

La loi sur la mobilité des fonctionnaires

# Un chantier de grande ampleur

**ENJEUX** • La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et au parcours professionnel dans la fonction publique vise à faire sauter les verrous entre Etat, territoriale et hospitalière et à valoriser la carrière des agents. En dépit de ses détracteurs, qui y voient une dangereuse coïncidence avec l'ampleur du déficit public et la crise, le mécanisme est déjà lancé.

La loi relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique adoptée par le Parlement le 23 juillet 2009 est l'un des volets de la modernisation de l'Etat mis en œuvre par le gouvernement Sarkozy. C'est aussi l'élément directeur de la « boîte à outils » de la mobilité (*voir ci-contre*) constituée sur la base d'échanges avec les représentants des employeurs publics et les gestionnaires des administrations ainsi que sur les conclusions tirées de conférences sociales, notamment sur le thème des parcours professionnels. Cette loi s'applique aux agents titulaires et non titulaires des trois fonctions publiques (Etat, territoriale et hospitalière), dont l'horizon professionnel devrait s'élargir grâce à une harmonisation entre fonctions publiques et à la suppression des blocages statutaires et indemnitaires.

A ce stade d'avancement, c'est dans la modification des statuts que réside le cœur de la loi, qui a créé un droit au départ en mobilité et supprimé les obstacles juridiques au détachement et à l'intégration. Tous les corps et cadres d'emplois sont ainsi désormais ouverts au détachement (de même catégorie et de niveau comparable) et à l'intégration directe – sans détachement préalable –, et ce même pour les corps militaires auxquels les fonctionnaires civils ne pouvaient avoir accès. Les avantages de carrière acquis en période de détachement seront pris en compte et un droit à l'intégration au-delà d'une période de cinq ans de détachement a été institué, de même qu'une garantie de reprise des contrats des agents non titulaires en cas de transfert d'activités entre personnes morales publiques ou privées.

Parallèlement à ces mesures d'application directe promouvant la fluidification des parcours, sont notamment envisagés l'ouverture

des concours internes aux ressortissants communautaires (décret voté ce 22 mars), l'assouplissement des conditions de cumul d'emplois et d'activités des fonctionnaires et la généralisation de l'entretien professionnel en lieu et place de la notation. Le recrutement d'agents non titulaires pour le remplacement des fonctionnaires sera régi par les dispositions de droit commun; et le recours à l'intérim, possible dans certains cas, se conformera aux règles applicables aux entreprises privées.

C'est ce rapprochement annoncé avec le modèle privé qui provoque le plus de réticences chez les partenaires sociaux. Témoin, leur boycott unanime du Conseil supérieur de la fonction publique d'Etat (CSEPE) le 11 février lors de la présentation du projet de décret relatif à la réorientation professionnelle des fonctionnaires de la fonction publique d'Etat, qui instaure la mise à disponibilité d'office sans traitement d'un agent s'il refuse successivement trois offres de poste. Il s'agit pour eux d'un licenciement pur et simple, tout comme la « mobilité obligée » est un moyen de « dégraisser » la fonction publique d'Etat au profit de la territoriale. A leurs yeux, deux écueils parmi ceux mis au passif de cette loi contre laquelle ils ont l'intention de lutter alors que le projet sur la rénovation du dialogue social dans la fonction publique est inscrit à l'ordre du jour législatif de ce printemps. Le chantier mobilité est donc loin d'être achevé, d'autant que d'autres mesures (renforcement du contrôle de déontologie, création de corps interfonctions publiques, dématérialisation du dossier individuel, création des statuts d'emplois dans la territoriale...) nécessitent encore la parution ou la modification d'un texte au Parlement. Du pain sur la planche pour les nouveaux venus au gouvernement François Baroin et Georges Tron...

Françoise Monfort

## REPÈRES

### Les aides

En complément à la loi et aux dispositions statutaires qui y sont liées, une palette de mesures concrètes favorisant la mobilité a été élaborée. Une boîte à outils qui se décompose en différents éléments.

