



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSEES

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION
ET DES ESPACES RURAUX

DDEA -ETUDE SUR LES CYCLES DE MOBILITE

RAPPORT ÉTABLI PAR

François CLOUD
Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts

Gérard BAUDOUIN
Ingénieur général des ponts et chaussées

Jean-François LERAT
Ingénieur général du génie rural,
des eaux et des forêts

Claude DORIAN
Inspectrice générale de l'équipement

SOMMAIRE

1- RESUMÉ.....	4
2 - TERMES ET DEROULEMENT DE LA MISSION.....	5
3 - ETAT DES LIEUX DES PRATIQUES ACTUELLES DE GRH EN MATIERE DE MOBILITE.....	7
3-1 : Analyse sommaire de la « mécanique » générale d'un cycle de mobilité : un moteur « à 4 temps » apparemment bien rodé.....	7
3.1.1 - Premier temps : le repérage des vacances de poste.....	7
3.1.2 - Deuxième temps : la préparation du mouvement.....	8
3.1.3 - Troisième temps : la consultation des organisations syndicales.....	8
3.1.4 - Quatrième temps : la décision.....	8
3-2 : La situation au ministère de l'agriculture et de la pêche.....	9
3.2.1 - Un ministère « multifonctionnel » dont la moitié des effectifs sont affectés dans le secteur de l'enseignement agricole.....	9
3.2.2 - Une mobilité organisée d'une manière centralisée mais dans la souplesse suivant le rythme des saisons (printemps, automne).....	10
3-3 : La situation au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.....	12
3.3.1 - Des effectifs (et des structures) fortement impactés par la décentralisation :	12
3.3.2 - Une gestion du personnel en partie déconcentrée :	12
3.3.3 - Des modalités de gestion rigoureuse sur trois cycles de mobilité et sur des postes ciblés.	13
3.4 - La situation dans d'autres ministères et établissements publics (aperçu).....	15
3.4.1- Ministère du budget, des comptes publics et de la Fonction publique : création de la direction générale des finances publiques.....	15
3.4.2 - Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi : le réseau des DRIRE.....	17
3.4.3 - Autres exemples d'organisation de mobilité :	18
4 - LES PRINCIPES DE FAISABILITE D'UNE MOBILITE REUSSIE.....	21
4.1 - Un contexte en évolution	21
4.2 - les préoccupations de l'Administration.....	21
4.3 - Les préoccupations des agents.....	22
4.3.1 - Des préoccupations communes.....	22
4.3.2 - Des préoccupations particulières aux agents du MAP.....	23
4.3.3 - Des préoccupations particulières aux agents du MEEDDAT.....	23
4.4 - Les principes qui en découlent.....	24
5 - EVENTAIL DES MODALITES OPERATIONNELLES POSSIBLES	25
5.1 - Première phase : montée en puissance de la nouvelle organisation au cours de laquelle il faudra intensifier l'effort de GRH.....	25
5.2 - Deuxième phase : « vitesse de croisière » du dispositif de GRH construit autour d'une architecture « cible » :	28
6 - CONCLUSION	31

7 - ANNEXES.....	33
7.1 - Lettre de mission.....	33
7.2 - Liste des personnes rencontrées ou auditionnées.....	35
Ministère de l'agriculture et de la pêche :	35
Secrétariat Général.....	35
IGIR.....	35
Service des ressources humaines.....	35
Service de la modernisation.....	35
Organisations Syndicales.....	35
Autres contacts.....	36
Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.....	36
Conseil général des Ponts et Chaussées.....	36
Direction générale du personnel et de l'administration.....	36
Organisations syndicales.....	36
Services déconcentrés MAP et MEEDDAT.....	37
Ministère du budget, des comptes publics et de la Fonction publique.....	37
7.3- Fiches synthétiques de cadrage.....	38
7.3.1 - MAP.....	38
Quelques indicateurs.....	38
7.3.2 – MEEDDAT.....	38
Quelques indicateurs.....	38

1- RESUMÉ

A l'occasion de l'évaluation du fonctionnement des 8 premières directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, est apparue une forte attente des responsables locaux de voir converger les règles et les pratiques en vigueur au ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) et au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT), en particulier dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

C'est la raison pour laquelle les secrétaires généraux de ces ministères ont demandé aux vice-présidents du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) et au conseil général des ponts et chaussées (CGPC) de désigner une mission pour étudier plus particulièrement les cycles de mobilité au nombre de 2 pour les personnels « agriculture » (hors personnels enseignants) et au nombre de 3 pour les personnels « ex-équipement ».

Constituée à l'automne et composée de Gérard BAUDOUIN et Claude DORIAN du CGPC et François CLOUD et Jean-François LERAT du CGAAER, la mission a analysé le fonctionnement de ces cycles dans ces deux ministères. Elle a regardé ce qui se faisait dans d'autres départements ministériels, soit parce qu'ils sont concernés par un processus de fusion (DGCI/DGCP), soit parce qu'ils utilisent du personnel technique (DRIRE). Enfin, elle a procédé à des auditions tant des représentants des organisations syndicales que des employeurs (chefs de services déconcentrés, gestionnaires de personnels).

La mission s'est déroulée dans un contexte évolutif lié à la révision générale des politiques publiques (deux réunions du conseil de modernisation concernant les structures ; projet de textes modifiant le statut de la Fonction publique qui n'est pas sans incidence sur les conclusions de l'étude qu'elle conduit.)

