant aussi l'intérêt bien compris des agents. A ce titre, le ministère s'est assigné deux grandes orientations, déclinées en actions précises qui se présentent comme autant d'éléments favorisant la mobilité, mais dans lesquelles il est inégalement avancé. Il s'agit d'une part de prendre pleinement en compte la mobilité dans la gestion des carrières individuelles, d'autre part d'adapter l'encadrement structurel et procédural.

a) Prise en compte de la mobilité dans la gestion des carrières individuelles

Elle repose sur plusieurs actions convergentes.

C'est d'abord l'instauration et le développement des fonctions de conseil en mobilité et en organisation de carrière.

Le point d'ancrage en est l'entretien périodique de situation et de carrière, qui n'est encore que très partiellement pratiqué dans les établissements et les services académiques et dont il y a lieu d'étendre l'usage, à la charge de la hiérarchie directe des intéressés.

Il reste que l'entretien ne permet pas de répondre à toutes les attentes et interrogations des personnels, que celui qui le conduit ne détient pas forcément toute l'information nécessaire et qu'il n'est pas toujours en état de procéder à la mise en perspective indispensable. D'où l'intérêt d'un échelon de conseil auquel on puisse faire appel en tant que de besoin. Celui-ci existe déjà pour les personnels d'encadrement qui ont à l'administration centrale, dans la sous-direction qui leur est dédiée, une structure de consultation d'autant plus efficace qu'elle suit leur carrière de manière individualisée. Pour les autres personnels, il est envisagé de mettre en place, autour du directeur des RH récemment implanté dans chaque rectorat d'académie, un réseau de conseil et d'information ramifié jusqu'au niveau des bassins de formation et des établissements d'enseignement.

Pour les enseignants du second degré, on en a une préfiguration dans la « cellule d'accueil » créée auprès de chaque rectorat pour répondre aux questions des candidats à mutation dans le cadre des nouvelles procédures du mouvement déconcentré. Ces cellules, auxquelles les personnels rectoraux consacrent chaque année une partie de leur temps, aident ceux qui les consultent à optimiser leur stratégie de candidature. Elles reçoivent annuellement plus de 100 000 appels téléphoniques et de 15 000 visites.

Le développement de la fonction de conseil en mobilité appelle comme complément normal la mise au point d'itinéraires professionnels-types, modulables, articulés autour de la mobilité et illustrés, autant que possible, par des exemples vécus. De tels itinéraires de référence - qui n'existent pour l'instant qu'à l'état d'intention - seraient à mettre, notamment, à la disposition de ceux ayant mission de conseiller en matière de carrières.

La cohérence entre mobilité et gestion des carrières conduit par ailleurs, d'après les directeurs rencontrés, à faire un appel accru aux critères qualitatifs en matière d'affectations et de mutations. Il convient en effet, pour pourvoir des postes de mobilité difficiles, exigeants ou hautement spécialisés, de s'assurer que les candidats retenus sont les mieux à même de les occuper, au vu de leur compétence, de leur manière de servir et de leurs acquis.

À l'éducation nationale, l'ampleur des effectifs et l'interchangeabilité des personnes au sein de plusieurs grandes familles de corps - en particulier chez les enseignants des premier et second degrés - conduit assez naturellement à l'application d'un « barème » d'affectations et de mutations qui, avec l'aide de puissants moyens informatiques, permet de répondre au mieux aux vœux des candidats à mouvement.

Mais la prise en compte individualisée des cursus, notations et évaluations des candidats s'impose lorsqu'on est en présence de postes à profil. D'où l'existence de mouvements spécifiques, hors barème, pour lesquels prévaut l'aspect qualitatif des dossiers. Ainsi en est-il pour les personnels de direction des établissements de second degré, pour les emplois d'encadrement supérieur, pour les postes d'enseignants en classes préparatoires et dans l'enseignement supérieur.

Il en va de même pour le pourvoi des « *postes d'enseignants à exigences particulières* » (PEP) qui sont de type : PEP I lorsqu'ils comportent des conditions d'exercice difficiles (en zone d'éducation prioritaire, établissement sensible ou établissement relevant du plan de lutte contre la violence) ; PEP II lorsqu'ils s'assortissent de modalités d'enseignement spéciales (par exemple dans les structures pour enfants de primo-immigrants ou handicapés) ; PEP III lorsqu'ils requièrent une qualification particulière, telle que la maîtrise d'une langue étrangère déterminée pour l'enseignement en section européenne ; PEP IV lorsqu'ils sont implantés dans l'un des cent collèges très difficiles de la région parisienne où est engagée, depuis la rentrée de 2001, une expérience de stabilisation des personnels.

Des procédures analogues échappant à l'automatisme des barèmes, sont instituées pour le pourvoi, à compter de la rentrée de 2003, des postes vacants d'attachés d'administration scolaire et universitaire implantés dans les établissements ci-dessus désignés comme supports de PEP I et de PEP IV et donc reconnus comme particulièrement difficiles.

Le resserrement des liens entre mobilité et promotions est aussi une préoccupation des directeurs rencontrés par le groupe de travail. Il apparaît en effet légitime que les mobilités effectuées dans l'intérêt du service soient mémorisées et prises en compte pour l'accès aux promotions : ce qui n'est pas encore le cas, sauf pour les personnels de direction et l'accession aux corps et postes d'encadrement supérieur. Il semble sain, également, d'assortir les promotions - de classe, de grade ou de corps - d'une obligation de mobilité, au moins fonctionnelle, pour porter les bénéficiaires au niveau des fonctions statutairement attachées à ces classes, grades ou corps : soit que les intéressés les exercent déjà (il s'agit alors d'un constat), soit qu'ils soient conviés à les assumer. À l'éducation nationale, cette exigence n'est clairement posée et remplie que pour les changements de corps par concours et pour les nominations sur emplois fonctionnels d'encadrement supérieur. En fait, la plupart des enseignants qui accèdent au choix à la classe supérieure de leur corps ou qui sont nommés dans un corps mieux indicé à la suite de leur inscription sur liste d'aptitude vivent un statu quo géographique et fonctionnel. Il conviendrait, à tout le moins, de les astreindre à une mobilité fonctionnelle au sein de leur établissement, sous la forme d'un service plus diversifié ou comportant l'encadrement de classes de niveau plus élevé, sauf si cette mobilité a précédé leur promotion au cours des deux ou trois années antérieures.

Selon la même logique d'ensemble, l'éducation nationale s'attache à valoriser la mobilité dans les déroulements de carrière. Cette valorisation revêt deux aspects. Il s'agit d'abord de veiller à ce que, durant les mobilités effectuées hors de la stricte position d'activité, essentiellement sous forme de détachements ou de mises à disposition, les intéressés avancent dans des conditions normales, aussi bonnes que celles dont bénéficient leurs collègues en situation d'affectation ordinaire. Ceci est réalisé pour les corps à gros effectifs, spécialement pour les enseignants, par le jeu de quotas spécifiques d'avancements d'échelons et de classes réservés aux « mobiles ». Il reste que, pour les fonctionnaires détachés ou mis à disposition, les promotions de corps à corps par listes d'aptitude ne sont, d'expérience, que très parcimonieusement accordées, spécialement en ce qui concerne les personnels de corps d'administration centrale.

En fait de valorisation, la réinsertion après mobilité apparaît tout aussi importante. Des précautions sont prises à l'Education nationale pour que ce retour se fasse sans pénalisation pour les intéressés. C'est ainsi que les enseignants parvenus au terme d'un détachement long - et donc demandeurs d'un poste - participent au mouvement de mutations avec assimilation du temps qu'ils ont passé en mobilité à l'ancienneté qu'ils auraient acquise dans une affectation normale d'activité : le nombre de points accumulés selon le « barème » est le même dans les deux cas.

En revanche, les services rendus et l'expérience acquise en mobilité ne sont guère pris en compte dans la détermination des affectations de retour pour les personnels, de loin les plus nombreux, qui relèvent de mouvements sur barème, sauf le cas particulier de ceux qui viennent de « l'enseignement prioritaire » (établissements sensibles, de ZEP ou couverts par le plan de lutte contre la violence ou compris dans le champ du dispositif dit de PEP IV) et bénéficient à ce titre de majorations de points spécifiques. Pour les personnels affectés hors barème, la prise en considération des apports de mobilité est inégale, souvent réduite, mais comme il s'agit de pratiques de gestion, celles-ci peuvent être positivement infléchies. En fait, plus l'on monte dans la hiérarchie des corps et des emplois, plus la réinsertion après mobilité devient une aventure individuelle, non exempte d'aléas. C'est notamment le cas pour les administrateurs civils.

b) L'adaptation du cadre structurel et procédural

L'éducation nationale y est très attentive, car le développement de la mobilité et l'amélioration de son fonctionnement en dépendent pour une large part. Cette adaptation revêt quatre aspects principaux, mis en évidence par les deux directeurs avec lesquels le groupe a travaillé.

Le premier est le regroupement des corps et des régimes indemnitaires, selon un processus déjà bien engagé. L'on a vu que, pour les enseignants du premier et du second degrés, la structure par corps peu complexe à laquelle on est parvenu permettait une large fongibilité dans les affectations et les mutations. On peut seulement regretter que la bivalence - c'est-à-dire l'enseignement de deux disciplines par une même personne, qui est facteur de souplesse - perde rapidement du terrain avec l'extinction, poursuivie depuis une douzaine d'années, du corps des professeurs d'enseignement général de collèges (PEGC).

Par ailleurs, on peut se féliciter de ce que, dans l'enseignement supérieur, les corps de chercheurs et d'enseignants à faible effectif (tels que ceux du Muséum, du CNAM, des observatoires et instituts de physique du globe, de l'Ecole pratique des hautes études, de l'Ecole des hautes études en sciences sociales, de l'Institut des langues et civilisations orientales) aient fait l'objet d'un alignement de carrière et d'échelonnement indiciaire sur ceux des professeurs et maîtres de conférences des universités : ce qui favorise l'osmose et les échanges.

En revanche, des marges de simplification subsistent pour les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (ATOS), même si, en ce qui les concerne, un sérieux travail de remembrement a déjà été effectué. On les trouve notamment chez les personnels de bibliothèques, chez les fonctionnaires de Recherche et de Formation, issus de la titularisation des anciens contractuels de type CNRS de l'enseignement supérieur et, plus largement, en catégorie C. On peut rappeler, à ce propos, que la DPATE gère encore une soixantaine de corps. En parallèle, un gros effort de resserrement est effectué en matière indemnitaire pour réduire les écarts constatés, selon les implantations et les statuts, entre personnes exerçant des fonctions comparables. Il se traduit, en 2003, par une modulation très substantielle des indemnités allouées aux personnes ATOS des établissements d'enseignement et des services déconcentrés, qu'il est prescrit de moduler en fonction de la manière de servir, des sujétions et des suppléments de travail dont justifient les intéressés.

La déconcentration des opérations d'affectation et de mutation est un autre axe fort d'action sur les structures et les procédures. Pour les corps ou familles de corps à gros effectifs, elle facilite en effet l'ajustement aux besoins du service et aux vœux des candidats à mouvement, par la proximité qu'elle induit et l'attention plus grande qu'elle permet de porter aux situations individuelles, au-delà de la stricte application des barèmes.

À l'éducation nationale, elle est allée fort loin, comme on l'a vu. C'est ainsi que, pour les enseignants du premier degré, le mouvement annuel s'effectue dans le cadre du département. Pour ceux de l'enseignement supérieur, les mutations sont dans la main des établissements d'accueil, via leurs commissions de spécialistes. Pour les corps de personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service de catégorie B et C, elles s'opèrent dans le ressort de chaque Académie et sont de la compétence du recteur, à deux exceptions notables près : celle des fonctionnaires de bibliothèques et celle des personnels de Recherche et de Formation. Enfin pour l'ensemble le plus imposant, constitué des 400 000 enseignants du second degré, la déconcentration des opérations d'affectation et de mutation, devenue effective en 1999, fait jouer successivement un mouvement inter académique puis un mouvement académique : le tout s'assortissant d'un indice de satisfaction élevé puisque, par exemple, 70 % des jeunes professeurs sortant de formation initiale obtiennent une affectation correspondant à l'un de leurs cinq premiers vœux.

Les marges d'extension de la déconcentration des « mouvements » à l'éducation nationale sont donc désormais réduites. Il y a lieu de déterminer celles qui peuvent être opportunément utilisées et de continuer à perfectionner les procédures déconcentrées déjà en place.

Le développement des pratiques de détachement - éventuellement suivies d'intégrations - est une autre ligne de conduite pour laquelle les directeurs rencontrés marquent un vif intérêt. Il y voient, notamment, le moyen d'opérer d'utiles reconversions ou de combler certains manques, à l'occasion de restructurations affectant des services ou des établissements.