### Mesures financières

Une indemnité temporaire de mobilité est créée pour les agents qui acceptent d'occuper pendant au moins trois ans un emploi dans une zone où l'administration a du mal à recruter (montant maximal de 10 000 euros) et pour les agents déplacés dans le cadre d'une restructuration de leur service (montant maximal de 15 000 euros). Une aide à la mobilité (montant forfaitaire de 6 100 euros) peut également être attribuée au conjoint de l'agent déplacé. Enfin, une indemnité ne pouvant excéder une somme correspondant à 24 fois un douzième de la rémunération brute annuelle de l'agent peut lui être allouée en cas de départ volontaire.

### Mesures d'accompagnement

Plusieurs dispositifs sont mis en œuvre, comme la bourse interministérielle de l'emploi public ([www.biép.gouv.fr](http://www.biép.gouv.fr)), les bourses régionales de l'emploi public et la foire aux questions « mobilité ». Des guides méthodologiques traitant de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et de la mise en place de conseillers mobilité-carrière ainsi que des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines viennent s'ajouter à l'ensemble de ces mesures. En ce qui concerne plus spécifiquement la territoriale, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le Centre national de la fonction publique territoriale – qui a également mis en ligne sa bourse nationale de l'emploi pour les cadres de direction – et les centres de gestion jouent leur rôle de soutien et peuvent déployer leurs propres outils dans l'application de cette politique de mobilité tous azimuts.

# Des plateformes pour une GRH transversale

L'Etat vient de mettre en place des plateformes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines destinées à toutes les administrations présentes dans une région donnée. Les petits ministères respirent, les grands traînent les pieds et la territoriale est dans la ligne de mire.

**L**il précise d'emblée, son bébé n'est pas une annexe de la loi mobilité. « *L'idée d'un outil d'appui de gestion des ressources humaines (GRH) circule depuis le début des années 2000* », explique Eric Fritsch, créateur des plateformes régionales d'appui à la GRH. « *On a quitté la gestion de carrières linéaires avec l'arrivée du concept de parcours professionnel. Il fallait s'adapter. Et la révision générale des politiques publiques (RGPP) a accéléré le besoin de l'outil.* » Nommé préfigurateur pendant la réforme territoriale de l'Etat, Eric Fritsch s'atèle dès septembre 2008 à édifier un outil transversal utilisable et surtout acceptable par tous. Il témoigne : « *Il fallait que les ministères conservent leurs prérogatives. La plateforme devait avant tout être un appui. Avoir une équipe réduite à cinq personnes rassurait.* » Mais le préfigurateur convainc d'abord ses interlocuteurs grâce à la formation. « *Ils ont vu tout l'intérêt de la mutualisation et l'apport d'une structure externe qui pouvait alléger cette charge.* »

La première plateforme est donc créée à l'automne 2009 dans le Nord-Pas-de-Calais, puis elle fait des émules dans toutes les régions de l'Hexagone. Trois domaines d'intervention lui sont confiés : mobilité et

valorisation des parcours, formation, actions sociales et environnement professionnel. Un conseiller est nommé pour chaque domaine et un agent chargé de communication et le directeur complètent l'équipe. La plateforme accueille les agents en quête d'évolution ou de réorientation, anime des réseaux professionnels interministériels, accompagne la réorganisation des directions départementales interministérielles tant au niveau des carrières que lorsque des problèmes sont soulevés – comme les niveaux de rémunération et les droits différents au sein de la même entité. « *La restauration est un exemple très concret*, souligne Eric Fritsch. *Les agents d'une même direction départementale interministérielle (DDI) vont s'asseoir à une même table et manger le même plat, mais sans payer la même chose!* »

Les premiers « clients » de la structure se classent en deux catégories : les conjoncturels, avec la réforme territoriale, et les petits ministères n'ayant pas les moyens de proposer un conseiller en mobilité ou un médecin de prévention sur tout le territoire. Certaines grandes administrations font la fine bouche. « *Ce n'est pas évident de faire changer les cultures. Notre ambition de fluidifier les parcours a été confrontée à la*

*réalité et nous avançons moins rapidement que prévu*, concède Eric Fritsch. *Par contre, il y a une franche adhésion dans d'autres domaines comme la formation, la restauration, l'environnement professionnel...* »