Il est apparu très rapidement, par suite d'une insuffisance des données chiffrées disponibles, qu'il était illusoire de pouvoir dégager une méthode objective et quasi-mathématique permettant de choisir un nombre « idéal » de cycles de mobilité.

La mission a mis en évidence qu'en définitive la question du nombre de cycles de mobilité n'était pas essentielle par rapport aux autres éléments constitutifs d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, adaptée à des réformes de structures importantes et permettant de faire émerger de nouvelles compétences (pour répondre aux conclusions du Grenelle de l'Environnement ou au « retour » de l'agriculture).

S'agissant de l'organisation des cycles de mobilité, la mission est conduite à formuler une conclusion quelque peu paradoxale :

- d'une part, une tendance générale à moyen terme consistant à ne pas augmenter le nombre de cycles de base (le nombre de 2 étant un bon compromis), en parallèle à des mobilités au fil de l'eau pour l'encadrement sur des postes à profil ;
- d'autre part, constatation, dans l'immédiat, d'une réelle « fluidité » dans la gestion des mouvements de personnels apportée par l'organisation d'un troisième cycle qui présente un intérêt certain à un moment où les demandes de mobilité fonctionnelle ou géographique vont augmenter du fait de la contraction des organigrammes.

En tout état de cause, la question de la déconcentration d'une partie de la gestion au niveau des régions (aires de mobilité) avec constitution de CAP inter-corps (pour les catégories C tout au moins) doit être approfondie, lorsque les nouvelles directions régionales auront pris corps. Cette disposition faciliterait localement la mobilité des agents et pourrait être un facteur de succès de la restructuration administrative en marche.

Mots clés :CYCLES, MOBILITE, GRH, CAP, DDEA

2 - TERMES ET DEROULEMENT DE LA MISSION

Le premier bilan de l'évaluation de la création des 8 premières directions départementales de l'équipement et de l'agriculture a mis en évidence une attente forte de l'ensemble des membres des communautés de travail concernées de voir converger rapidement les procédures, les méthodes de gestion et plus généralement les pratiques, actuellement différentes, initiées par les « maisons mères » respectives que sont les administrations centrales du ministère de l'agriculture et de la pêche et du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

C'est tout particulièrement le cas de la gestion des ressources humaines qui revêt une importance essentielle pour la pleine réussite de la restructuration des services de l'Etat au plan local.

C'est la raison pour laquelle les deux secrétaires généraux des ministères concernés ont demandé aux vice-présidents du conseil général des ponts et chaussées (CGPC) et du conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) que soit constituée une mission conjointe chargée (voir lettre de mission en annexe) d'expertiser plus spécifiquement la question du nombre de cycles de mobilité.

Cette mission a été pleinement constituée à l'automne 2007 (Gérard BAUDOUIN et Claude DORIAN pour le CGPC, François CLOUD et Jean-François LERAT pour le CGAAER) et, en prenant les contacts utiles, s'est efforcée de comprendre et d'analyser :

- comment se déroule un cycle de mobilité,
- la mise en œuvre des cycles de mobilité dans chacun des deux ministères concernés,
- ce qui se fait dans d'autres départements ministériels ou dans des établissements publics dans un bref aperçu.

Il est apparu très rapidement, contrairement à ce qu'avaient, semble t-il, envisagé les initiateurs de la lettre de mission que les systèmes d'information utilisés en matière de GRH ne pouvaient en l'état actuel fournir des critères d'appréciation quantitatifs suffisants (par exemple, absence de traçabilité des emplois déclarés vacants au ministère de l'agriculture et de la pêche) de nature à élaborer par combinaison de ces critères une méthode de choix objective et en quelque sorte « mathématique » du nombre de cycle « idéal » pour optimiser le système.

Au surplus, une analyse statistique fine des résultats des commissions administratives paritaires aurait nécessité la prise en compte d'une série temporelle relativement longue pour obtenir des résultats significatifs. En tout état de cause, cette analyse aurait présenté un intérêt limité dès lors qu'elle aurait été le reflet d'une situation passée et, en total décalage, avec le contexte actuel en pleine évolution.

En conséquence, la mission a privilégié une analyse fondée :

- sur les pièces de procédure et les documents officiels récents produits par les services des ressources humaines concernés ;
- les « dires » d'expert des gestionnaires de personnels ;
- les déclarations des « employeurs » que sont les chefs de service déconcentrés concernés (tout particulièrement les directeurs départementaux de l'équipement et de l'agriculture) ;
- enfin, sur l'écoute des différentes organisations syndicales (voir liste en annexe) avec l'organisation d'entretiens qui se sont déroulés en début d'année 2008.

Les missionnaires ont été également attentifs aux évolutions (rapides) du contexte d'exercice des services de l'Etat pendant le déroulement de la mission résultant notamment :

- de la révision générale des politiques publiques (deux séries de mesures résultant de deux comités de modernisation de l'Etat ont été publiées, un projet de loi modifiant sensiblement le statut de la Fonction publique va être soumis au Parlement) ;
- mais aussi des nouveaux défis à relever (travaux du Grenelle de l'Environnement, « retour » de l'agriculture et ses conséquences).

Dans ces conditions, la constitution d'équipes d'agents compétents et motivés qui peuvent y contribuer, présente un intérêt stratégique. Cela repose notamment sur l'organisation d'une mobilité adaptée, quelle soit géographique, fonctionnelle ou même « culturelle ».

