

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

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

Rapport public thématique

Synthèse

Juillet 2019

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

La réponse du Premier ministre figure à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Face à l'évolution des emplois à pourvoir, la mobilité spontanée des fonctionnaires ne permet pas de répondre aux besoins des services de l'État	7
2 La place trop importante laissée à l'ancienneté et au classement dans les choix d'affectation conduit à des postes mal ou tardivement pourvus et suscite l'insatisfaction des agents.	9
3 Une gestion des affectations et des mobilités plus active et répondant mieux aux besoins des usagers des services publics est nécessaire	13
Recommandations	15

Introduction

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

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

Si la Cour a régulièrement l'occasion d'examiner la gestion des fonctionnaires, c'est la première fois qu'elle publie une synthèse sur les règles et les pratiques mises en œuvre pour affecter les fonctionnaires de l'État, que ce soit à l'occasion de leur première affectation ou lors des mobilités ultérieures. Elle a cherché, en combinant diverses approches, à évaluer si ces règles et ces pratiques permettaient de répondre avec efficacité aux besoins de pourvoi des postes tels que définis par les autorisations budgétaires et les administrations centrales.

Elle n'a pas, cependant, examiné la pertinence des outils utilisés par l'administration pour évaluer les besoins au niveau national et par ministère ou pour répartir les emplois sur les territoires. Le présent rapport n'a donc pas pour objet de vérifier si les agents de l'État sont déployés en nombre suffisant sur le territoire et par ministère pour faire face aux besoins des usagers.

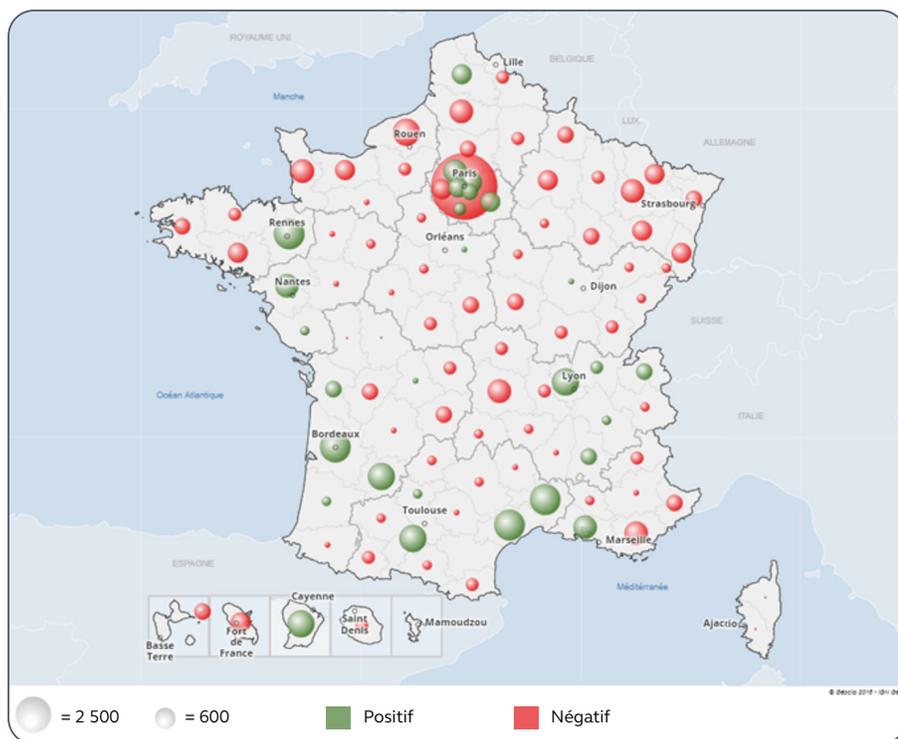
De même, l'enquête n'examine pas les spécificités des départements et collectivités d'outre-mer.



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

Les dix dernières années ont été marquées par une évolution rapide des emplois à pourvoir, tant quantitative que structurelle et géographique.

Évolution du nombre d'agents rémunérés par l'État entre 2010 et 2016

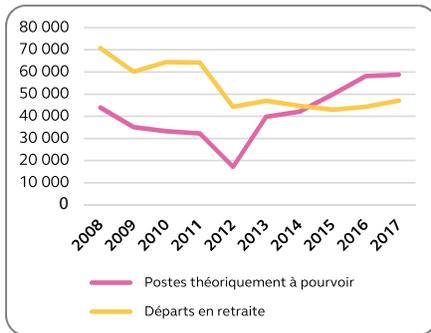


Source : chiffres DGAFP – retraitement Cour des comptes
NB : les données ne sont pas disponibles pour Mayotte.