L'un de ses dispositifs phares est la création de la bourse régionale interministérielle d'emploi public, dans laquelle toutes les administrations déposent les offres de postes vacants et accessibles à tous les fonctionnaires. Ouverte fin septembre 2009, elle a permis dix-neuf mobilités interministérielles. « *Ce n'est pas beaucoup*, reconnaît Eric Fritsch, *mais nous partons de rien, c'est très difficile de déflorer la culture de mobilité interministérielle.* » Quant à la mobilité interfonctions publiques, elle balbutie. La plateforme est un outil exclusivement réservé à la fonction publique d'Etat, mais elle partage les offres de postes publiés sur la bourse d'emploi avec le Centre national de la fonction publique territoriale et affiche de plus grandes ambitions : « *Nous avons l'idée d'un marché régional de l'emploi public*, dévoile Eric Fritsch. *Nous voyons également des possibilités de coopération sur la formation ou encore sur l'emploi des personnes handicapées.* »

C. B.

## « Quand je sors de mon bureau, je vois le résultat de mon travail »

Alors que l'Etat commence tout juste à glorifier la mobilité, Bernard Honorat la personnalise depuis une bonne vingtaine d'années. Armée, fonction publique d'Etat de différents corps, territoriale... Le responsable des marchés publics de fournitures et services à la communauté urbaine de Bordeaux a tout vu et ne se lasse pas. Témoignage.

« **M**on parcours a commencé à 15 ans. J'ai réussi le concours d'entrée de l'école d'enseignement technique de l'armée de l'air de Saintes. J'étais rêveur, je voyais l'armée comme une possibilité de voyager outre-mer, je voulais être pilote... Mais avec une myopie, j'ai été déclaré inapte. Je suis finalement devenu électronicien. Au bout de vingt ans dans l'armée de l'air, j'ai passé les emplois réservés première catégorie pour entrer dans la fonction publique d'Etat et en 1993, j'ai atterri au ministère de l'Education nationale, au rectorat de Bordeaux, en tant que catégorie B.

« J'avais déjà donné ! »

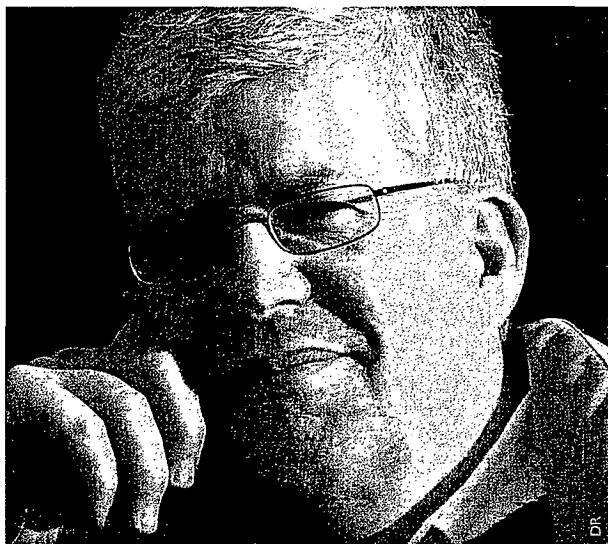
« Au bout de trois ans, j'ai voulu aller plus loin, et j'ai passé les instituts régionaux d'administration (IRA). Je prenais des cours du soir et des cours par correspondance... Pendant une année, je n'ai fait que travailler mes concours ! C'était beaucoup de sacrifices, d'autant que j'avais trois enfants ! A la sortie de l'IRA, je suis entré au ministère de l'Intérieur « police », où j'ai eu à créer le bureau des marchés publics gérant quatre régions administratives. C'était très intéressant, mais au bout de six-sept ans, j'ai eu envie d'évoluer. Mais si je réussissais l'examen professionnel d'attaché principal, j'étais obligé de partir. Et franchement, j'avais déjà

donné ! Je me suis donc tourné vers les collectivités territoriales. J'ai trouvé une annonce intéressante parmi les offres du centre de gestion, et après un an de tests, d'entretiens avec des chasseurs de têtes, etc., j'ai décroché le poste.