3 - ETAT DES LIEUX DES PRATIQUES ACTUELLES DE GRH EN MATIERE DE MOBILITE

3-1 : Analyse sommaire de la « mécanique » générale d'un cycle de mobilité : un moteur « à 4 temps » apparemment bien rodé.

Il ne semble pas inutile de donner quelques indications générales sur la « mécanique », à caractère périodique, d'un cycle de mobilité dès lors qu'il mobilise une grande partie des énergies des gestionnaires des ressources humaines.

Un cycle de mobilité peut se définir comme l'espace de temps pendant lequel s'effectuent des actes élémentaires contribuant à faire en sorte qu'un certain nombre d'agents puisse à l'issue du cycle effectuer une mutation fonctionnelle ou, le plus souvent, géographique.

Il s'agit de pourvoir des emplois vacants par des candidats aptes à les occuper (c'est l'objectif premier de « l'employeur »), tout en prenant en compte les souhaits (légitimes) des agents tant professionnels (parcours effectué dans le cadre d'une carrière) que personnels (situation familiale par exemple).

Tout ceci doit s'effectuer dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) visant à optimiser la gestion des ressources humaines et à assurer aux agents des déroulements de carrière valorisants.

Cette gestion prévisionnelle s'inscrit dans une perspective d'ensemble défini par un schéma stratégique de gestion des ressources humaines.

Plus concrètement, ces actes élémentaires se répartissent très schématiquement en quatre temps :

3.1.1 - Premier temps : le repérage des vacances de poste.

Il s'agit d'identifier et de valider des emplois vacants dans les structures entrant dans le champ du cycle de mobilité en tenant compte des plafonds introduits par la LOLF (plafond d'emplois par ministère calculé en ETPT¹, plafond de crédits par programme²). Cette phase se traduit par des dialogues de gestion entre l'administration centrale (plus particulièrement celle chargée de la gestion des ressources humaines), les responsables de BOP (en région, pour les services déconcentrés) et les responsables d'unités opérationnelles (chefs de services déconcentrés départementaux, par exemple). Pour fluidifier le système, peuvent être également identifiés des emplois susceptibles d'être vacants à court terme. Chaque emploi vacant fait l'objet, tout au moins pour les catégories A, d'une fiche descriptive permettant de le caractériser et de donner des indications sur les compétences ou le « profil » du candidat recherché.

Cette phase se termine par l'élaboration d'une note de service ou circulaire « mobilité » récapitulant l'ensemble des emplois vacants ou susceptibles de l'être, classés par structures et permettant d'assurer un « porter à connaissance » (publication désormais sous forme électronique sur un Intranet et même accessible sur un site « miroir » par Internet) auprès de l'ensemble des agents concernés. Cette circulaire précise également les modalités pratiques pour effectuer un acte de candidature (comment motiver sa demande ?, à qui l'adresser et dans quel délai ?, liste de personnes à contacter) et rappelle les règles internes de mobilité (durée de présence minimale dans un poste, par exemple).

¹ équivalent temps plein travaillé

² Au MAP et au MEEDDAT, en raison de la mise en œuvre de plusieurs programmes par les mêmes services et les mêmes agents, les emplois sont pour des motifs opérationnels « logés » dans un programme « support » dénommé « conduite et pilotage des politiques... ». Cela renforce le rôle des Secrétariats généraux en matière de ressources humaines.

3.1.2 - Deuxième temps : la préparation du mouvement.

A l'issue de la date limite de dépôt, pour un corps déterminé, les actes de candidature sont récapitulés par types de structures (administrations centrales, services déconcentrés régionaux, services déconcentrés départementaux, établissements publics, autres) sous forme de tableaux de synthèse où figurent différents critères³ tels que l'avis du chef de service de la structure d'accueil, l'avis du chef de service de la structure de départ, la durée de séjour dans le poste précédent et dans quelles fonctions, la situation familiale, ordre de préférence des candidats ... afin de faciliter le classement des candidatures et de motiver la prise de décision finale. Ces éléments permettent de préparer utilement les commissions administratives paritaires qui sont quelquefois précédées d'une réunion préparatoire (Pré-CAP) ou de réunions informelles internes à l'administration. Les représentants des organisations syndicales peuvent avoir accès aux dossiers individuels des agents concernés par la CAP.

3.1.3 - Troisième temps : la consultation des organisations syndicales.

Elle s'effectue sous forme de réunion des commissions administratives paritaires. Pour l'instant, elles sont principalement constituées par corps, mais la loi de modernisation de la Fonction publique du 2 février 2007 donne la possibilité de créer des commissions administratives inter-corps. Les CAP par corps peuvent être locales dans certains cas (corps nombreux de catégorie C, par exemple) ou nationales (situation des catégories A en règle générale). C'est le lieu privilégié où un échange d'informations concernant des situations individuelles (dans le respect de règles de confidentialité) s'effectue entre les représentants de l'administration et des personnels (contribuant ainsi au dialogue social) avec formulation d'un avis sur chaque candidature.

3.1.4 - Quatrième temps : la décision.