C'est ainsi que la directrice de la DPATE n'écarte pas d'accueillir des personnels sociaux qualifiés, libérés par les plans de réduction d'effectifs à France Télécom. En fait, à l'éducation nationale, presque tous les statuts de corps autorisent l'accueil de personnels détachés, dans la limite d'un pourcentage des emplois budgétaires de chaque corps considéré. Mais les détachements effectifs restent marginaux par rapport à ces possibilités. En sens inverse, les détachements de personnels de l'Education nationale hors de ce ministère restent limités, représentant un stock de l'ordre de 15 000, concentré dans des domaines classiques, essentiellement la coopération, l'action culturelle et linguistique hors de France, l'enseignement français à l'étranger, et les établissements scolaires dépendant d'autres départements ministériels.

Il existe certes des obstacles objectifs aux détachements, notamment la forte technicité de certains corps ou emplois. Mais il y a aussi des freins culturels à desserrer et un travail d'information et de conviction à effectuer tant auprès des fonctionnaires susceptibles d'être intéressés qu'auprès des organisations syndicales siégeant en CAP ou dans les organes en tenant lieu. Beaucoup est à faire également sur le plan des liaisons, de l'information et de la coordination interministérielles.

Enfin, pour mieux assurer l'adhésion collective des personnels et de leurs représentants, à défaut de laquelle il n'est pas d'acquis durable, les directeurs qui ont été les interlocuteurs du groupe ont souligné tout l'intérêt d'un cadre contractuel négocié avec les organisations représentatives fixant, en complément des textes, les orientations pratiques et les conventions de gestion arrêtées d'un commun accord. Ce cadre peut être défini par grands domaines tels que ceux constitués par les personnels enseignants de chacun des trois niveaux de formation ou par les personnels administratifs, techniques et d'encadrement. On en a la préfiguration dans l'avant-projet de « charte pluriannuelle de la mobilité » élaboré, à l'intention des professeurs du second degré, par la direction des personnels enseignants (DPE). Ce document de proposition, qui doit donner lieu à une concertation approfondie durant l'année scolaire 2002-2003, repose sur trois idées directrices qui sont : la simplification et la réalisation d'une pleine lisibilité des procédures par les agents ; la déconcentration effective des modalités d'affectation, avec mission pour les académies de tracer des itinéraires professionnels de référence ; la concrétisation du lien entre mobilité et déroulement de carrière. Une telle initiative va, à l'évidence, dans le bon sens.

AVANTAGES CONSENTIS AUX ENSEIGNANTS DU SECOND DEGRÉ AFFECTÉS DANS L'ENSEIGNEMENT PRIORITAIRE

I. ÉCONOMIE DU SYSTÈME

Elle repose sur trois composantes : les zones d'éducation prioritaire, les établissements sensibles, les établissements relevant du plan de lutte contre la violence

Les zones d'éducation prioritaire (Z.E.P.)

Quelque 39 300 enseignants y exercent. Ils bénéficient :

- d'une indemnité de sujétions spéciales de 1500 € par an ;
- de l'attribution d'un supplément de points au « barème » du mouvement, favorisant leur mutation ultérieure vers un poste souhaité : à hauteur de 50 points pour 3 ans d'exercice en Z.E.P., 65 points pour 4 ans, 85 points pour 5 ans et plus ;
- d'une bonification de points pour l'accès à une promotion de classe, cette bonification étant pour partie forfaitaire (liée à l'ancienneté en Z.E.P.) et pour partie modulable par le secteur en fonction de la manière de servir des intéressés.

Les établissements classés comme sensibles

L'on y compte 9 166 enseignants, ayant le bénéfice :

- d'un supplément de points au « barème » du mouvement : à concurrence de 100 points après 3 ans d'exercice en établissement sensible, 150 après 4 ans, 200 après 5 ans ou plus ;
- d'une bonification de points en vue des promotions de classe : la même que celle prévue en Z.E.P.

Les établissements relevant du plan de lutte contre la violence

Les enseignants qui y exercent sont quelque 26 000, dont 13 000 relèvent par ailleurs du sous-ensemble « Z.E.P. » et 5 000 du sous-ensemble « établissements sensibles ». Ils ont droit :

- au même supplément de points au « barème » du mouvement que leurs collègues de Z.E.P. ;
- à un avantage spécifique d'ancienneté (ASA), sous la forme d'un gain d'ancienneté de 3 mois pour les avancements d'échelon, à l'issue de trois ans d'exercice dans un établissement de l'espèce.

II. PREMIERS ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION

La diffusion du dispositif d'enseignement prioritaire apparaît très large : ce qui entraîne une certaine dispersion des moyens et une relative banalisation. Les enseignants exerçant en collège dans l'enseignement prioritaire sont en effet au nombre de 56 500 : ce qui représente 30,7 % du total des professeurs des collèges publics.

Le dispositif existant est fait de stratifications successives. Il gagnerait sans doute à être harmonisé au nom d'objectifs qui sont en grande partie communs, d'autant que les trois sous-ensembles décrits comportent de larges zones de recoupement et que 18 000 enseignants relèvent simultanément de deux d'entre eux.

Malgré leur difficulté, les postes de l'enseignement prioritaire, en collège, sont pourvus dans des conditions à peu près normales puisque 4,7 % d'entre eux seulement sont occupés par des non-titulaires (contre 3,1 % dans l'enseignement non prioritaire). Cela tient en partie au jeu des mutations - encouragées par les mesures incitatives décrites - mais aussi, pour une large part, à l'affectation automatique, dans cet enseignement, des tous jeunes professeurs n'ayant que peu de points au « barème » du mouvement.

Il n'est pas possible de mesurer mathématiquement l'impact des dispositions incitatives décrites. Celles-ci semblent cependant jouer un rôle d'appoint utile, dans des choix de mutation qui restent essentiellement gouvernés surtout par les souhaits d'affectation géographique.

ANNEXE 3

LA MOBILITE A LA DIRECTION GÉNÉRALE DES IMPÔTS¹

I. PROBLÉMATIQUES ET DIFFICULTÉS

A. GENERALITES

La Direction Générale des Impôts est engagée dans un programme général de modernisation dont l'objectif consiste à transformer une administration de contrôle en une administration de services. L'un des éléments fondamentaux de cette orientation concerne la substitution progressive d'une gestion par objectifs à une gestion de moyens, ce qu'illustre à des niveaux complémentaires, le « contrat de performances » conclu avec la direction du budget et la pratique contractuelle dite « DPA » (diagnostic plan d'action) caractérisant depuis plusieurs années déjà les relations entre l'administration centrale et son réseau.

La qualité du dialogue social et la recherche de la plus forte adhésion possible des personnels aux objectifs de cette modernisation sont deux éléments décisifs de celle-ci. Le sujet des mobilités, qui est traditionnellement une question centrale de la gestion de personnel, apparaît d'autant plus sensible que la volonté de réforme est grande. Il se déploie dans trois champs distincts :

- la réglementation applicable : les droits et obligations du fonctionnaire, les dispositions statutaires particulières, l'organisation des affectations et des mutations, les mesures indemnitaires ;
- les actions d'accompagnement : l'accueil, les formations, les prestations sociales ;
- la gestion des ressources humaines : le suivi individuel, le profilage des carrières en relation avec les questions d'organisation des services et du travail.

¹ Texte rédigé par M. Michel LEHALLE, contrôleur d'État.

La DGI utilise chacun de ces champs en fonction des causes qu'elle décèle dans les phénomènes d'excessive ou d'insuffisante mobilité. Pour autant, l'esprit de la modernisation engagée la conduit à rechercher et faire prévaloir des solutions qui, d'une part ne présentent pas un caractère coercitif ou contraignant, mais reposent au contraire sur les idées de contrat et d'incitation, d'autre part mettent l'accent sur la qualité de l'exercice professionnel plus que sur des contreparties financières qui s'attacheraient à la personne, aux fonctions ou aux conditions d'exercice de certaines d'entre elles. Elle privilégie donc l'utilisation de nouvelles méthodes de gestion sur l'édiction de nouvelles règles ou l'adoption de nouvelles mesures qui risqueraient d'accroître la rigidité des dispositifs existants sans pour autant résoudre les problèmes rencontrés.

B. DONNEES QUANTITATIVES

Les chiffres caractéristiques de la mobilité à la DGI sont les suivants : sur une population totale d'environ 80 000 agents, 10 000 effectuent chaque année une mobilité interne et moins de 100 une mobilité externe. En 2001, 440 agents se trouvent en position de mise à disposition d'autres services du MINEFI et 100 à disposition d'autres ministères. Les détachements se montent à moins de 100 unités au sein du MINEFI et atteignent 300 unités à l'extérieur de ce même ministère.

Les 10 000 mobilités internes annuelles concernent 500 agents de catégorie A+, 2 500 agents du cadre A, 4 000 agents de niveau B et 3 500 agents de catégorie C. Pour 6 000 mouvements entre services déconcentrés, il y a environ 3 500 mouvements à l'intérieur d'un même service territorial, 300 mutations entre un service déconcentré et l'administration centrale et 170 mouvements au sein des services centraux.

II. OBJECTIFS POURSUIVIS

Les objectifs que la DGI assigne à sa politique de mobilité dans l'intérêt du service sont, par ordre décroissant d'importance :

- l'optimisation de la répartition territoriale de ses effectifs ;
- une facilité accrue à pourvoir des postes à forte technicité ou difficiles ;
- un moyen de se réappropriier des règles de gestion rigidifiées par la coutume et de les enrichir en fonction des besoins nouveaux des services.

Ses objectifs seconds (mais non secondaires) concernent le développement de l'expertise collective, le respect des règles de déontologie, enfin l'ouverture de la direction générale à des cultures professionnelles différentes de la sienne.

A. OPTIMISER LA REPARTITION TERRITORIALE DES PERSONNELS

Les questions de mobilité apparaissent d'abord comme une résultante de l'organisation des recrutements.

Alors que les besoins sont principalement localisés au nord du territoire, la ressource se trouve d'autant plus au sud que l'implantation des principales écoles de la DGI à Clermont-Ferrand (École Nationale des Impôts) et à Toulouse (École Nationale du Cadastre) exerce un effet structurant sur les flux entrants. La DGI a ainsi dû créer une antenne parisienne de l'ENI quelques années seulement après l'installation du siège de l'École dans le massif central. Cependant, le problème demeure pour d'autres catégories de personnel. A titre d'exemple, il y a moins de candidats franciliens au concours d'agent de constatation et d'assiette qu'il n'y a d'emplois de cette catégorie offerts dans cette région.

Par voie de conséquence, le cursus des affectations paraît structuré en deux phases sensiblement égales en durée. La première, au cours des quinze premières années d'exercice professionnel, est caractérisée par une forte instabilité géographique, l'agent tentant de rejoindre par « sauts de puce » sa région d'origine. La seconde, jusqu'au départ en retraite, est marquée par une sédentarité parfois excessive dans cette même région, quand ce n'est pas dans une résidence précise. Le fait que les règles d'affectation diffèrent suivant la catégorie de personnel concernée (l'agent de cadre A est affecté à la résidence, à la structure et à la spécialité; l'agent B à la résidence et à la structure, l'agent C à la résidence seulement) ne semble pas conduire à beaucoup nuancer ce constat.

Cette situation est pénalisante à plusieurs titres:

- la qualité du service rendu à l'usager peut souffrir de ce que les postes difficiles ou situés dans des régions peu attractives se trouvent fréquemment pourvus par les agents les moins expérimentés ;
- la gestion de services ou de structures contraints de renouveler un tiers de leurs effectifs chaque année, comme c'est le cas dans la couronne parisienne, est devenue un véritable défi. Symétriquement, celle de services composés d'un personnel ayant atteint une certaine maturité, qui ne souhaite pas spontanément être mobile et dont la motivation peut parfois s'être émoussée, peut présenter des difficultés égales, bien que d'une autre nature ;
- l'intérêt au travail des personnels risque d'être affecté par une exposition prématurée à des situations complexes ou par la prédominance du critère géographique sur tout autre dans la construction du plan de déroulement de carrière ;
- les problèmes sociaux engendrés par ce système exposent l'administration à des dépenses dont l'intérêt individuel est évident mais l'efficacité collective discutable. Au demeurant, un dispositif d'aides, si performant soit-il, ne peut résoudre les problèmes que connaît une population fortement marquée d'endogamie mais dans laquelle de nombreux conjoints peuvent se trouver séparés pendant de longues périodes, nonobstant la création d'un contingent de mutations pour rapprochement de conjoints à chaque mouvement annuel.