« L'Etat est bouché »

« J'ai trouvé un travail assez similaire mais avec des modes de fonctionnement et une culture différents. J'avais, par exemple, un champ plus large dans la délégation de signature. Et ici, comme toutes les décisions sont validées par le conseil, le délai est plus long. A contrario, je suis tombé dans une très grande collectivité et j'ai à traiter des dossiers très importants comme le tramway... et que l'on peut toucher du doigt. Quand je sors de mon bureau, je vois le résultat de mon travail : la ligne de tramway, les bâtiments, les ponts construits... C'est valorisant et motivant. D'autant que je vais bientôt occuper un poste de direction, à 53 ans. Pour moi, l'avenir est dans la fonction publique territoriale, l'Etat est bouché, surtout avec les réorganisations présentes. Et ici, je ne suis pas le seul issu de l'Etat : il y a des techniciens ex-DDE, des anciens de France Télécom, et il y en a de plus en plus. C'est évidemment très enrichissant, ça élargit les horizons ! »

Propos recueillis par Cécile Bontron



## « La création de corps inter-fonctions publiques va demander du temps »

INTERVIEW • Le directeur général de l'administration et de la fonction publique, **Jean-François Verdier**, revient sur la loi mobilité et les réformes à venir qui tendent à unifier et moderniser la fonction publique française. Mais la place de la territoriale reste encore menue dans cette grande fonction publique fédérée.

« Plus on est mobile, plus on a une carrière qui se développera de façon ascensionnelle. »

• Peut-on tirer un bilan de la loi mobilité ?

Pour l'instant, c'est prématuré, car tous les textes d'application ne sont pas sortis. Le volet concernant la fluidité des parcours professionnels est en place. Mais les autres points nécessitent encore des textes.

• Où en sont les corps interministériels ?

C'est une de nos priorités pour cette année. Le ministre a même évoqué la création de corps inter-fonctions publiques, mais cela va demander du temps. C'est vrai que sur le papier, il y a des fonctions qui sont remplies dans les trois fonctions publiques dans des termes qui sont identiques. Je pense au domaine culturel, ou à un poste comme ingénieur. Mais il n'y a jamais d'homothétie entre les situations, donc il faut voir ce qu'on peut faire sans que ça ne déséquilibre complètement les finances ni de l'Etat, ni des collectivités locales, ni des hôpitaux. On lance le chantier. A l'évidence, il va se dérouler sur plusieurs années.

• Les passerelles ont déjà été lancées, est-ce que vous observez des effets ?

Elles étaient déjà lancées dans les têtes depuis plusieurs années. Maintenant que ce texte est passé, il faut qu'on le diffuse, parce que l'on s'aperçoit qu'il y a encore des agents qui nous disent « non, je ne peux pas aller là », parce qu'ils ignorent qu'un texte de loi le permet. Il y a une dimension culturelle non négligeable. C'est comme pour l'évaluation ou la prime de fonction et de résultats, il faut une appropriation par les agents et les gestionnaires.

• Quelle est la place de la territoriale dans cette culture de la mobilité ? Elle commence à être intégrée par la fonction publique d'Etat ? Dire que la culture de la mobilité entre les fonctions publiques est d'ores et déjà intégrée serait vous raconter des histoires. Par rapport aux années antérieures, on a certes beaucoup plus d'échanges avec la territoriale, mais le volume d'échanges entre fonctions publiques depuis le vote de la loi, à ma connaissance, n'a pas significativement varié. Même si c'est encore un peu tôt pour dresser un bilan.

• Quels sont les obstacles ?

Il y a des obstacles culturels indéniables, des deux côtés d'ailleurs. Chez les agents de l'Etat, qui pensent souvent qu'il y a une proximité trop grande avec les élus dans la territoriale, ce qui empêcherait de faire un travail en toute neutralité. Ou, à l'inverse, chez des fonctionnaires territoriaux qui ont une vision de la fonction publique d'Etat ressemblant à un bloc monolithique, peu dynamique, qui évolue peu. Tout ceci est faux. Il ne faut pas non plus oublier les obstacles financiers indemnitaires. Alors même que les régimes indemnitaires sont assez proches, on a parfois des difficultés à harmoniser les rémunérations.

• Quel est le vrai plus dans la fluidité ?