Ayant notamment à sa disposition, la position des chefs de service d'accueil et la récapitulation des avis exprimés en commission administrative paritaire pour chaque candidature, assortis éventuellement de réserves, l'autorité de nomination est à même de prendre sa décision. En particulier, dans l'hypothèse où des candidats appartenant à plusieurs corps sont en compétition pour un emploi vacant (ce qui est de plus en plus fréquent), la décision de l'autorité de nomination intervient après un arbitrage inter-corps (réunion interne à l'administration). Il convient également d'assurer l'information des candidats (publication des avis des CAP sur un intranet) et des chefs de service concernés sous forme de lettre de notification. In fine, la mobilité se traduit par un arrêté de mutation avec une date d'effet (fixée a priori ou négociée entre les parties).

A l'issue d'un cycle, les mutations effectuées génèrent des emplois vacants dans certaines structures, ce qui motive la préparation d'un nouveau cycle de mobilité à défaut d'avoir pourvu ces vacances par des premières affectations (nomination dans un corps par examen professionnel ou liste d'aptitude, sorties d'écoles) et c'est le départ d'un nouveau cycle.

Tout ceci fait apparaître que l'organisation d'un cycle de mobilité nécessite la prise en compte d'espaces de temps incompressibles, nécessaires à la bonne circulation et à la mise en forme de l'information des différents acteurs et à la préparation réfléchie des décisions des délégataires de l'autorité de nomination.

³ Lorsque les métiers sont très homogènes (enseignants par exemple) et que la mutation est prioritairement géographique, les critères de choix font l'objet d'un barème.

En d'autres termes, le cycle de mobilité ne se réduit pas, comme la pointe émergée d'un iceberg, à la partie visible que constitue la réunion officielle de la commission administrative paritaire, mais doit intégrer l'ensemble des « travaux » préparatoires des différentes parties prenantes concernées.

Ceci se vérifie d'autant plus que l'orientation générale de la gestion des ressources humaines affichée par l'administration concernée est de mettre en œuvre un traitement plus personnalisé des situations individuelles et qu'à fortiori des réformes de structures nécessitent un accompagnement et un suivi renforcé des agents.

3-2 : La situation au ministère de l'agriculture et de la pêche

Il convient de rappeler quelques éléments permettant de caractériser la physionomie de ce ministère en matière de ressources humaines.

3.2.1 - Un ministère « multifonctionnel » dont la moitié des effectifs sont affectés dans le secteur de l'enseignement agricole.

C'est tout d'abord le plafond d'emplois du ministère de l'agriculture et de la pêche qui permet de situer, au plan strictement quantitatif, son « poids » en matière d'emplois publics. Il est de 36590 ETPT au titre de l'exercice budgétaire 2008 (LFI).

Il faut préciser d'emblée qu'environ la moitié des agents sont affectés dans le réseau des établissements d'enseignement agricole (établissements publics d'enseignements et de formation professionnelle ou établissements d'enseignements supérieurs) avec un système de mobilité pour les enseignants cadré sur l'année scolaire, comme à l'éducation nationale.

L'autre moitié se répartit entre l'administration centrale (2214 ETPT), les directions régionales (échelon déconcentré de droit commun du ministère sous l'autorité du Préfet de région dans le cadre de la réforme régionale de l'Etat⁴) et deux réseaux de proximité pour les départements, en pleine évolution dans le cadre de la modernisation locale de l'Etat autour de missions prioritaires :

- l'un plus généraliste qui va devenir commun au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (généralisation des DDEA pour le 1^{er} janvier 2010) concernant l'application territoriale des politiques publiques prioritaires correspondant au champ de ces ministères ;
- l'autre plus spécialisé concernant la sécurité sanitaire des aliments avec l'ambition de mettre en œuvre une politique interministérielle de l'alimentation et de la protection du consommateur.

Historiquement, du fait des ses origines⁵ et de ses champs d'intervention, le ministère de l'agriculture et de la pêche est un ministère « multifonctionnel » et se caractérise par une très grande diversité de métiers et un nombre de corps initialement élevé qui s'est sensiblement réduit par suite de fusions.

Des efforts importants ont été entrepris, depuis plus de vingt ans, pour unifier la gestion des personnels, initialement parcellisée entre les différents corps (un appel de candidatures par corps) pour rapprocher les pratiques et effectuer des économies d'échelle sans pour autant perdre un certain caractère de « sur-mesure » adapté à la pluralité professionnelle.

⁴ Voir la circulaire du Premier ministre du 19 mars 2008.

⁵ Tout d'abord, « ministère de l'intérieur des paysans » du temps de Méline, il est devenu, dans les années soixante, un ministère « technique » fondé sur la trilogie « pisanienne » constituée de l'Homme, de l'Espace et du Produit dans un cadre européen marqué ensuite par les évolutions successives de la politique agricole commune et les crises sanitaires

3.2.2 - Une mobilité organisée d'une manière centralisée mais dans la souplesse suivant le rythme des saisons (printemps, automne).

C'est dans cet esprit que depuis de nombreuses années, le ministère publie les postes ouverts à la vacance à l'occasion de deux mouvements annuels (hors personnels enseignants) déclinant les quatre temps de la « mécanique » générale rappelée au chapitre précédent :

C'est dans cet esprit que depuis de nombreuses années, le ministère publie les postes ouverts à la vacance à l'occasion de deux mouvements annuels (hors personnels enseignants) déclinant les quatre temps de la « mécanique » générale rappelée au chapitre précédent :

- un mouvement de printemps se traduisant par une circulaire « mobilité » récapitulant l'ensemble des postes vacants ou susceptibles de l'être dans le champ du ministère et de ses établissements publics, mais aussi dans le champ du ministère chargé de l'écologie où sont recherchées les compétences des agents appartenant à des corps du ministère de l'agriculture et de la pêche. Cette circulaire indiquant la marche à suivre est publiée sur l'Intranet ministériel, mais également sur un site « miroir » accessible par Internet (NOCIA) vers la mi-février pour une réponse début mars. Le cas échéant, elle est complétée par une, voire deux circulaires complémentaires.