A court-moyen terme, le système semble devoir connaître une certaine remise en cause. Il faudra bien continuer d'implanter des effectifs au nord de la Loire alors même que, par l'effet des départs massifs en retraite, les départements du sud dont la majorité des personnels est originaire et dont la population a l'âge moyen le plus élevé, afficheront un nombre élevé de vacances.

B. POURVOIR AUX EMPLOIS A TECHNICITE SPECIFIQUE OU AFFECTES DE DIFFICULTES PARTICULIERES

La DGI éprouve des difficultés à pourvoir certains postes à raison soit de leur contenu ou des sujétions qui s'y attachent, soit de leur implantation dans des zones jugées peu attractives.

La DGI rencontre traditionnellement des difficultés à pourvoir les services implantés dans des résidences où le marché immobilier est restreint et cher, où les conditions de vie sont réputées plus difficiles que la moyenne, où l'exercice des fonctions est présumé plus lourd. Il s'agit principalement de Paris et d'une large partie de sa couronne, de Nice et des Alpes-maritimes, ainsi que, à un moindre degré, de quelques villes moyennes (Annecy...). Ce phénomène, qui se surajoute au tropisme naturel d'une population majoritairement originaire du sud du pays, est clairement identifié et fonde l'existence de mesures d'aide particulières.

L'impact de la technicité sur l'attractivité de certains postes est plus diffus. L'exigence de technicité qui s'impose traditionnellement aux agents de la DGI non seulement procède des disciplines pratiquées (fiscalité, droit immobilier etc...) mais aussi peut se trouver accrue par les conditions d'exercice de certaines fonctions (spécialisation de certains services dans des domaines très complexes, caractère nomade des fonctions d'enquête...) ou par des facteurs contextuels spécifiques (risques sociaux, notamment d'insécurité, attachés à certaines résidences). En outre, la modernisation dans laquelle la DGI s'est engagée - l'orientation-client, la culture de management, l'évaluation des performances - induit une réévaluation du niveau de qualité auquel les cadres, en particulier les responsables du réseau, doivent désormais se situer.

C. ADAPTER LES REGLES DE GESTION EN FONCTION DE L'EVOLUTION DES SERVICES

Le droit de la fonction publique est un « droit-cadre », dont la mise en œuvre nécessite de nombreuses décisions de nature infra juridique. Le caractère conjoncturel de celles-ci ne les empêche pas de constituer les véritables fondements de la gestion, même si certaines d'entre elles peuvent sembler légèrement « à côté » des textes proprement fondamentaux. L'instruction sur les mutations que la DGI élabore chaque année est ainsi présentée comme un texte à valeur « quasi-constitutionnelle » parce qu'elle marque le dernier état des débats entre l'administration et les partenaires sociaux sur un sujet qui en résume beaucoup d'autres.

Le sujet des mobilités offre en effet à l'administration la possibilité de soumettre au dialogue social, d'une manière plus ou moins directe, la plupart des questions que pose la modernisation dans le domaine de la fonction « personnel », qu'elles se rattachent à l'organisation de cette fonction (davantage de déconcentration) ou à ses contenus (ajustement de la carte des emplois dans le réseau, modalités de nomination à certaines fonctions d'encadrement ou d'expertise, évolution de l'offre de formation permanente, mécanismes de reconnaissance des compétences et des mérites individuels etc...)

III. AIDES GÉNÉRALES À LA MOBILITÉ

L'expérience de la DGI inclinerait à penser qu'il convient de réserver la notion d'aide à un objectif de stabilisation des personnels, celui consistant à mettre les personnels en mouvement ressortissant du développement et de la diffusion d'une véritable culture de la gestion et du management dans les services comme chez les agents.

A. MESURES GÉNÉRALES : LA « TOILE DE FOND » DES MOBILITÉS À LA DGI

Dispositions d'ordre juridique (statutaire, indemnitaire...) :

Le droit des recrutements a été revisité par la DGI pour pallier les difficultés structurelles évoquées plus haut: ainsi a-t-elle mis en place un dispositif de concours nationaux à affectation régionale et inscrit cette novation dans les textes statutaires relatifs aux catégories d'agents concernés (décrets respectivement du 02 août 1995 pour la catégorie A; du 10 avril 1996 pour les agents B; du 06 février 1990 pour le cadre C).

Ces concours ouverts à des candidats de toute provenance sont organisés de manière exactement parallèle aux concours traditionnels. Un peu moins sélectifs que ceux-ci, ils conduisent à des affectations en région Ile de France assorties d'une obligation de stabilité de cinq ans dans la même direction (ex: Paris Est), dont trois dans la même résidence (pour Paris, au niveau de l'arrondissement).

L'objectif principal est évidemment de réguler le mouvement brownien des arrivées/départs dans les centres de la région Ile de France. Un objectif second s'attache à réduire le nombre des lauréats qui renoncent au bénéfice du concours une fois les résidences d'affectation connues, dont l'attitude pèse sur la gestion des filières de recrutement.

La DGI a par ailleurs utilisé le dispositif du statut d'emploi pour les vérificateurs exerçant en région parisienne, qui bénéficient ainsi d'un décrochage indiciaire par rapport à leurs collègues de province.

B. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Elles recouvrent essentiellement les modalités d'information sur les postes vacants, le soutien à l'arrivée dans le premier poste et la mise en œuvre d'une offre assez étoffée de prestations sociales.

- l'élaboration et la diffusion des fiches de poste relatives aux emplois vacants est désormais systématique au sein de la DGI et fait l'objet d'un service particulier sur l'Intranet directionnel ;
- un soutien au premier emploi des inspecteurs est organisé depuis 1999. Le premier bilan qui peut en être tiré est particulièrement positif ;
- la DGI ne formule a priori pas de demande de revalorisation de l'indemnisation des frais de déménagement pour cause de changement de résidence mais relève que cette mesure n'a pas été réévaluée depuis 1993 ;
- les prestations sociales bénéficiant à l'ensemble des directions du MINEFI sont gérées par la DPMA. Celles qui intéressent plus particulièrement les agents mobiles ont trait au logement (lato sensu) et, dans une moindre mesure, à la restauration collective.

En 2000, 450 logements et 1 400 places en foyers, presque tous sur Paris et la région parisienne, ont été proposés aux agents de la DGI. Les attributions s'effectuent autant que possible par anticipation sur la prise de fonctions des agents mutés, au terme d'une procédure active entre correspondants sociaux de la DGI et délégués des services sociaux de la DPMA.

Les personnels peuvent par ailleurs bénéficier de prestations d'ordre financier: aide forfaitaire à l'installation dans un logement non meublé d'un montant de 763 €; prêt à taux zéro pour l'installation, d'un montant de 600, 1 300 ou 2 000 € (cette prestation regroupe à compter de 2002 les anciens prêts à l'installation, prêt pour achat de meubles et avances aux jeunes agents); prêts à moyen ou long terme pour l'acquisition d'un immeuble ou pour grosse réparation, d'un montant maximum de 15 250 €

Dans le domaine de la restauration collective, l'objectif tarifaire consiste à garantir un coût net du repas de 3,5 € ou de 4,5 € suivant que les personnels perçoivent ou non la subvention interministérielle.

C. MESURES DE GESTION ET DE MANAGEMENT

1. Procédures internes de nomination et d'affectation

La DGI tend à faire prévaloir de plus en plus largement la prise en compte des compétences sur la logique de l'ancienneté, qui cependant reste largement dominante.

Le constat suivant lequel certaines fonctions requièrent des aptitudes et des compétences particulières est peu discutable s'agissant de postes d'autorité, notamment ceux implantés à l'administration centrale, ou de postes à très forte composante d'expertise au sein des directions nationales spécialisées ou régionales. La technique utilisée pour pourvoir à ces emplois est dite des « postes à profil » ou des « postes à avis ».

Un poste à avis est attribué au vu de l'avis émis par le directeur du service de départ quant aux aptitudes de l'agent à exercer les fonctions qu'il brigue. Un poste à profil est attribué sur l'avis du directeur du service d'arrivée, qui apprécie le candidat en fonction de son dossier et de l'avis émis par le directeur de départ. Après quelques années de pratique, la DGI semble considérer que la première devrait progressivement se fondre dans la seconde. Au total, cette technique concerne actuellement 16 % des emplois de catégories A et B des services déconcentrés.

Elle s'étend progressivement mais sûrement. Ainsi, la DGI y a-t-elle recouru non seulement lorsqu'il s'est agi de constituer, en 2000, la nouvelle Direction des Grandes Entreprises, mais aussi lorsqu'elle a créé en 2001 ses trois premiers centres d'appel. Dans le premier cas, la direction pouvait exciper de la nécessité de constituer un vivier d'expertise de haut niveau; dans le second, elle a mis en avant une nécessité moins consubstantielle à ses missions consistant en la maîtrise des techniques de l'accueil téléphonique. C'est une exigence nouvelle en matière de qualité de service rendu à l'utilisateur qui s'est imposée.

Dans tous les cas, cette approche a deux conséquences sur la gestion des mobilités: elle oblige à améliorer l'information sur le contenu et les prérequis des postes à pourvoir (réécriture périodique des fiches de poste) et à évaluer l'impact des média institutionnel utilisés (Intranet directionnel) ; elle oblige à améliorer les conditions de délivrance des avis des directeurs impliqués, en particulier à concevoir des grilles de critères définissant les aptitudes recherchées, qui peuvent différer de filière à filière. Ainsi la DGI identifie-t-elle actuellement trois filières renvoyant peu ou prou à une typologie de métiers: recherche et contrôle fiscal, inspecteur de direction, et services informatiques, constituant autant de cadres à l'intérieur desquels ou entre lesquels l'organisation des mobilités devient plus facile.

2. Mesures dites de « respiration » des services

Le traitement des séjours excessivement longs s'avère difficile. Une instruction assez ancienne portant sur les mutations prévoit que les agents de catégorie A et B en fonction dans les services de recherche et ayant atteint 55 ans doivent être conviés à un entretien pour déterminer si leur maintien sur leur poste ne présente pas de contre-indication pour eux-mêmes ou pour le service.

Généralisé depuis 1973, ce dispositif conduit normalement à convier à un entretien de visibilité les personnels installés dans une sédentarité qui pourrait s'avérer contestable. Dans les faits, le « seuil de tolérance » semble être fixé à dix ans. Mais la durée opposée aux personnels exerçant dans les écoles de la DGI est d'environ sept ans. Ailleurs, la DGI tend à faire admettre que la durée moyenne "normale" d'occupation d'une même fonction ne devrait pas excéder cinq ans renouvelable une fois, compte notamment tenu de l'intérêt du service.

Cette règle initialement édictée pour les personnels du réseau vaut depuis 2001 pour les personnels à statut de services déconcentrés en poste à l'administration centrale (95 % de l'effectif concerné).

La mesure ne paraît pas rencontrer d'obstacle autre que de routine. Le fait que, dans le réseau, l'unité fonctionnelle (le centre des impôts) soit pluridisciplinaire est de nature à faciliter les changements d'activité sans modification de résidence ou de situation administrative. La systématisation de l'entretien annuel d'évaluation et le rappel régulier des règles de déontologie semble pouvoir constituer un dispositif à minima satisfaisant.

S'agissant de l'administration centrale, l'objectif consiste à développer la « fertilisation croisée » entre le siège et le terrain, et à donner un signal précis en direction des cadres (développer et généraliser la culture « orientée usagé », et aménager les perspectives de carrière dans un contexte démographique contraignant - cf. III ci-dessous-).

3. Suivi des parcours individuels

La DGI a créé en 1999 au sein des services centraux une cellule d'analyse et de prévision des carrières (CAPC) qui se déplace très régulièrement sur le terrain pour conduire des entretiens approfondis avec les cadres. En droit commun, il incombe aux « divisions des ressources humaines et budgétaires » de chaque direction départementale d'assurer une gestion des personnels où la notion de « service » prene progressivement une place reconnue. La DGI reconnaît que cette exigence appelle d'abord la modernisation de son système d'information et des actions de formation importantes.

Elle n'envisage pas d'établir une relation trop formelle entre mobilité et promotion qui, par exemple, ferait dépendre mécaniquement une promotion de l'accomplissement d'une mobilité. D'une part, l'essentiel des promotions s'effectuent par voie de concours internes, qui constituent à priori le mécanisme le plus objectif de sélection. Celles qui sont prononcées au choix procèdent de la prise en compte du dossier individuel et des fiches d'évaluation-notation qui renseignent sur les compétences et le comportement. D'autre part, la DGI est très largement constituée de filières d'expertises que désorganiserait une incitation trop forte à la mobilité. En revanche, dans les faits, une promotion conduit généralement à faire une mobilité, au moins fonctionnelle.