C'est un enrichissement personnel qui bénéficie aussi au gestionnaire des ressources humaines. Et dans le cadre de la problématique de l'emploi des seniors qui va se poser demain, je suis intimement convaincu que les agents qui auront été habitués à beaucoup bouger, à avoir une variété d'expériences, seront en quelque sorte seniors moins vite que ceux qui sont restés quarante ans dans le même bureau voire le même fauteuil.

• Les plateformes d'appui à la gestion des ressources humaines ont-elles vocation à s'ouvrir à la territoriale ?

Absolument. Dès que les bourses régionales d'emploi public d'Etat fonctionneront en réseau, nous mettrons en place une bourse inter-fonctions publiques nationale avec ses déclinaisons régionales. J'espère pouvoir la mettre en ligne fin 2010, ou courant 2011. Pour la mobilité, cela me paraît essentiel, car un des principaux obstacles à la mobilité est la méconnaissance des postes disponibles.

• Avec la fluidité des parcours, l'évaluation, l'intérim... c'est un changement de culture qui s'opère vers celle du privé. Est-ce que c'est quelque chose que vous encouragez ?

Au niveau de la fonction publique d'Etat, on l'encourage, évidemment. On prend de plus en plus en compte, dans l'évaluation des cadres et

des promotions, la richesse et la diversité des parcours. En résumé, plus on est mobile, plus on a une carrière qui se développera de façon ascensionnelle. Nous essayons de toutes les façons possibles de favoriser la mobilité. Dans ce cadre-là, nous avons des contacts permanents avec la fonction publique territoriale. Evidemment, c'est plus difficile pour faire des parcours croisés avec le privé, mais je ne désespère pas. L'idée, le ministre le dit souvent, c'est qu'il ne faut pas qu'un jeune fonctionnaire, lorsqu'il rentre dans l'administration à 25 ans, s' imagine qu'il va passer trente, trente-cinq, voire quarante années dans le même service, dans la même administration !

• Mais qu'est-ce qui démarque encore la culture de la fonction publique de celle du privé ?

Ce qui fait la différence, c'est le sens de l'intérêt général, la mission de service public. Eric Woerth a annoncé qu'on allait aller plus loin dans la réflexion sur nos valeurs et leurs déclinaisons opérationnelles. Le ministre a émis par exemple l'idée qu'on complète le préambule des textes sur le statut général des fonctionnaires par un rappel des valeurs, à la façon du préambule de la Constitution de 1946.

• Et dans la gestion des ressources humaines ?

On s'oriente très clairement vers des systèmes de mutualisation, c'est le grand chantier du volet 2 de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Mutualiser un maximum les fonctions supports. Pour cela, on s'inspire forcément d'exemples soit du secteur privé, soit de fonctions publiques étrangères. C'est un mouvement assez irréversible. L'administration se modernise, allège ses fonctions de soutien. On va d'ailleurs mettre en place des plateformes d'échange et de services, les PES, regroupant la gestion de plusieurs milliers d'agents. Tout ceci tend vers un souci d'efficacité et de réduction des coûts qui s'apparente à une logique du secteur privé tout en conservant les spécificités propres au secteur public. On ne fera pas de plans sociaux, par exemple !

Entretien réalisé par Cécile Bontron

**AU QUOTIDIEN** • Certaines collectivités ont mis en place leur propre dispositif mobilité via le Centre national de la fonction publique territoriale tout en ayant recours à des cabinets spécialisés. Deux témoignages sur le terrain.



### Tony Lourenço

Directeur de Territoires RH (Mérignac), cabinet dont l'activité porte à 50 % sur la mobilité entre privé et public et à 30 % sur le recrutement de cadres publics.

de la territoriale voulant aller dans le privé venaient nous voir sans savoir vers quoi se diriger précisément. Aujourd'hui, pour certains agents, il n'existe pas de solution à court terme, et c'est pour cela que nous existons.

• Pour certains, notamment les partenaires sociaux, la loi mobilité est une menace sur l'emploi public...