Les commissions administratives paritaires correspondantes s'échelonnent entre mars et juin avec des arbitrages inter-corps fin juin. Les mouvements s'effectuent pendant les vacances scolaires d'été après accord entre les chefs de services et les agents concernés. Le mouvement doit être réalisé au plus tard pour le 1^{er} septembre.

- un mouvement d'automne avec une circulaire publiée en juillet récapitulant les postes vacants résultant de la mobilité de printemps après ajustement tenant compte notamment des premières affectations dans un corps (sorties d'écoles ou de centres de formation, listes d'aptitude). Les commissions administratives paritaires se tiennent du mois d'octobre au mois de décembre. Les arbitrages interviennent en fin ou en tout début d'année avec une prise de fonctions au plus tard au 1^{er} mars.

Il faut souligner quelques spécificités de gestion des ressources humaines propres au ministère de l'agriculture et de la pêche :

- compte tenu des effectifs modestes par structure (une DDAF a des effectifs de 40 à environ 110 agents) et du nombre réduit d'agents appartenant à un même corps dans une structure, il n'existe pas de CAP locales ;
- pour cette même raison et dans un souci d'efficacité consistant à rechercher des économies d'échelle, la gestion des ressources humaines conduite par le secrétariat général est, dans les conditions actuelles, centralisée (service des ressources humaines avec des bureaux de gestion par filières) ;
- toutefois, des ingénieurs généraux chargés de mission permanente d'inspection interrégionale (IGIR) pour une inter-région⁶, missionnés par le Secrétaire général assurent sous son autorité directe, une « GRH ambulatoire » auprès des DRAF-DDAF-DDEA consistant en une interface permanente avec le secrétariat général. Ils sont plus particulièrement compétents pour l'ensemble des problèmes concernant le fonctionnement, l'organisation des services, l'écoute et le suivi des personnels. A ce titre, ils interviennent lors des différentes étapes du cycle de mobilité (participation au recueil et à la définition des postes à ouvrir, conseils aux agents dans la construction de leur projet professionnel et l'orientation de leur carrière) et jouent un rôle souvent déterminant dans les arbitrages rendus ;

⁶ la France est divisée en 8 igrats + un pour l'outre-mer auxquels s'ajoutent 2 igrats fonctionnels : administration centrale agriculture + administration centrale « écologie » et DIREN. Il existe un système similaire pour les DDSV (IGVIR).

- les mouvements internes à une structure (DDAF par exemple) peuvent être organisés à l'initiative de son directeur et , en général, ne sont pas publiés, s'agissant de mutations sans changement de résidence administrative (la réorganisation est en général inscrite à l'ordre du jour du comité technique paritaire local) ;
- des règles de gestion ont été définies en matière de mobilité en liaison avec les représentants des organisations professionnelles concernant la durée minimale dans le premier poste, les mobilités obligatoires après un avancement, les parcours qualifiants pour l'encadrement.
- la politique d'accès aux postes est largement ouverte. C'est à dire qu'un poste peut être proposé aux agents relevant de plusieurs corps de fonctionnaires ou de contractuels de niveau équivalent. Un même poste peut être ouvert aux agents de catégorie A+ et aux agents de catégorie A. Un agent de catégorie B chevronné peut faire acte de candidature sur un emploi de catégorie A. Des agents de catégorie B administrative peuvent pour certains emplois (par exemple dans les services d'économie agricole) postuler au même titre que des agents de catégorie B technique.
- d'où toute l'importance de bien caractériser le profil professionnel des agents (fondé notamment sur ses compétences, son expérience, son savoir-faire,...), caractérisation à laquelle contribuent les IGIR et de porter attention à l'avis du chef du service d'accueil qui engage sa responsabilité en matière d'adéquation entre les caractéristiques de l'emploi déclaré vacant et les compétences du candidat qu'il classe en priorité. Des motifs plus personnels liés à la situation particulière du candidat peuvent également intervenir. C'est là que les IGIR et les représentants des personnels doivent être à même de donner leur éclairage à l'administration centrale.
- cette situation d'ouverture souhaitée par les agents a pour conséquence un accroissement significatif des arbitrages inter-corps (qui vont devenir interministériel pour le champ des DDEA). Ce qui pose le problème des modalités de cet arbitrage qui relativise, quelque peu, les avis des différentes CAP (chaque CAP a tendance à donner un avis favorable à « son » candidat).
- ce dispositif de gestion des ressources humaines s'appuie également sur un système d'information en cours de refonte (projet AGORHA intégrant la gestion des compétences dans sa composante SICAGRI en cours d'expérimentation).

Jusqu'à la création récente des DDEA, pour les personnels non enseignants, les deux cycles répondaient globalement à leurs attentes ainsi qu'à celles des « employeurs » que sont les chefs des services déconcentrés. Si apparaissait, le cas échéant, une situation particulière à régler en urgence, elle était traitée sans attendre le cycle suivant après consultation des organisations syndicales par les moyens adaptés (courriel, communication téléphonique), un compte-rendu étant alors effectué à la CAP suivante.