Enfin, elle semble avoir fait de l'entretien d'évaluation individuel annuel le moyen privilégié de l'orientation professionnelle. Le projet consistant à déconcentrer la gestion des actions de formation en accordant au directeur départemental une enveloppe globale lui ménageant une marge d'autonomie au-delà des formations fondamentales plus ou moins imposées par l'administration centrale (expertises particulières, bureautique et TIC...) conforte cette orientation.

D. MESURES SPECIFIQUES

1. Dispositions d'ordre juridique

Mesures financières appliquées à certains agents mobiles.

La DGI, comme nombre d'autres administrations, a pratiqué l'octroi de NBI au bénéfice des agents acceptant de muter dans des résidences où le coût de la vie était particulièrement onéreux (Paris, les Alpes-Maritimes...). Elle a également été amenée à accorder une prime spécifique à l'occasion de la restructuration de ses services informatiques. Lorsqu'elle a délocalisé des services entiers auprès de ses directions déconcentrées, la DGI a maintenu au personnel concerné son régime indemnitaire de centrale.

Mais elle constate la relative inefficacité de ces mesures (« la mobilité ne s'achète pas ») et la grande difficulté qui s'attache à leur gestion dans le temps (l'aide au poste devient une aide à la personne constituant un droit acquis). Par conséquent, sans méconnaître l'impact que pourrait avoir une véritable politique, forte et très sélective, d'incitation financière à la stabilité ou à la mobilité, elle considère qu'il ne serait pas pertinent d'envisager de développer des dispositifs accessoires, alors même que par ailleurs, le régime indemnitaire général du MINEFI n'est plus modulé que pour les personnels de catégorie A.

2. Mesures d'accompagnement

Certaines prestations sociales sont aménagées au bénéfice des personnels mutés dans les zones difficiles que sont Paris et la région Ile de France, et Nice et les Alpes maritimes.

L'aide à l'installation est portée de 762 à 2 600 € sur quatre ans (les montants annuels sont dégressifs de 1 220 à 300 €). Le prêt à long terme pour acquisition d'immeuble ou grosses réparations est porté de 15 300 à 23 000 € pour la région parisienne. Enfin, l'objectif appliqué aux prix de repas est réduit à 3 et 3,5 € pour les personnels en résidence en Ile de France.

3. Mesures en gestion et de management

La DGI a tiré la conséquence naturelle de l'analyse des cursus d'affectation. Elle accorde une bonification d'ancienneté fictive aux agents qui sont restés cinq ans au moins dans la même résidence en Ile de France, ce qui accélère leur retour vers leur résidence d'origine. Cette bonification est de trois ans pour les agents issus d'un concours à affectation nationale, d'un an pour ceux issus d'un concours à affectation régionale, s'ils sont restés dans une même résidence pendant au moins trois ans.

A priori, cette disposition présente non seulement l'avantage de répondre directement à la motivation personnelle des agents, mais aussi celui de leur permettre de développer en toute hypothèse un véritable projet professionnel. Elle réduit par ailleurs le nombre des mutations à organiser donc le coût de gestion qui s'y attache. Elle est neutre sur le plan budgétaire. Cette réforme s'appliquant aux séjours commencés à la rentrée de 1999, il faudra cependant attendre 2004 pour en apprécier les premiers effets.

4. Personnels dans l'incapacité d'exercer leurs fonctions

La DGI a formalisé ses pratiques s'agissant des agents dans l'incapacité d'assurer normalement leurs fonctions. Une instruction interne du 24 novembre 1995 prise pour la mise en œuvre du décret n° 84-1051 du 30 novembre 1984 différencie les agents confrontés à des problèmes personnels ou relevant du domaine médical de ceux qui doivent faire l'objet de mesures spécifiques de gestion individuelle.

Pour ces derniers, un dispositif gradué prévoit d'abord l'ouverture d'une période probatoire pouvant aller de 12 à 18 mois au cours de laquelle l'agent doit être mis en mesure de suivre des formations de remise à niveau. L'information en est transmise à la CAP locale. Si la situation l'exige, le directeur de l'agent concerné peut le changer d'emploi ou de poste de travail (mais non de résidence ou de fonctions). In fine, l'administration peut inviter l'agent à s'inscrire au mouvement annuel des mutations, ou à demander son détachement, voire à engager sa reconversion via un congé-formation.

E. PERSPECTIVES

1. Les facteurs fondamentaux d'évolution des services

a) Les perspectives démographiques

Dans une première phase allant jusqu'en 2005, la DGI devrait connaître un flux modéré de départs (de l'ordre de 1 500 à 1 600 par an) induisant un réel problème de blocage de carrière, de promotion et de mobilité géographique faisant craindre l'apparition d'un syndrome de « génération sacrifiée » chez les cadres, notamment les cadres intermédiaires. A partir de 2006, l'accélération des départs (de l'ordre de 3 000 par an en fin de période) pose des problèmes plus structurels auxquels la DGI ne sera en mesure de répondre qu'une fois connus les principes généraux d'évolution de la fonction publique qui seront arrêtés par les instances gouvernementales.

Sur la première période, la DGI est en mesure de décliner son objectif fondamental d'amélioration de sa performance sous l'angle particulier des mobilités: elle doit parvenir à stabiliser ses personnels en région Ile de France (cette région représente 40 % du tissu fiscal national) et pouvoir redéployer chaque année un nombre suffisant de postes pour suivre les évolutions de la population et du secteur productif (par exemple, la DGI a pu en 1999 redéployer entre 150 et 200 postes afin d'adapter son dispositif à la nouvelle géographie humaine et économique du département de Seine et Marne). Enfin, dans le cadre de la modernisation des services et de l'évolution de sa doctrine d'emploi des personnels, elle entend approfondir ses filières d'expertise et augmenter substantiellement le nombre de ses « cadres encadrants ».

b) Le développement des technologies de l'information et de la communication

Les TIC permettent désormais de poser certains problèmes de mobilité géographique à l'envers. La dissociation entre l'exécution des tâches et la présence géographique peut s'avérer de nature à satisfaire les personnels à coût optimisé pour l'administration. A titre d'exemple, l'implantation des premiers centres d'appel de la DGI s'est effectuée dans des villes attractives pour les agents, dont le marché immobilier était diversifié et accessible, à partir de structures territoriales correctement pourvues en personnel et connaissant un taux raisonnable de mutations spontanées.

La direction poursuit de manière pragmatique sa réflexion sur le télétravail: des expériences consistant, lors des « campagnes » d'information sur l'impôt sur le revenu ou sur les impôts locaux, à traiter en mode déporté les questions adressées par Internet à la DGI semblent s'être révélées concluantes. Pour autant, la DGI attend d'avoir acquis l'assurance absolue que la dématérialisation du dossier fiscal ou de dossiers contentieux serait de nature à améliorer la qualité de son service au meilleur coût pour s'engager dans de plus amples projets.

2. Les orientations dans le domaine de la gestion des personnels

a) La poursuite de la déconcentration

En dépit de réticences syndicales certaines, la DGI entend poursuivre le processus de déconcentration de sa gestion de personnel entreprise en 1999 (création des Commissions Administratives Paritaires locales -CAPL). Elle a stabilisé son dispositif de gestion sur trois niveaux: ceux du directeur général, des directeurs départementaux et du chef de centre, à l'exclusion de tout autre niveau, notamment régional.

Elle a créé en 2000 neuf délégués interrégionaux dont la mission, exclusivement fonctionnelle, consiste à animer et piloter le réseau, à veiller à la bonne allocation des moyens et à exercer le contrôle de gestion. Ces délégués sont membres du comité de direction hebdomadaire de la DGI et rapportent au directeur général sur tout sujet de nature stratégique. La DGI n'exclut pas de les associer à la réflexion sur la carrière des cadres.

b) Le développement d'une gestion individualisée des personnels

En premier lieu, la DGI indique sa volonté d'améliorer son système d'information « ressources humaines » (SIRH) et de faire une place plus importante qu'elle ne l'est actuellement à la GRH dans son dispositif contractuel de gestion, qu'il s'agisse des indicateurs associés au contrat de performances conclu avec la direction du budget ou des objectifs à inclure dans la démarche interne dite DPA (cf. infra). La maîtrise de l'information, dans ses contenus comme pour son traitement, est à l'évidence l'une des conditions principales à l'émergence et à la conduite d'une politique véritable des mobilités.

En second lieu, il apparaît que la DGI souhaite mettre un accent particulier sur la qualité de l'entretien annuel d'évaluation qui organise la collecte des informations qualitatives relatives aux agents et en conditionne la pertinence, facilite la préparation des mobilités et, d'une manière générale, anticipe sur la gestion par les compétences. Dans cette même perspective, le rôle de la cellule d'analyse et de prévision des carrières (CAPC) semble appelé à se renforcer dans la perspective du développement du conseil en parcours professionnel et de la valorisation des mobilités effectuées.

Enfin, les actions d'accompagnement, en particulier l'offre de logements ou, plus généralement, l'aide à l'installation, notamment à Paris et en Ile de France, font partie des préoccupations prioritaires de la DGI. Il s'agit d'une question centrale dans le dispositif de régulation des mobilités qu'il est d'autant plus difficile de traiter que sa prise en charge par les services préfectoraux ne semble pas en garantir l'efficacité et que l'implication de chaque ministère risque d'être difficile à porter budgétairement sur le court-moyen terme.

c) Le décroisement et l'ouverture

La DGI est consciente de ce que « l'esprit maison » qu'elle a su créer et entretenir, et qui fait sa force, pourrait aussi, au-delà d'un certain seuil, l'affaiblir. Sa volonté de développer ses échanges avec l'extérieur est réelle et s'oriente dans deux directions principales.

La première s'exerce à l'intérieur du MINEFI. Au niveau des cadres supérieurs, la DGI pratique une politique d'accueil limitée mais régulière avec des directions très spécialisées comme l'INSEE, et entend mettre à profit la fusion de l'ancien Ministère des finances avec l'ancien Secrétariat d'État à l'industrie pour enrichir une culture dominante demeurée fondamentalement juridique d'une dose de « culture d'ingénieur ».

Au niveau des autres catégories de personnel, notamment des cadres intermédiaires et personnels d'exécution, devrait pouvoir s'ouvrir dans les prochaines années un large champ d'échanges avec la direction générale de la Comptabilité Publique, en particulier dans le cadre créé par le projet bidirectionnel « Copernic ».

En toute hypothèse, et compte tenu de son contrat pluriannuel de gestion, la DGI entend pratiquer cette ouverture par voie du détachement de préférence à la mise à disposition - détachement relativement encadré puisque la DGI veille traditionnellement à ce que n'en puissent bénéficier que les agents ayant exercé trois ans au moins dans ses services, temps de formation initiale non décompté. Il est à noter à ce sujet que, depuis un décret du 23 mai 2000, le détachement qui ne pouvait se faire qu'au niveau d'inspecteur, est devenu possible dans tous les grades de la catégorie A.

La seconde concerne les relations à l'international, qu'il s'agisse des relations avec la Commission de l'Union européenne (utilisation plus systématique de la filière des experts nationaux détachés...) ou d'échanges avec divers pays dont les pratiques sont réputées « bonnes », l'objectif de la DGI étant de se constituer des "viviers" de cadres supérieurs ayant un potentiel spécifique. Cette pratique ne peut que rester relativement confidentielle, mais sa signification symbolique est loin d'être à négliger.

ANNEXE 4

LA MOBILITE A L'EQUIPEMENT¹

L'équipement est une administration de services, à fort ancrage territorial. 96 % des quelques 100 000 agents qui la composent exercent leurs missions dans des services déconcentrés et près de la moitié des effectifs se consacre à des activités de production liées à l'entretien et l'exploitation des infrastructures de transports.

Héritière de la longue tradition des Ponts et Chaussées, cette administration, à dominante technique, se caractérise par un maillage territorial jusqu'au niveau le plus fin du canton, ce qui implique une organisation marquée par une forte déconcentration des décisions au niveau le plus pertinent.

L'équipement est aussi un ministère « constructeur », qui assure l'ingénierie et la maîtrise d'ouvrage déléguée de nombre d'équipements publics, tant pour le compte de l'État que pour celui des collectivités locales. Il en est résulté pour lui non seulement une évidente obligation de résultats conformes aux exigences liées à la sécurité des personnes et des biens, mais aussi un constant souci d'efficacité dans la concertation et le débat public, au plus près des élus et des populations.