Il y a toujours cette crainte, cyclique chez les partenaires sociaux, d'un changement égale risque... Ce n'est pas une réalité avec la perspective de départs à la retraite massifs liés au papy-boom. Par ailleurs, l'Etat, les collectivités et le monde hospitalier renforcent les compétences de la maîtrise d'ouvrage et le faire-faire dans les domaines du juridique, du financier, des marchés publics et du pilotage de projets, des ressources humaines et de l'informatique, quitte à laisser « le faire », la réalisation, à des opérateurs privés et/ou parapublics. Cela va créer un besoin de recrutements dans tous ces domaines d'activité et signifie que la crainte des syndicats n'est pas justifiée.

• Quelles tendances voyez-vous dans le recrutement de managers publics ?

La mobilité est rentrée dans les mœurs. Certains agents avancent à grande vitesse, ce qui n'était pas le cas quand Territoires RH a démarré il y a cinq ans. Avec la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), une vraie concurrence public-privé se met en place. Pour un poste où nous recevions 400 candidats dont plus de la moitié étaient inéligibles,

aujourd'hui ils sont 50 issus du privé et du public. Nous sommes à présent davantage dans le qualitatif. Entre-temps les services ressources humaines et les directions générales de la fonction publique se sont fortement professionnalisés. Ces recruteurs arrivent dans notre cabinet avec une fiche de poste rédigée et une demande structurée et sont représentés par des personnels extrêmement qualifiés (ex-DRH du privé, ex-consultants...).

Entretien réalisé par F. M.

• Votre activité concerne plus particulièrement les mouvements du privé vers le public. La loi sur la mobilité a-t-elle changé la donne ?

La mobilité, si elle ne concerne pour nous qu'un volant de 15 à 20 % des agents, existait bien avant la sortie des derniers textes. Mais pour être mobile, à cette époque, il fallait être sacrément courageux. L'origine de notre société tient au fait que des cadres privés désirent aller dans le public et des directeurs généraux ou directeurs de cabinet issus

### Christelle Chauvin

La conseillère formation et coanimatrice du pôle ressources humaines au CNFPT-Enact à Angers décrit le contexte de création de l'Ecole de la mobilité™ en 2006 et les premières retombées des ateliers qui y sont liés.

« Il a été décidé en termes de priorité de formation de structurer une offre qui permette de développer la mobilité en considérant que c'était une compétence. L'Ecole de la mobilité™ participe au développement de la culture de la mobilité territoriale », explique Christelle Chauvin. En s'appuyant sur les acteurs RH, il s'agit « de fédérer des conseillers formation en interne pour faire remonter la façon dont les questions de mobilité se posent sur le terrain et d'offrir des prestations sous forme de sessions de formation, dont la plus emblématique est les ateliers de la mobilité ». Ces ateliers sont destinés aux agents, quelle que soit leur catégorie, pour leur permettre d'accompagner leur projet professionnel. « Nous avons une démarche de bilan professionnel et non pas de bilan de compétences, car nous ne sommes pas habilités pour cela. » Cette offre globale s'est répandue dans les Enact, à l'Inet et dans les délégations régionales.

De leur côté, les collectivités « commencent à se structurer sur ces questions et recueillent de plus en plus de demandes d'accompagnement. Nous avons donc mis au point une politique pour créer en 2011 des réseaux professionnels interrégionaux. Dans un contexte de finances contraintes, les collectivités qui se préoccupent de ce service ou de ces fonctions dans les régions, les départements et les grandes villes ont intérêt à favoriser la reconnaissance des compétences internes et à accompagner les agents dans leur évolution professionnelle ».

Concernant les agents eux-mêmes, alors qu'elle avait prévu comme ses autres collègues des Enact d'organiser deux ateliers mobilité cette année, Christelle Chauvin va passer à quatre groupes de huit à dix personnes, dont certaines sont en situation de « mobilité contrainte et forcée, de souffrance au travail ».

Les sessions sont structurées en trois fois deux jours, durant lesquels l'Enact fait appel à des cabinets spécialisés ayant une bonne connaissance des collectivités territoriales et de l'accompagnement des parcours professionnels. « Jamais des agents d'une même collectivité se retrouvent dans un même groupe. Cela permet qu'il y l'espace de neutralité qui fait partie des engagements de la charte », tient à préciser Christelle Chauvin.

Françoise Monfort