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

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

Départs en retraite et nombre théorique de postes à pourvoir – tous ministères (ETP)



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

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

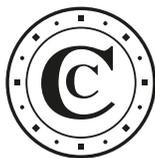
Ainsi, les demandes de mobilité géographique des fonctionnaires visent prioritairement les zones les plus attractives et non celles où les besoins sont les plus importants. De plus, les demandes de mobilité sont importantes et souvent convergentes vers les zones les plus attractives, ce qui empêche d'en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

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

Mobilités entrantes et sortantes dans les Pyrénées-Atlantiques



Source : Fichier Ka – Traitement Cour des comptes

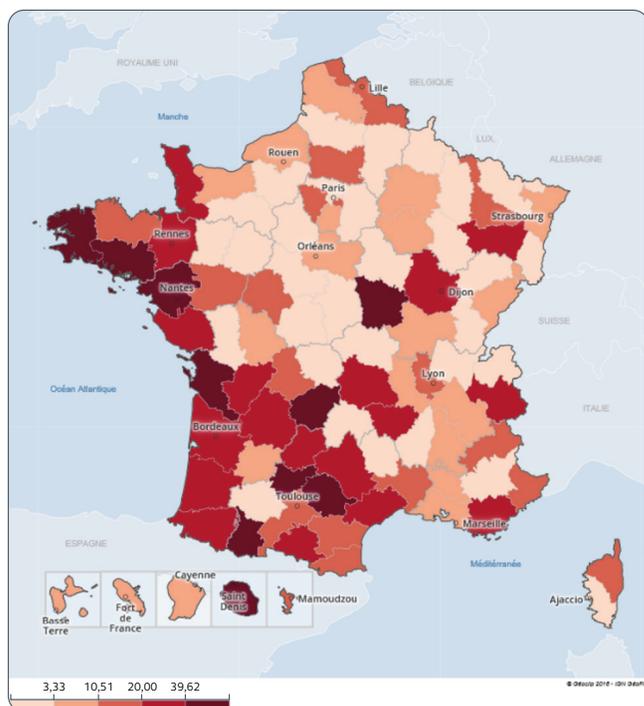


2 La place trop importante laissée à l'ancienneté et au classement dans les choix d'affectation conduit à des postes mal ou tardivement pourvus et suscite l'insatisfaction des agents

Les déséquilibres constatés tirent largement leur origine du fait que, même s'il existe une certaine diversité des pratiques selon les ministères, l'ancienneté et le classement jouent un rôle prépondérant dans les procédures

d'affectation et de mobilité. Les possibilités de dérogation à ces principes, comme l'utilisation de « postes à profil » ou les mobilités contraintes, existent mais restent limitées.

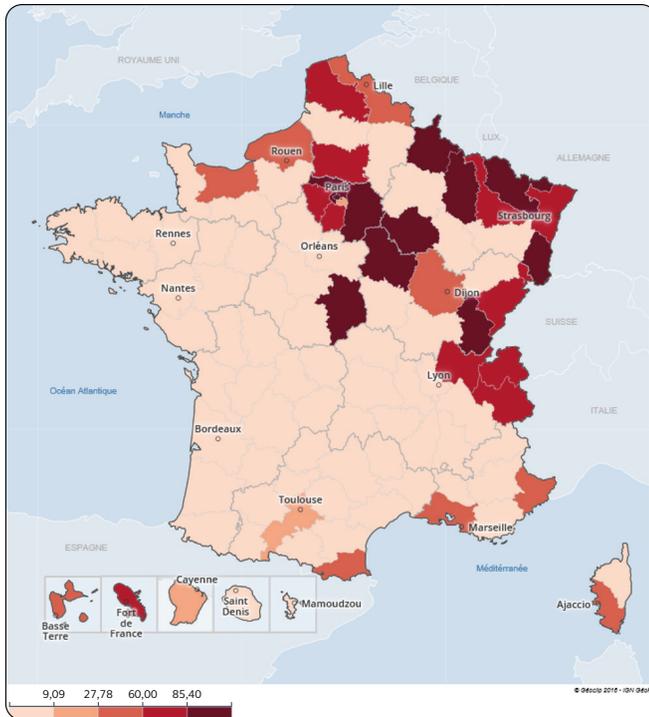
DGDDI – premiers vœux de mobilités entrantes rapportés aux effectifs de l'année précédente catégorie B (2017)



Source : données DGDDI – retraitement Cour des comptes

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

DGDDI – premières affectations rapportées aux affectations toutes causes (en %) catégorie B (2017)



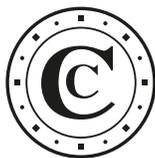
Source : DGDDI – retraitement Cour des comptes

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

Part des non titulaires dans les agents de l'État (en %)



Sources : FGE, Colter, DADS, SIASP, INSEE; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP



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

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

En premier lieu, la Cour souligne la nécessité de lutter contre le déficit d'attractivité de certains territoires et de certains emplois.

Pour y parvenir, différents leviers doivent être mobilisés.

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

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

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

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

Rares sont les ministères qui sont réellement engagés dans une gestion prévisionnelle des emplois

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

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

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

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

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

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

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

Recommandations

Lutter contre le manque d'attractivité de certains territoires

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

Mieux anticiper les besoins en emplois et en compétences

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

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

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