Depuis 35 ans, cette administration est soumise à de profonds bouleversements, notamment la fusion des Travaux Publics et de la Construction en 1967 et l'application des lois de décentralisation en 1982. C'est en particulier à l'occasion de ces premières mesures de décentralisation qu'une importante partie de l'activité d'ingénierie publique est entrée dans le domaine concurrentiel. L'obligation dans laquelle s'est trouvé l'équipement de modifier en profondeur son organisation est à l'origine de nombreuses approches managériales qui ont fortement imprégné sa culture et dont certains points sont développés dans les pages qui suivent.

¹ Texte rédigé par M. Philippe ISELIN, secrétaire général de la première section du Conseil Général des Ponts et Chaussées.

La perspective des nouveaux bouleversements qui se préparent, modifiant non seulement le rôle de l'État sur les territoires mais aussi - avec la LOLF - la façon dont il va devoir exercer son action et en rendre compte, oblige l'équipement, dès maintenant, à anticiper le changement. Par rapport à un contexte en très forte évolution, les enjeux de la mobilité doivent être reconsidérés dans le cadre si possible consensuel d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences : « *désormais, la politique de mobilité va devoir inclure une volonté de séduire et de convaincre, plutôt que d'imposer des priorités au nom du statut de la fonction publique* »¹.

I. LA SITUATION GENERALE

Une gestion personnalisée. Pour chaque corps d'encadrement supérieur, un membre du corps, chargé de mission, peut conseiller ses pairs, les guider dans le déroulement de leur carrière, les inciter ou au contraire les dissuader de s'orienter vers tel ou tel projet ou itinéraire professionnel. Cet accompagnement contribue fortement à encourager la politique conduite en matière de mobilité. Pour l'instant, ce type de gestion est limité aux cadres supérieurs. Le développement de la gestion personnalisée pour l'ensemble des corps de catégories A et B est prévu au titre du plan triennal de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Des échanges consensuels autour de chartes de gestion. La capitalisation des avis émis par les C.A.P. ainsi que la réelle recherche de convergence entre les représentants du personnel et ceux de l'administration ont permis, pour chaque corps, de négocier et de formaliser des doctrines les plus consensuelles possible, appelées « *chartes de gestion* ». Ces règles de gestion reposent sur l'explicitation des critères soumis à l'avis des C.A.P. en matière de promotion et de changement d'affectation. Chaque année, des bilans de gestion sont présentés devant les C.A.P. Régulièrement, des évolutions, des aménagements ou des amendements sont apportés jusqu'à ce que se dégagent les conditions d'une exigence de mobilité suffisante mais pas excessive.

La durée souhaitable dans un poste. Sans pouvoir encore y parvenir, l'administration de l'équipement considère que la durée normale dans un poste doit être de l'ordre de 4 ans environ. Dans la pratique, pour les corps de catégorie A, les mouvements se produisent plutôt tous les 3 ans. Il arrive même que les C.A.P. soient favorables à une mobilité intervenant au bout d'un temps de présence inférieur à 3 ans, en raison de situations familiales particulières : ces cas, statistiquement nombreux, illustrent la nécessité de créer les conditions d'un développement de carrière à l'échelle d'un bassin d'emploi de taille pertinente.

¹ Jean-Pierre WEISS, directeur du personnel, des services et de la modernisation (audition du 4 juin 2002).

Mobilité et promotion. Particulièrement pour les corps de catégorie A, mais pas uniquement, une diversification équilibrée de la carrière, tant sur le plan fonctionnel que géographique, constitue un des éléments permettant d'éclairer les avis et décisions en matière de promotion. Une fois décidée, la promotion ne devient effective que si elle est subordonnée à une mobilité. Dans la pratique, ce type de mobilité se développe essentiellement par grand bassin interrégional plutôt qu'à l'échelle de l'Hexagone. Il faut toutefois observer que le lien entre promotion et mobilité trouve ses limites lorsqu'il s'applique à des agents de catégorie C, voire parfois de catégorie B. Ainsi, lorsqu'un agent d'exploitation est promu dans le corps de chef d'équipe, on exige de lui une mobilité géographique pour éviter qu'il encadre sa propre équipe. Même lorsqu'il s'agit d'une mobilité de proximité, assez proche du centre d'intérêt familial, l'effet financier de la promotion peut être entièrement consommé - voire au-delà - par les frais liés aux déplacements. Si donc la mobilité est à encourager dans le cadre de la promotion, il faut tenir compte des obstacles financiers que peuvent rencontrer les agents de catégorie C.

Les critères de mobilité. Résultant des chartes de gestion, une place très importante est accordée, parmi les critères de mutation, à l'avis du chef de service demandé. Cet avis se fonde principalement sur l'analyse des compétences individuelles du ou des candidat(s) et leur adéquation à la compétence collective recherchée pour l'équipe. Bien entendu, des ajustements sont régulièrement recherchés, ce qui permet d'élaborer la « jurisprudence » des C.A.P. avant d'ériger les règles en doctrine. De toute évidence, l'importance qu'accordent les chefs de service aux exigences de compétences est incompatible avec la rigidité d'un mouvement de personnels obéissant à un système de barème de points. Quoiqu'il en soit, l'administration de l'équipement est en recherche d'accord avec les organisations syndicales afin de trouver des dispositifs permettant d'articuler entre eux les avis exprimés au niveau local et les avis plus formels et plus décisionnels exprimés au niveau des C.A.P. nationales. Dans la réalité pratique de la gestion des mutations, on demande d'abord à l'agent qui souhaite une mobilité de classer ses choix par ordre préférentiel. On demande ensuite à chaque chef de service concerné de faire connaître son avis sur la candidature ou, en cas de pluralité de candidatures, de classer celles-ci par ordre préférentiel. Lorsque les choix préférentiels coïncident, la C.A.P. et l'administration y donnent suite. Dans le cas contraire, il y a débat. Ce débat, essentiel à la dynamique de la gestion du personnel dans la fonction publique, doit être préservé afin de garantir les équilibres entre les droits et les obligations, en favorisant l'expression des motifs du choix.

La motivation des candidats à la mobilité diffère selon la catégorie et l'âge. Pour les agents des catégories B et C en début de carrière, la mobilité géographique constitue une très forte aspiration. C'est particulièrement frappant chez les agents dont la première affectation se situe en Ile de France et qui supportent mal les conditions et la cherté de vie. Nombre d'entre eux recherchent assez vite une mobilité géographique. D'autres n'ont pas encore établi les bases de leur organisation personnelle : ceux-là vont plutôt engager une mobilité géographique à partir du troisième poste. Les agents de catégorie A, quant à eux, sont fortement imprégnés d'une culture managériale prééminente qui encourage la mobilité fonctionnelle.

La mobilité aux niveaux communautaire et international doit être développée.

A. LES AIDES A LA MOBILITE

1. Lever les obstacles existants

a) Dispositions statutaires

Limiter la durée d'affectation dans certains postes. A deux exceptions près, aucune règle ne contraint un agent à changer de poste ou ne permet à l'administration de remplacer un agent à l'issue d'une durée donnée dans un poste. La première exception n'est évoquée que pour mémoire car, fort heureusement, elle n'intervient que très rarement : il s'agit de la mutation d'office en tant que sanction disciplinaire. La seconde exception concerne certaines nominations sur emplois fonctionnels. On pourrait concevoir de limiter réglementairement le temps d'occupation de certains postes particuliers : ceux par exemple à caractère financier, ceux impliquant la gestion de marchés publics, certains postes d'encadrement ou de direction. On pourrait également envisager la généralisation de cette mesure à tous les postes de catégorie A.

Fusionner certains corps. Encouragé par le comité interministériel à la réforme de l'État du 15 novembre 2001, le ministère de l'équipement a commencé à examiner certaines fusions entre corps d'administration centrale et corps de services déconcentrés. La fusion des corps d'attachés, actuellement en bonne voie, permettra notamment d'homogénéiser les rémunérations et, ce faisant, de créer davantage de fluidité dans les mutations entre services centraux et services déconcentrés. Par ailleurs, s'agissant des corps dont l'effectif réduit n'offre pas suffisamment de perspectives de mobilité, une étude pourrait être engagée afin de mesurer l'impact que pourrait avoir une fusion de ces corps sur la mobilité géographique et/ou fonctionnelle des agents concernés, qui se verraient proposer des formations adaptées.

Encourager les détachements en utilisant concrètement les nouvelles possibilités offertes par le décret du 2 mai 2002 qui, au regard des quotas de promotion, assimile le détachement à un recrutement.

b) Mesures financières

Envisager une dégressivité des primes proportionnelle à la durée dans un poste. A contrario de l'incitation de type « attractif », on pourrait imaginer des mesures de dégressivité de certains éléments du régime indemnitaire, dès lors qu'une durée de présence aura été atteinte, et à condition que cette durée ait été préalablement définie et connue pour tel poste ou nature de poste.

Mieux indemniser les changements de résidence, non seulement par une juste prise en charge des frais directs, mais également par une indemnisation de l'ensemble des coûts indirects engagés à l'occasion d'un changement de résidence familial ou personnel.

c) Mesures en gestion

Les procédures d'ouverture des postes doivent être améliorées, ainsi que les modalités de diffusion de l'information et l'accès à une offre complète. En particulier, il est indispensable de formaliser les règles indiquant la durée maximale dans un poste ou les conditions d'exercice de certains postes qualifiés de sensibles.

d) Mesures d'accompagnement social

Généralement, une mobilité entraîne une recherche de logement, parfois une recherche d'établissement scolaire. Le changement de résidence nécessite également de disposer d'informations pratiques sur les nouveaux lieux et nécessite d'accomplir nombre de formalités administratives. Souvent la mutation d'un agent implique le changement d'activité du conjoint. Enfin, la mobilité doit intégrer, d'une certaine façon, l'ensemble des contraintes liées à la famille, y compris lorsqu'il s'agit de famille séparée ou recomposée. En regard de ces contraintes, on pourrait envisager d'étudier les conditions de mise en place des cellules d'accompagnement social et familial, à une échelle territoriale suffisante et, selon le cas, à caractère ministériel ou interministériel.

2. Prendre en compte les enjeux d'évolution

La tension démographique. L'équipement compte 2 500 départs par an, auxquels s'ajoutent désormais, chaque année, 300 départs supplémentaires par an. Un important décrochage avec forte augmentation des départs est attendu à partir de 2007. Ce n'est qu'à partir de 2012 que le phénomène s'inversera. Cette réalité démographique va fortement contribuer à accroître la concurrence sur le marché de l'emploi, risquant ainsi de rendre plus difficile le recrutement dans la Fonction publique, notamment celle de l'État.

Les exigences accrues à l'égard du service public imposent à l'État de repenser son rôle ainsi que les modalités d'exercice de son action. Dans un contexte de tension du marché du travail, la relation avec les citoyens et les élus devient de plus en plus complexe et interdépendante ; elle impose de rendre compte des résultats de façon plus exigeante. L'État va devoir reconsidérer ses compétences et constituer de nouveaux réseaux. Ainsi, la récente loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains modifie profondément le rôle de l'État face aux citoyens et aux collectivités locales. Très rapidement, l'administration va devoir mettre en place de nouvelles compétences, de nouvelles approches en matière de débat public et de dialogue avec les collectivités locales. L'administration va devoir fortement réorienter son recrutement et sa gestion des ressources humaines vers le développement du travail collectif, faisant appel à des compétences s'exerçant en réseau. D'ores et déjà, l'équipement commence à réfléchir sur de nouvelles localisations de postes ainsi que sur de nouveaux profils de carrière, différents selon qu'il s'agira de postes de généralistes, de spécialistes ou d'experts. De ce fait, les enjeux de la mobilité doivent être resitués par rapport à ce contexte en évolution.

Les enjeux en matière de compétence. Le concept de compétence doit être fortement développé. Dans un contexte où tel bureau, tel service, ou même telle administration ne peut plus produire isolément le service attendu, dans un contexte où se constituent des réseaux dont le maillage va devenir de plus en plus sophistiqué, l'équipement cherche à encourager les compétences collectives. En favorisant le travail en projet, en valorisant les ressources des uns et des autres, en développant les compétences et qualifications individuelles, l'équipement entend adapter ses compétences collectives aux différentes évolutions de ses missions. Ce faisant, en termes de gestion des carrières et de la mobilité, il faut tenir le plus grand compte de l'avis et de l'appréciation que porte le chef de service sur la compétence individuelle des collaborateurs dont il souhaite s'entourer pour constituer une équipe collectivement compétente. On doit aussi envisager que les besoins de compétences collectives soient appréciés par ensemble de services, voire - dans certains cas - par bassin géographique.