Initialement, le cycle de printemps était plutôt consacré aux mutations, celui d'automne aux avancements. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. L'examen des résultats des CAP de printemps et d'automne met en évidence une différence de rendement (pourcentage de mutations par rapport au nombre de postes) qui se réduit entre les 2 cycles (avec un léger avantage pour le cycle de printemps), alors qu'on aurait pu penser que la période des vacances scolaires était nettement plus propice aux mutations géographiques.

Pour conclure, c'est une gestion des ressources humaines centralisée sans CAP locales avec deux cycles de mobilité dont l'efficacité a pu être soulignée⁷, pour certains de ses aspects, dans un rapport particulier de l'inspection générale des finances. Elle se caractérise par une certaine souplesse dans sa mise en œuvre. Eu égard à la modestie des effectifs par structure, c'est une gestion personnalisée où la composante « métier » a toujours été présente, mais prend encore plus d'importance (observatoire des missions et de métiers) pour s'adapter en permanence aux évolutions du contexte et des structures, sans pour autant occulter les situations personnelles des agents.

⁷ A peine 1,8% des effectifs du ministère de l'agriculture et de la pêche sont consacrés à la GRH.

3-3 : La situation au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

3.3.1 - Des effectifs (et des structures) fortement impactés par la décentralisation :

Le périmètre des ressources humaines du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, si l'on se réfère aux plafonds d'emploi figurant au projet de loi de finances 2008, correspond à 86 793 ETPT.

Il convient de rappeler que les références antérieures sur les effectifs gérés correspondent à un périmètre en profonde évolution : effet de la décentralisation et des transferts de personnel en 2006 et 2007, ajout des agents relevant du nouveau périmètre de missions du ministère en 2008.

On fondera donc les éléments chiffrés de ce rapport tels qu'ils ressortent du bilan social 2006 du ministère chargé de l'équipement.

On écartera de l'étude le personnel d'exploitation dédié aux missions relevant du domaine des routes et dont la gestion est totalement déconcentrée.

La répartition des effectifs par type de service se décompose comme suit (en ETP) :

- Administration centrale : **4 067**,
- Services techniques et divers (Aviation civile, CGPC, Ecoles et centre de formation, Service maritimes et de navigation, Services techniques et CETE) : **13 584**.

On peut donc considérer que le personnel concerné par la création des DDEA se retrouve partiellement inclus dans les 75 599 restant dans les différents services déconcentrés du ministère, dont il faut exclure le personnel des directions interrégionales des routes(DIR) et celui transféré aux départements, soit environ 36 000 ETP.

Le périmètre résiduel des services déconcentrés concerné par la création des DDEA s'établit, tous corps et grades confondus, à environ **33 000 ETP**.

C'est donc sur ce périmètre qui va délimiter un espace professionnel commun au ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et au ministère de l'agriculture et de la pêche dans la généralisation de la création des DDEA que doit porter le présent rapport.

3.3.2 - Une gestion du personnel en partie déconcentrée :

Historiquement la gestion du personnel au MEEDDAT, a d'abord fait l'objet d'une déconcentration importante pour les catégories C technique et administratif, pour le personnel d'exploitation ainsi que pour les OPA. Les chefs de service déconcentrés sont ainsi compétents sur les modalités de gestion du personnel, le dialogue social, la conduite des CAP etc... Les pratiques professionnelles sont ainsi acquises et rodées à l'échelon local.

De plus la gestion à l'échelon central sur des effectifs importants a fait l'objet d'un dialogue social soutenu et d'une prise en compte des besoins des services et des besoins des agents : c'est ce qui a conduit à mettre en place un système de 3 cycles de mobilités.

La gestion individualisée est construite depuis longtemps avec des chargés de missions par corps, en soulignant un rôle particulier des Missions d'inspection générale territoriales (MIGT) en charge de la constitution de viviers de l'encadrement des services déconcentrés. Les systèmes d'évaluation, de conseil de carrière constituent un dispositif ancré dans la culture du ministère qui a donné des résultats probants en matière d'optimisation de la gestion des personnels.

3.3.3 - Des modalités de gestion rigoureuse sur trois cycles de mobilité et sur des postes ciblés.

Les cycles de mobilité font l'objet d'un **calendrier annuel préparé dès l'automne de l'année N-1**, et harmonisé entre tous les bureaux de gestion pour tous les corps de catégorie A et B.

Une seule circulaire annuelle annonce les dates étapes de ces 3 cycles : affectation au 1.05, au 1.09 et au 1.01 de l'année suivante :

- remontée des postes vacants
- validation par les RBOP
- ouverture des listes
- candidatures et avis des services
- travaux préparatoires
- tenue des CAP.

La présente évaluation a porté sur une approche chiffrée du rendement des trois cycles : la question étant clairement posée d'un cycle éventuellement moins productif en mai.

Cette supposition s'est avérée totalement erronée : les trois cycles des années 2005, 2006, 2007 sont voisins en nombre de postes ouverts à la mutation et en nombre de postes pourvus et au cours des années les différences ne semblent pas significatives .

Les modalités de gestion des mobilités se passent à deux niveaux selon la catégorie de personnel :

- Les CAP locales qui traitent des mobilités des catégories gérées à l'échelon local (C administratif, dessinateurs, OPA, agents d'exploitation) : le poste est ouvert en interne au service considéré et s'il y a candidature, celle-ci est examinée par la CAP locale ;
- Les postes non pourvus en interne, font l'objet d'une publication sur liste nationale en 3 cycles : à l'issue de la date de réception des candidatures, les candidatures externes sont examinées en CAP locale du service d'accueil, l'avis du service de départ ayant été recueilli. A la suite de l'avis de la CAP locale, le service de départ prononce l'affectation de l'agent.