La fin de la culture du « tout management ». Pendant longtemps, la culture dominante au sein de l'équipement postulait que la compétence managériale résumait toutes les autres. Au nom de cette conception, pouvant s'apparenter à une forme moderne de taylorisme, il fallait connaître le plus de métiers et de services possible pour pouvoir accéder à la fonction de dirigeant, donc de manager. Sans doute cette prééminence du management a-t-elle, en son temps, favorisé le renouvellement et la mobilité. Aujourd'hui, face aux enjeux de tension démographique et face à la complexité du service public, nous avons besoin, à côté des managers dont la fonction et le rôle sont précieux, de généralistes, spécialistes et experts aptes à produire, dans l'ensemble des champs, le service public de demain. Le recrutement - y compris dans le cadre de la mobilité - va devoir désormais inclure une volonté de convaincre et de séduire les candidats plutôt que d'imposer des priorités au nom du statut de la fonction publique.

La loi organique relative aux lois de finances constitue, notamment au regard de la mobilité, une forte préoccupation. On peut penser que la mobilité sera préservée si on utilise largement la fonction *personnel* comme support horizontal, avec des systèmes de contrats internes. Inversement, on peut s'interroger sur la part qui sera réservée à la mobilité dans un système permettant la fongibilité asymétrique, c'est à dire la possibilité de transformer des crédits de personnel en crédits de fonctionnement, mais pas l'inverse.

3. Intégrer la mobilité dans la gestion des ressources humaines

Partager la gestion des ressources humaines. Cet objectif apparaît comme une des réponses aux risques de rigidité et d'échecs que l'on peut rencontrer en matière de politique de mobilité. Il s'agit de mettre en place une nouvelle forme de gestion du personnel, partagée entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Cela se traduit par des orientations dont certaines, décrites ci-après, sont de nature à favoriser la mobilité.

Encourager la mobilité au sein de territoires pertinents. Les évolutions prévisibles évoquées au précédent chapitre laissent prévoir, dans un contexte très tendu du marché de l'emploi, de plus en plus de compétitivité - voire de concurrence - non seulement entre le secteur public et le secteur privé mais également entre les différents secteurs de la fonction publique. Par ailleurs, l'évolution des mentalités et des choix de vie s'accommodent de moins en moins d'un nomadisme excessif. Loin d'être secondaires, certaines exigences de qualité de vie comptent de plus en plus fortement dans les choix professionnels des individus : le foyer, les enfants, les études, l'emploi du conjoint, les amis, la vie privée. Même s'ils sont correctement indemnisés, les agents du service public accepteront de moins en moins de déménager trop souvent et/ou trop loin. Si l'on veut éviter la désaffection du service public, l'administration doit proposer une offre de mobilité qui soit compatible avec les contraintes individuelles et familiales. Pour y parvenir, plutôt que d'imposer à l'échelle nationale des mutations contraignantes et tous azimuts, il faut encourager les mobilités fonctionnelles et géographiques à l'intérieur de grands bassins d'emploi interrégionaux, sans pour autant fermer à ceux qui le souhaitent les possibilités de mobilité à l'échelle nationale.. Évidemment, pour éviter des phénomènes de tropisme et d'endogamie, des mesures correctrices doivent être prises, en développant notamment une gestion personnalisée.

Le nombre et la taille des bassins interrégionaux envisagés à l'équipement obéissent à des logiques propres à l'équipement ; de façon très pragmatique, les découpages géographiques envisagés se fondent sur l'organisation et les structures internes existantes, quitte à procéder à tel ou tel ajustement qui apparaîtrait pertinent.

Étendre la notion de territoires pertinents aux recrutements par concours. L'arbitraire qui, généralement, accompagne la première affectation consécutive à un concours, dessert à la fois le service public mais aussi l'agent, fortement animé par le désir de changer rapidement d'affectation. Il faut donc encourager les concours nationaux par bassin géographique, avec affectation par zone. Le ministère de l'équipement va prochainement expérimenter ce type de recrutement pour un corps de catégorie B.

Personnaliser la gestion des agents. Déjà mise en œuvre pour l'encadrement supérieur, la gestion personnalisée doit être étendue à l'ensemble des agents des catégories A et B, grâce à plusieurs équipes de proximité couvrant l'ensemble du territoire. Compte tenu de la taille de sa population, l'équipement estime à sept ou huit le nombre de conseillers de carrière pour chacune des dix futures grandes aires interrégionales. Régulièrement, c'est-à-dire environ tous les trois ans, un agent doit pouvoir dialoguer avec un conseiller de proximité sur ses projets professionnels, ses contraintes, ses choix. Il doit pouvoir disposer de toutes les informations utiles pour éclairer ses options et les moyens de les mettre en œuvre. En retour, ayant pu identifier les compétences disponibles, le conseiller peut suggérer des itinéraires, proposer des formations ou évoquer de nouvelles perspectives. Il s'agit donc de rechercher, à l'échelle d'un bassin de vie géographique, la meilleure convergence possible entre les aspirations personnelles et la construction d'un parcours professionnel qui développe les compétences individuelles au service des compétences collectives. Bien entendu, ce système ne peut fonctionner qu'avec la garantie que les informations recueillies seront d'un usage contrôlé et correct.

Évaluer les compétences. L'appréciation des besoins de compétences collectives doit être développée au niveau d'un service ou d'un ensemble de services. Ce type d'évaluation, nécessairement collégial, doit être confié à un comité de chefs de services au niveau de chaque bassin géographique. L'évaluation des compétences individuelles, quant à elle, doit évidemment s'appuyer sur la hiérarchie de proximité, à partir d'un diagnostic annuel. A l'occasion d'une promotion ou d'une mutation, les agents des catégories A et B pourront compléter ces diagnostics annuels par des bilans de compétence réalisés auprès du conseiller de carrière. A partir de référentiels de compétences, le plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de l'équipement prévoit plusieurs développements de carrière, en distinguant les généralistes, les spécialistes et les experts. Dès lors, la question se pose : qui expertise les experts ? A partir de l'expérience acquise depuis quelques années dans le cadre des comités de filière, l'évaluation par les pairs est préférée à l'avis d'une instance paritaire. Des réflexions sont actuellement menées avec les représentants du personnel pour approfondir et généraliser ce système d'évaluation.

Développer la formation professionnelle, bien sûr au moment de la prise de poste, mais aussi ultérieurement. Selon les cas, la formation doit être adaptée afin de la rendre plus qualifiante pour certaines spécialisations, plus technique dans d'autres cas, ou plus managériale. Dans tous les cas, des progrès sont à faire pour évaluer les effets et les impacts de la formation dans les services, ainsi que l'adéquation entre la formation délivrée et l'attente du service.

Déconcentrer les responsabilités de gestion. Partager la gestion des ressources humaines nécessite également d'améliorer l'efficacité de la chaîne qui concourt à cette gestion : redéfinir le rôle de l'ensemble des acteurs impliqués, déconcentrer réellement les responsabilités entre les différents niveaux de gestion, en assortissant l'exercice de ces responsabilités par l'obligation de rendre compte.

Maîtriser la mobilité interministérielle. D'évidence, les détachements entre administrations favorisent un certain mélange de cultures, mais il convient d'en remarquer les limites : certaines compétences et certains savoirs sont spécifiques à chaque administration. De plus, les mouvements ne doivent pas s'opérer, d'un point de vue quantitatif, au détriment de telle ou telle administration. D'une façon plus générale, on peut penser que la mobilité interministérielle ne se décrète pas : des accords bilatéraux entre administrations sont sans doute de nature à mieux organiser la mobilité interministérielle.

ANNEXE 5

PRESENTATION DU DISPOSITIF ACTUEL DES AIDES A LA MOBILITE

Les aides existantes se rapportent au cadre juridique, aux aides financières et à la gestion des ressources humaines propres à favoriser, ou non, la mobilité.

I. LE CADRE JURIDIQUE

A. LE CADRE LEGISLATIF

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose en son article 14, dans la version modifiée par la loi du 16 décembre 1996 : « 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 ». Ce texte consacre le droit pour les agents à une mobilité inter fonction publique. La mobilité au sein de chacune des trois fonctions publiques, garanties de niveau équivalent, est assurée implicitement.

Dans **la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984** portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'État, les quelques articles qui traitent de la mobilité l'abordent tant sous l'angle de la contrainte ou de l'intérêt du service, que du volontariat de l'agent. Ils tentent toutefois de concilier l'intérêt de l'administration et celui de l'agent.

En effet, si la mobilité n'apparaît pas comme une obligation dont le fonctionnaire devra s'acquitter à un moment donné de sa carrière, des statuts particuliers en font parfois une condition nécessaire pour accéder à une promotion. **L'article 10** de la loi précitée de janvier 1984, dans la version modifiée par la loi n° 96-452 du 28 mai 1996, autorise les statuts particuliers des membres des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration, des corps enseignants et des personnels de la recherche, des corps reconnus comme ayant un caractère technique à déroger aux dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins propres de ces corps ou aux missions que leurs membres sont destinés à assurer, notamment pour l'accomplissement d'une obligation statutaire de mobilité.

C'est ainsi que le décret n° 97-274 du 21 mars 1997 peut disposer dans son article 1 : « Les membres des corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration et les administrateurs des postes et télécommunications sont appelés à accomplir une période dite de mobilité, au cours de laquelle ils exercent des activités différentes de celles normalement dévolues aux membres du corps auquel ils appartiennent ou relevant de l'administration à laquelle ils ont été initialement affectés. La période de mobilité est fixée à deux ans. L'esprit du décret est de ne pas reconnaître le caractère de mobilité à des mouvements au sein d'une même administration centrale ou entre administrations centrales. La version modifiée par le décret n° 99-837 du 23 septembre 1999 est venue consacrer le principe d'une mobilité dans un service déconcentré de l'État, un établissement public à l'exception du siège des établissements possédant des services territoriaux, un service déconcentré de la Poste ou France Télécom, un tribunal administratif, une chambre régionale des comptes, une collectivité territoriale ou un établissement public en dépendant, un service de la Communauté européenne, une organisation internationale, une entreprise publique, à l'exclusion de son siège social, une association, un GIP ou une juridiction de l'ordre judiciaire. A l'inverse, les magistrats et les membres des corps ayant exercé des fonctions déconcentrées ou à l'étranger peuvent accomplir leur mobilité en administration centrale. La mobilité est présentée comme une obligation (articles 5 et 6) que chaque statut sanctionne. Par exemple, le statut des administrateurs civils reprend cette obligation de mobilité dans son article 16.

L'article 32 de la loi précitée énumère les positions qui autorisent un mouvement d'une administration vers une autre (mise à disposition - articles 41 à 44 bis, détachement - articles 45 à 48, suivi ou non d'une intégration, position hors cadre - articles 49 et 50, et disponibilité - article 51 et 52). La loi précise le champ des organismes susceptibles de bénéficier de fonctionnaires mis à disposition ou détachés, rappelle les garanties conservées lors du changement de position et renvoie à un décret le soin de préciser les conditions du changement de position (cf. infra).

L'article 60 précise les règles relatives aux *mouvements des fonctionnaires à l'intérieur d'un même corps*. L'autorité procède aux mouvements après avis des commissions administratives paritaires. Cet avis est recueilli lors de l'établissement des tableaux de mutation ou, lorsqu'il n'existe pas de tableau, lors du changement de résidence ou de modification de la situation de l'intéressé. Quand une vacance d'emploi doit être remplie parce qu'elle compromet le fonctionnement du service, la mutation peut être prononcée, sous réserve d'examen ultérieur par la commission compétence.

Cet article consacre toutefois, dans sa version modifiée par la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999, le principe de conciliation entre l'intérêt du service et l'intérêt de l'agent : « dans la mesure compatible avec le bon fonctionnement du service, les affectations prononcées doivent tenir compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille. Priorité est donnée aux fonctionnaires séparés de leur conjoint ou partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité, aux fonctionnaires ayant la qualité de travailleur handicapé, et aux fonctionnaires qui exercent pendant une durée et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles ».

Pour mémoire, l'article 66 inscrit parmi les sanctions disciplinaires du deuxième groupe le déplacement d'office. Ce point n'aurait pas à être évoqué dans le présent rapport si la mutation sur l'initiative de l'administration et subie par les agents n'était pas ressentie de fait comme une sanction quasi-disciplinaire.

En revanche, une mobilité peut être imposée au fonctionnaire lorsque son emploi est supprimé. Le Conseil d'État pouvait pour sa part dès 1936 (arrêt Jamart) consacrer la liberté d'organisation du service. La faculté de créer et de supprimer des emplois en est une application.

La distinction statutaire entre le grade et l'emploi conduit l'agent à être affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires.