Pour les corps de catégorie A, le cycle et la liste de postes sont communs à tous les corps.

Pour les catégories B (SA, TSE), il y a actuellement une volonté de poursuivre en ce sens : un cycle commun, une liste fongible.

Par contre les listes sont ouvertes par catégorie, et par grade et les candidatures ne sont examinées que si elles sont conformes à la catégorie et au grade du poste offert à la mobilité. Cependant depuis 2008 une certaine fongibilité semble être admise au cas par cas entre A et A+, et B et B+.

Ces modalités ont conduit à un travail d'échanges inter-corps assez intensif, qui regroupent les bureaux en charge de la gestion par corps et tous les chargés de mission en réunions préalables dites de « balayage » à deux moments clés :

- l'ouverture des listes de postes,
- l'examen des candidatures.

La position de l'administration est ainsi partagée et les motifs des choix sont ainsi connus.

Les pré-CAP par corps permettent alors d'explicitier et de débattre avec les représentants du personnel dans une situation moins officielle et dans un climat de concertation avant les CAP proprement dites.

Les propositions peuvent cependant être revues en fonction des arguments défendus par les représentants du personnel : la décision définitive relève toujours de la direction chargée des ressources humaines.

Cette pratique permet d'éviter des arbitrages « durs » entre corps : la plupart du temps le consensus est obtenu.

On comprendra toute l'importance donnée à la phase de préparation de la publication des postes : cet examen assez fin permet aussi la mise en ligne d'une liste additive et donc d'ouvrir des postes en fonction des possibles mutations à venir.

La phase de préparation des CAP est tout aussi importante. Les chargés de mission ont un rôle prépondérant de collecte des renseignements, de prise de contact et de recherche de solutions que ce soit pour pourvoir un poste à la demande du chef de service ou pour chercher à accompagner le parcours de carrière d'un candidat.

Cette procédure bien repérée permet in fine de gagner du temps, d'argumenter très clairement les choix de l'administration, de renforcer la transparence et d'harmoniser les critères de choix inter corps entre les différents acteurs du système.

L'harmonisation des pratiques de gestion a fait l'objet de chartes ou de circulaires: les règles sont ainsi connues.

Les principes essentiels de gestion des mobilités sont par ailleurs rappelés dans la circulaire annuelle.

On y évoque :

- les conditions d'ancienneté, ses exceptions : le rapprochement de conjoints, les dérogations admises ou soumises à justification ;
- les procédures strictes de remontée des postes à pourvoir ;
- le rôle des acteurs : chef de service, R BOP, validation avant publication ;
- les modalités de publication des postes ;
- l'envoi des demandes de mutations ;
- l'avis des services ;
- les dates d'effet des mutations⁸ ;
- l'indemnité de changement de résidence ;
- les réintégrations ;
- enfin, la publication des résultats.

⁸ les dates de mutation sont fixes et uniques par cycle (Mai, Septembre, Janvier) sauf si deux services se mettent d'accord (l'un le proposant, l'autre l'acceptant) pour différer ou avancer de + ou – 1 mois cette date. Les transferts de paye interviennent à l'initiative des services déconcentrés en relation avec les TG concernées;

L'importance des mouvements traités (pour les catégories A et A+, la moyenne des postes ouverts par cycle s'élève à environ 1200 postes), le chaînage des opérations entre les différents acteurs ont conduit à cette « mécanique » rigoureuse et annoncée pour bien préparer le traitement des dossiers. De ce fait, l'organisation doit être solide et bien calée. Elle présente donc moins de souplesse que celle analysée au ministère de l'agriculture et de la pêche, mais elle permet sur 3 cycles d'offrir plus de possibilité tant aux chefs de service qu'aux agents. Le rendement identique des trois cycles présente aussi l'avantage de fluidifier les mouvements.

3.4 - La situation dans d'autres ministères et établissements publics (aperçu)

3.4.1- Ministère du budget, des comptes publics et de la Fonction publique : création de la direction générale des finances publiques.

Annoncée depuis quelques années, la fusion de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP) représentant 75000 agents et de la Direction générale des impôts (DGI) d'environ 55000 agents est désormais une réalité avec la création de la Direction générale des finances publiques (décret n°2008-310 du 3 avril 2008).

Il s'agit d'obtenir une administration financière et fiscale plus efficace en améliorant le service rendu aux contribuables. Ainsi, dans le prolongement de la fusion des administrations centrales, il est prévu d'ici 2012 la « fusion » sur le terrain de la direction des services fiscaux et des trésoreries générales dans un « guichet fiscal unique » où seront regroupées les fonctions, initialement séparées, consistant à calculer et à contrôler les impôts d'une part, et celles concernant le recouvrement des impôts et la tenue de la comptabilité de l'Etat d'autre part.

La mission a estimé que cette opération de fusion des services départementaux pouvait présenter certaines analogies avec la création des DDEA et que des enseignements pouvaient en être tirés en matière de gestion des personnels.

En effet, la création d'une direction générale unique a conduit les responsables à organiser 17 ateliers de travail avec les représentants des organisations syndicales des personnels pour définir les grandes lignes de la préfiguration du futur schéma d'organisation avec une phase transitoire de convergence.