B. LE CADRE REGLEMENTAIRE

Le décret n° 85-986 modifié du 16 septembre 1985 relatif à certaines positions des fonctionnaires de l'État précise le cadre général du droit des positions supports d'une mobilité fonctionnelle (mise à disposition, détachement, position hors cadre, et disponibilité).

La mise à disposition a fait l'objet d'assouplissement dans le cadre du décret n° 98-854 du 16 septembre 1998. La mise à disposition d'une organisation internationale intergouvernementale est consacrée.

La procédure est simplifiée lorsqu'elle concerne deux services déconcentrés relevant d'un même échelon territorial de l'État, un arrêté du préfet compétent se substituant à l'accord du ministre dont le fonctionnaire relève.

Les conditions du *détachement* définies par le décret précité ont été assouplies par le décret n° 2002-759 du 2 mai 2002. Elles visent à favoriser une meilleure perméabilité des corps en garantissant aux fonctionnaires des règles de retour plus transparentes : l'article 22 modifié dispose en effet que « trois mois au moins avant l'expiration du détachement, le fonctionnaire fait connaître à son administration d'origine sa décision de solliciter le renouvellement du détachement ou de réintégrer son corps d'origine. Trois mois au moins avant le terme de la même période, l'administration ou l'organisme d'accueil fait connaître sa décision de renouveler ou non le détachement ». Les règles de réintégration à l'issue du détachement sont plus favorables au fonctionnaire : « A l'expiration du détachement, le fonctionnaire est réintégré immédiatement et au besoin en surnombre ».

Mutatis mutandis, cette clarification a été transposée à la position hors cadres.

Par ailleurs, les règles de promotion interne dans les corps qui accueillent des fonctionnaires ne sont plus affectées, hors statuts particuliers des corps dont les membres sont recrutés par la voie de l'École nationale d'administration, par les décisions portant renouvellement ou intégration.

Le détachement auprès d'organismes d'intérêt général à caractère international ou d'une administration d'un État membre de l'Union européenne, ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, doit faire l'objet d'une convention avec l'administration d'origine qui précise la nature des fonctions, les modalités de rémunération, de contrôle et d'évaluation des activités.

Cette avancée complète les décrets d'application de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 permettant l'accès à la fonction publique française des ressortissants européens, et renvoyant aux décrets le soin de conserver ou non la clause de nationalité.

Le décret n° 2002-759 du 2 Mai 2002 assouplit également les règles de la *disponibilité pour convenance personnelle*, la durée maximum de cette disponibilité passe pour l'ensemble de la carrière de six à dix ans. Les conditions restrictives à l'exercice d'une activité dans une entreprise publique ou privée sont abrogées, les questions de déontologie relevant de la compétence de la commission éponyme.

C. LES STATUTS PARTICULIERS

Outre les règles détaillées de mutation ou de mobilité, ils organisent les conditions de recrutement par l'intermédiaire du concours interne et du tour extérieur, qui permettent également d'accomplir une mobilité. Pointés comme des écueils à la mobilité, nombre de statuts, à l'occasion de refonte ou de toilettage avancent indéniablement sur ce terrain.

Il n'a pas été possible dans le cadre de la présente enquête de recenser les statuts particuliers et de les analyser pour repérer les dispositifs qui pourraient être des obstacles à la mobilité¹.

De manière générale, deux séries de mesures, destinées à remédier aux deux types d'obstacles les plus fréquemment rencontrés, peuvent être prises et le sont progressivement, à coût budgétaire nul, pour améliorer la mobilité entre administrations :

- les conditions de recrutement par l'intermédiaire du concours interne peuvent être assouplies en autorisant largement la candidature des fonctionnaires. A titre d'exemple, le décret n° 95-888 du 7 août 1995 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux attachés d'administration centrale ouvre le concours interne aux fonctionnaires et agents de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics qui en dépendent, ainsi qu'aux militaires et magistrats qui, à la date de clôture des inscriptions, sont en activité, en détachement, en congé parental, ou accomplissent le service national. Ce concours est également ouvert aux candidats en fonctions dans une organisation internationale intergouvernementale. Les candidats visés à l'alinéa précédent doivent justifier au 1er janvier de l'année du concours de quatre années au moins de services publics. L'accès au concours n'est pas subordonné à des conditions d'appartenance à une catégorie. Sans méconnaître les exigences d'emploi de certains corps, l'accès le plus large possible au concours doit être recherché ;

¹ Un rapport intéressant de l'IGAS a tenté de le faire : « mobilité des fonctionnaires », rapport présenté par Jean-Marie Palach et Eric Piozin.

- la faculté pour un corps d'accueillir des fonctionnaires détachés, et non plus simplement mis à disposition peut être mise en œuvre : la rénovation des statuts est l'occasion de généraliser la faculté du recrutement sur détachement. La solution mise en œuvre par le décret n° 2002-759 du 2 mai 2002 permet de mieux faire accepter les détachements. Une réflexion sur sa transposition à certains statuts particuliers peut être étudiée.

D. LA JURISPRUDENCE

Si l'égalité de traitement des agents publics est une manifestation du principe d'égalité, qui s'applique à l'intérieur de chaque corps, elle n'exclut pas, selon un principe constant, des différenciations fondées sur des différences de situations ou des considérations d'intérêt général. C'est ainsi que des agents d'un même corps peuvent voir leurs indemnités varier lorsque les conditions d'exercice de leurs fonctions sont différentes (CE, 16 mai 1980, Chevy et autres). Au cas d'espèce, la prise en charge par l'État de frais de voyage peut varier selon que les intéressés ont ou non leur résidence habituelle dans un département d'outre-mer. Les conditions d'exercice des fonctions sont toutefois appréciées restrictivement : dans un arrêt Ajolet du 31 janvier 2000, le Conseil d'État a pu considérer qu'une discrimination en matière d'attribution de primes, fondée sur un critère géographique et non justifiée par de véritables différences dans les conditions d'exercice des fonctions, était illégale.

Le principe d'égalité peut subir des exceptions dans l'intérêt du service, en cas de circonstances exceptionnelles (CE, 22 novembre 1693, Ruffel). Ici encore, les dérogations au principe d'égalité sont appréciées strictement, et le CE a pu estimer, dans un arrêt du 11 juin 1999, Sadin, qu'une disposition réglementaire créant une discrimination entre écoles était injustifiée et donc illégale.

Dans un arrêt du 11 juillet 2001, Syndicat départemental CFDT de la DDE du Gard, le Conseil d'État a considéré qu'une modulation géographique dans le versement de l'indemnité spécifique de service aux agents des corps techniques du ministère de l'équipement pouvait coexister avec le principe d'égalité. Il précise qu'en égard à l'intérêt général qui s'attache à ce que les agents publics soient répartis sur le territoire en fonction des besoins de la population et des nécessités du service, le gouvernement a pu, sans méconnaître le principe d'égalité entre agents d'un même corps, prévoir que le montant de l'indemnité spécifique de service, distincte du traitement, varierait selon les départements et chercher ainsi à remédier, par cette incitation financière, aux déséquilibres constatés dans les demandes d'affectation et les vacances d'emploi.

Dès lors qu'un déficit de personnel est préjudiciable au fonctionnement du service public, le Conseil d'État reconnaît au pouvoir réglementaire la faculté de moduler les indemnités versées aux agents d'un même corps, de manière à inciter les agents à occuper des postes dans les services déconcentrés des départements moins attractifs.

Le Conseil d'État a admis que l'administration pouvait instaurer un mécanisme d'incitation financière fondé sur un barème, en affectant les départements d'un coefficient inverse de leur attractivité, pour répondre à des besoins de gestion des ressources humaines tels qu'une réduction des vacances de postes ou des difficultés de fonctionnement liées à une rotation trop importante des agents.

Pour sa part, la Cour de justice des communautés européennes veille à l'application de l'article 48 du traité CE relatif à la libre circulation des personnes. Elle a consacré la reconnaissance mutuelle des diplômes - arrêt Heylens de 1987, de l'expérience professionnelle - arrêt Scholz de 1994 et a pu rappeler la nécessité de coordonner les systèmes de protection sociale des agents (arrêt Leguaye-Neelsen de 1993 et Vougioukas de 1995).

Malgré les insuffisances de coordination, s'agissant notamment des régimes de retraite, le cadre juridique et jurisprudentiel communautaire favorise les mobilités temporaires, qui permettent aux agents d'acquérir une expérience dans une autre fonction publique européenne.

Si la loi crée un cadre neutre à la mobilité, les règlements d'une part et la jurisprudence d'autre part, ont largement contribué dans les années récentes à favoriser la mobilité, soit en la consacrant comme une obligation, soit en réduisant les obstacles et en favorisant sa mise œuvre. Il ne semble ni opportun ni souhaitable d'étendre les obligations de mobilité existantes pour l'encadrement aux autres corps ; en revanche, faciliter dans chaque corps la mobilité de ceux qui souhaitent construire leur carrière professionnelle autour d'expériences géographiques et/ou fonctionnelles différenciées, et susciter davantage de volontariat, dans un objectif de satisfaction des besoins de l'usager en termes de service public est une priorité.

II. LES AIDES FINANCIERES A LA MOBILITE

Il convient de distinguer les aides sociales génériques et notamment l'aide à l'accès au logement, qu'elles soient distribuées sur des critères de revenus, modulées ou non dans les régions où la valeur locative de celui-ci est sensiblement supérieure à la moyenne nationale (Ile de France, zone frontalière de la Suisse ou Alpes-maritimes) des aides spécifiques à la mobilité.

Les premières ont vocation à compléter les dispositifs de droit commun (aide personnalisée au logement) ou se substituer aux dispositifs mis en œuvre pour les salariés du secteur privé (1 % logement). L'indemnité de résidence, les aides à la première installation, le système de réservation de logements dans le parc locatif aidé, ou encore les parcs de logement de l'administration sont avant tout des dispositifs classiques d'aide à l'accès au logement. La politique générale d'accès au logement des fonctionnaires n'est certainement pas exempte de critiques ; elle est susceptible d'amélioration, mais n'a pas vocation à être traitée en tant que telle dans le présent rapport. S'il y a parfois identification des aides au logement aux aides à la mobilité, ce n'est que dans les cas particuliers où elles sont des leviers au service de la mobilité. Le présent rapport inclut par ailleurs le premier poste dans le parcours de carrière du fonctionnaire et par conséquent les aides le cas échéant spécifiques qui y sont attachées.

Les aides pécuniaires ciblées en fonction d'objectifs particuliers de mobilité, quant à elles, s'articulent autour de deux axes : les aides à la résidence et les indemnités relatives au poste.

A. LES AIDES A LA RESIDENCE

Le dispositif comprend notamment des aides à l'installation et des aides à la mutation, qui visent à compenser une partie des frais, et du coût pour le conjoint d'une cessation d'activité liée à une mutation. Ces primes, généralement versées en une seule fois, sont forfaitaires et modulées en fonction de la situation de famille et du nombre d'enfants à charge. Elles sont sensées être les plus représentatives des frais réellement engagés du fait du changement de résidence.

La prime **spéciale d'installation** (décret n° 89-259 du 24 avril 1989 modifié) est versée aux fonctionnaires débutants en première affectation dans la région parisienne ou l'agglomération lilloise, dont le grade correspond à une rémunération inférieure à l'indice 363 majoré. Elle est versée en une seule fois dans les deux mois qui suivent la prise de fonction. Elle a vocation à prendre en charge une partie des frais d'installation. Le ministère de l'éducation nationale a mis en place un dispositif parallèle (AIP-PIP) à laquelle sont éligibles les fonctionnaires débutants ayant reçu une affectation en région Ile-de-France ou Provence-Alpes-Côte d'Azur. À la double condition de ne pas être rémunéré au-dessus de l'indice 423 et de ne pas dépasser un plafond d'imposition sur le revenu fixé par la direction générale de la fonction publique (1456 € pour un revenu, 2 184 € pour deux revenus imposables). L'aide est de 609,80 €. Elle peut être complétée par une avance remboursable de 1 219,60 €.

Le même dispositif est décliné pour les affectations des fonctionnaires débutants en zones urbaines sensibles (ZUS) : il s'agit du dispositif interministériel AIP-PIP ville.

L'indemnité **de résidence administrative** a été instituée afin de compenser les écarts de niveaux de prix entre différentes grandes zones du territoire. Initialement construit en six grandes zones dont la plus compensée correspondait à 20 % du montant du traitement, ce dispositif a fait l'objet, à partir de 1967 d'une mise en extinction progressive par intégration des taux les plus élevés dans la grille des rémunérations. Ce processus s'est interrompu en 1983 et laisse subsister trois zones à 0 %, 1 % et 3 %. La dotation au titre de l'indemnité de résidence s'établissait dans le PLF 2001 à 1,282 Md€, soit 2 % du total des rémunérations d'activité.

La reprise du mouvement d'intégration n'est pas prévue compte tenu de son incidence budgétaire (23 % des personnels relèvent de la zone à 3 % et 17 % de la zone à 1 %). En toute hypothèse, plusieurs raisons pratiques rendent inenvisageable d'utiliser ce support pour pallier la cherté excessive de certains marchés immobiliers. Le dispositif devrait en effet redevenir sélectif sur des bases différentes de celles qui subsistent, ce qui ne manquerait pas d'entraîner des coûts de gestion supplémentaires sans rapport avec les résultats susceptibles d'être obtenus par d'autres moyens.

B. L'AIDE AU CHANGEMENT DE RESIDENCE

Le dispositif actuel comprend l'aide à la recherche de logement la couverture des frais de transfert des personnes et des bagages ou du mobilier. L'aide institutionnelle à la recherche de logement consiste en l'octroi d'une journée de congé spécial, l'accompagnement du fonctionnaire dans la préparation de son changement de résidence relevant dans le meilleur des cas des services d'action sociale du ministère dont il relève. Seules certaines opérations de délocalisation ont suscité la création sous l'égide des préfets concernés de cellules chargées de faciliter les recherches de logement. L'on peut considérer que l'administration doit aller plus loin pour mieux accompagner ses agents dans leur démarche, à l'instar des entreprises privées.

Le groupe de travail du Comité d'enquête a identifié chez plusieurs entreprises et organismes non administratifs des dispositifs nettement plus étendus: octroi de deux jours de congé avec prise en charge des frais associés (transport et nuitées...), prise en charge de tout éventuel double loyer, des frais d'agence, des droits de mutation etc... Ces relevés font apparaître d'une part que les masses financières en jeu n'excèdent pas un pourcentage modeste de la masse salariale (de l'ordre de 0,2 % chez PSA par exemple), d'autre part que la générosité des dispositions pratiquées est d'autant plus nette que la volonté de mobilité professionnelle ou la place de celle-ci dans la doctrine d'emploi des personnels sont affirmées (PSA, France Télécom...). Ces exemples témoignent d'une approche sélective des mesures applicables suivant la nature ou la finalité de la mobilité considérée.

Aucun des responsables auditionnés par le groupe n'a cependant spontanément signalé de défaut dans le système actuel de prise en charge par l'administration des frais de déménagement, qui ne semble pas davantage critiqué par ses ayants droit. **L'indemnité compensatoire pour frais de transport** est de 942,44 € modulée en fonction de la situation de famille et des enfants à charge. Le dispositif actuel a été réactualisé pour la dernière fois par un arrêté daté de 1993 calé sur des méthodes de calcul prévues par un texte fondateur dont il semble qu'il soit devenu difficile de comprendre la logique.

C. LES DISPOSITIFS SPECIFIQUES

Toute mutation provoquée par la délocalisation d'un service ouvre droit à l'une au moins des quatre indemnités suivantes: indemnité spéciale de décentralisation (ISD : décret n° 78-409 du 23 mars 1978), allocation à la mobilité du conjoint (AMC : décret n° 80-366 du 21 mai 1980), indemnité exceptionnelle de mutation (IEM : décret n° 90-1022 du 16 novembre 1990), enfin complément exceptionnel de localisation en province (CELP : décret n° 92-502 du 11 juin 1992). L'IEM et l'ISD sont des montants forfaitaires tenant compte de la situation familiale, l'IEM distinguant par ailleurs suivant que l'agent concerné peut ou non bénéficier de l'indemnité de changement de résidence. L'AMC et le CELP se présentent comme des montants forfaitaires uniques.

Il est patent que ces textes sont les fruits d'une gestion de circonstance et qu'ils sont marqués par le mouvement décentralisateur des années 80 et la politique de délocalisation des années 90. Il est difficile de déceler à leur lecture la mise en œuvre d'une cohérence d'ensemble soit dans la détermination des montants (le nombre d'enfants différenciant par exemple l'ISD mais non l'IEM), soit dans l'appréhension des effets économiques réels d'une mutation (l'AMC valorise la perte d'emploi du conjoint à 6 000 € environ, ce qui n'est guère incitatif). Il semble que ces dispositions n'aient pas jusqu'ici fait l'objet d'une mise en œuvre, ce qui prive de toute possibilité d'en évaluer l'efficacité.

L'indemnité **exceptionnelle de mutation**, créée par le décret n° 90-1022 du 16 novembre 1990, est versée dans le cas d'une mutation d'office, sur arrêté conjoint du ministre des finances et du ministre de la fonction publique. Elle est modulée selon que l'agent bénéficie ou non d'une indemnité de résidence, et qu'il ait ou non des enfants à charge. Elle varie, au 1^{er} avril 2002 entre 1 372,04 et 5 335,72 €

L'indemnité **spéciale de décentralisation** vise en application du décret n° 78-409 du 23 mars 1978 à aider les agents mutés d'office dans le cadre d'une opération de délocalisation hors de la région parisienne. L'enveloppe (1 661,69 € pour un agent célibataire) est modulée en fonction de la situation de famille et du nombre d'enfants à charge, au sens de la législation sur les prestations sociales.

L'**allocation à la mobilité des conjoints** instituée par le décret n° 80-366 du 21 mai 1980 est une prime versée en une seule fois censée atténuer les frais liés à une cessation d'activité temporaire due à la mutation du conjoint fonctionnaire. La cessation d'activité du conjoint non-fonctionnaire doit intervenir au plus tôt trois mois avant et au plus tard un an après la mutation de l'agent. Son montant est de 6 097,96 € au 1^{er} avril 2002.

Un **complément exceptionnel de localisation en province** de 6 860,21 € peut être versé en application du décret n° 92-502 du 11 juin 1992 modifié.

L'**indemnité d'éloignement** versée jusqu'au 31 décembre 2001 en application du décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 aux agents métropolitains affectés dans les départements d'outre-mer, à plus de 3000 kms du domicile antérieur ou inversement, ainsi qu'aux personnes originaires des DOM et affectés en métropole. Le décret n° 2001-1225 du 20 décembre 2001 l'a remplacée à partir du 1^{er} janvier 2002 par une indemnité particulière de sujétion et d'installation (métropole vers Guyane et certaines îles de la Guadeloupe) et une prime spécifique d'installation (DOM vers métropole).

Enfin, les agents en poste à l'étranger bénéficient de primes d'expatriation dégressives sensées compenser en parité de pouvoir d'achat les surcoûts liés à l'installation.

Aux dispositifs de droit commun peuvent se substituer des dispositifs spécifiques à l'instar de ceux mis en place par le ministère de la défense pour les personnels civils. Les aides financières à la mobilité comprennent une indemnité exceptionnelle de mobilité et un complément spécifique de rémunération dont le montant cumulé varie entre 8 230 € et 12 200 € selon la situation de famille et la nature du changement de résidence (administrative et familiale ou administrative seulement).

L'aide à l'acquisition d'un nouveau logement comprend une aide modulée compensatrice au prêt relais, dans la limite de 6 100 €, des prêts sans intérêts modulés de 1 622 € à 15 245 €, des prêts bonifiés à 4,4 % non cumulables, dans la limite de 19 056 €, une aide financière différentielle à la location durant six mois. Le ministère des finances a mis en place depuis cette année un prêt à taux 0 de 600, 1 300 ou 2 000 € pour la primo installation ou une nouvelle installation suite, outre des raisons familiales à une promotion de catégorie ou la nécessité d'une double résidence (agents affectés dans un département différent de leur résidence familiale).

La multiplicité de ces dispositifs d'aides, dont certains ont été créés pour répondre à des revendications à l'occasion d'une décision de délocalisation par exemple, marque les limites de l'exercice : *le régime d'aide à la résidence est devenu peu lisible, voire confus, et contre-productif parce qu'inefficient.*

D. LES AIDES A L'ATTRACTIVITE DES POSTES

Parallèlement à ce dispositif de compensation, des **dispositifs d'incitation ont vocation à améliorer l'attractivité de postes** peu prisés et/ou situés dans une zone géographique peu demandée, voire délaissée. Il s'agit, séparément ou cumulativement d'indemnités spécifiques, de nouvelle bonification indiciaire, d'acquisition de droits à avancement accéléré, de bonification d'ancienneté pour les mutations à venir en fonction de zones ou de postes identifiés par un ministère comme difficiles, à l'instar des zones d'éducation prioritaires, des établissements classés difficiles, des établissements relevant du plan de lutte contre la violence pour l'éducation nationale ou encore des postes à exigence particulière (PEP). Le régime des PEP IV ouvre droit à un supplément substantiel de points au barème des mutations (600) et à une bonification d'ancienneté accélérant l'avancement.

Le régime des ZEP offre des primes de sujétions spéciales et un supplément beaucoup plus modeste de points au barème des mutations (25).

III. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Au delà du cadre juridique et du régime existant d'aides financières, l'environnement des aides à la mobilité laisse une large place aux modes de gestion des ressources humaines.

En ce domaine, l'administration n'utilise pas toujours les latitudes dont elle dispose. Ainsi, l'article 60 du statut général laisse à l'autorité compétente les moyens d'assumer ses responsabilités. Certes, il procède aux mouvements des fonctionnaires « après avis des commissions compétentes » et « en tenant compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille », mais, d'une part cet avis est consultatif et, d'autre part, l'autorité doit également veiller à la compatibilité des demandes des agents avec le bon fonctionnement du service. Par ailleurs, « dans le cas où il s'agit de remplir une vacance d'emploi compromettant le fonctionnement du service et à laquelle il n'est pas possible de pourvoir par un autre moyen, même provisoirement, la mutation peut être prononcée sous réserve d'examen ultérieur par la commission compétente ».

Ainsi l'autorité compétente de nomination doit prendre en considération les demandes des agents et cela ne peut se faire au détriment du bon fonctionnement du service. C'est l'objet même d'une bonne gestion des ressources humaines que de conjuguer ces deux approches. La GRH dans ce contexte prend une dimension stratégique, concerne tous les niveaux d'encadrement et peut veiller, de façon souple mais efficace, à l'adaptation continue de l'organisation et des personnels aux objectifs du service.

Les points suivants constituent, à cet égard des enjeux importants :

- l'identification des priorités de service public - qui préfigure les futurs programmes et actions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) - peut permettre de mieux structurer l'offre de postes proposés à la mutation. Il paraît de plus en plus difficile de définir des besoins au niveau national, qui ne tiendraient pas compte des réalités locales. Une approche prospective et professionnalisée permet d'identifier et d'informer les agents sur les compétences nouvelles qui sont recherchées et les nouvelles perspectives qui leur sont offertes dans la gestion des carrières ;
- le rôle irremplaçable de chaque cadre dans l'accompagnement et la formation professionnelle de ses collaborateurs . C'est à lui d'évaluer ou noter leur travail, identifier et développer leurs compétences, les conseiller pour leur formation et leur orientation, aborder avec eux le thème de leur mobilité sous l'angle de l'intérêt du service comme sous celui de l'enrichissement de leur carrière.... En effet, l'encadrement proche est appelé à jouer un rôle éminent non seulement dans l'appréciation des résultats de l'agent par rapport aux objectifs, mais également par les éclairages à lui apporter sur la pertinence de tel type de carrière ou parcours professionnel plutôt que tel autre. Enfin, la hiérarchie proche joue un rôle évident dans l'adaptation d'un agent à ses nouvelles fonctions ;

- le rôle complémentaire que peut jouer une cellule de conseil en développement de carrière, bien informée du marché interne de l'emploi, capable de réaliser des bilans professionnels et de compétence, capable d'orienter les agents pour le déroulement de carrière ;
- la disponibilité et la transparence des informations sur la nature des postes à pourvoir ;
- la prise en compte des mobilités antérieures, des qualités manifestées par agent au cours de sa carrière et des compétences acquises à cette occasion.

En définitive, même si des améliorations peuvent paraître souhaitables, le cadre juridique existant, les aides financières et les outils de GRH offrent aux administrations de larges possibilités d'intervention en matière de mobilité

*Les aides à la mobilité
des agents de l'État
dans l'intérêt du service*

Le Comité a analysé les politiques de mobilité et leurs perspectives dans trois administrations (éducation nationale, Direction générale des impôts, équipement).

Il formule des propositions en faveur d'une poursuite concertée des réformes statutaires, d'une refondation du régime des aides et d'une meilleure prise en compte de la mobilité dans la gestion des ressources humaines.