Un de ces ateliers a concerné plus particulièrement la gestion des ressources humaines. D'un point de vue opérationnel, il est prévu une phase temporaire, permettant une harmonisation de la gestion, où vont cohabiter les actuelles règles de gestion pour les agents relevant de chacune des deux « anciennes » directions (« filière fiscale » pour les agents correspondant aux corps de la DGI ; « filière gestion publique » pour les agents appartenant aux corps de la DGCP). Toutefois des passerelles vont être établies afin d'établir un espace professionnel commun. Un même métier pourra être exercé par les agents de l'une ou l'autre des filières.

S'agissant de la DGI, tous les postes sont considérés comme potentiellement vacants (avec des effectifs « cibles » par structure). Les catégories A, B, C sont traitées de la même manière. Toutefois, une distinction est effectuée entre les mutations de résidence administrative où l'agent souhaite un département (cas des catégories C) et des mutations fondées sur la résidence et une spécialité (poste à profil) pour les catégories A et B. Il y a un mouvement général par an avec une date d'effet au 1^{er} septembre et un mouvement complémentaire pour les catégories C qui prend effet au 1^{er} janvier de l'année suivante. Le classement des demandes de mutation s'effectue prioritairement à l'ancienneté avec des « bonifications » pour charge de famille.

S'agissant de la DGCP (80% de catégories B et C), une distinction est effectuée entre les catégories A et les catégories B ou C.

Pour les catégories B ou C (45 000 agents), 3 cycles de mutations non calés sur l'année civile (1^{er} septembre, 1^{er} janvier et 1^{er} avril) étaient en vigueur jusqu'en 2008.

A partir de 2008, l'organisation des mobilités est fondée sur 2 mouvements par an (intitulés « mouvements sur départements ») avec dates d'effet au 1^{er} avril et au 1^{er} septembre. C'est en effet l'aspect géographique (choix d'un département) qui prédomine.

Le dispositif repose sur le principe de l'établissement de tableaux de classement qui sont soumis à l'avis de commissions paritaires centrales fin novembre n-1 pour le premier mouvement sur département qui prend effet le 1^{er} avril de l'année n et début mai pour le deuxième mouvement qui prend effet le 1^{er} septembre de l'année n.

Les demandes pour convenances personnelles et les demandes prioritaires (rapprochement de conjoint, situation sociale ou de santé par exemple) donnent lieu à l'établissement de tableaux de classement distincts (les agents pouvant être inscrits sur les 2 tableaux). Par département sollicité et pour chacun de ces tableaux, les demandes sont classées en fonction de différents critères (par exemple, ordre d'ancienneté de la demande pour les mutations pour convenances personnelles ou motifs de priorité statutaires ou familiaux pour les mutations prioritaires). Sont définis également des critères de non mutabilité (règles de durées minimales de fonctions).

Des tableaux sont également établis pour les agents qui réintègrent leur corps d'origine. Pour être complet, il faut mentionner l'existence d'un mouvement spécifique (supplémentaire) sur « postes » (pour les postes qui n'ont pas trouvé preneur et qui se caractérise par une vacance structurelle) avec une date d'effet au 1^{er} juillet de l'année n.

Les informations concernant les tableaux (inscription et rang de classement) sont portées à la connaissance des agents en utilisant un intranet (MAGELLAN).

En définitive dans le cadre d'un mouvement sur département, les mouvements de mutation sont prononcés par la direction générale dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des effectifs, l'affectation locale des agents mutés, étant de la compétence des trésoriers-payeurs généraux après avis des commissions paritaires locales.

Dans l'ordre des agents inscrits sur les tableaux de demande de mutation (un agent peut attendre plusieurs années avant de voir sa demande satisfaite), les mouvements sont réalisés suivant une séquence et un ordre prédéfini⁹ (mouvement du 1^{er} avril de l'année n : une mutation pour convenances personnelles, une mutation prioritaire, une réintégration, une mutation prioritaire ; mouvement du 1^{er} septembre de l'année n : une mutation prioritaire, une mutation prioritaire, une réintégration, une mutation pour convenances personnelles).

Pour la catégorie A (environ 8000 inspecteurs), le système est quelque peu différent et organisé selon deux mouvements (1^{er} mars et 1^{er} septembre, le plus important). Après les mouvements entre les départements (les demandes de mutation donnent lieu à un classement en prenant en compte l'ancienneté, le grade, les motifs de convenances personnelles ou particuliers). C'est le TPG qui a la main sur les affectations sur les emplois vacants dans un département (plus de 80% des mutations relèvent de ce niveau). Il est effectué une distinction entre les postes comptables (clairement identifiés en fonction de leur importance) et les postes non comptables.

Enfin, des réflexions sont en cours pour définir une méthode commune à la filière « gestion publique » et à la filière « fiscale » concernant la mobilité et l'avancement des cadres A+ pour les postes de responsabilité.

⁹ Ordre défini par une instruction de la DGCP.

Quelques commentaires :

La mission constate qu'en matière de GRH la situation globale est quelque peu différente de celle rencontrée au MAP et au MEEDDAT pour deux raisons :

- la composition différente des communautés de travail caractérisée par une proportion importante de personnels de catégorie B et C par rapport au nombre total d'agents ;
- une typologie des métiers et des domaines d'intervention (programmes) moins diversifiés.

Cette situation conduit à privilégier pour la majorité des agents une gestion « de masse » des mutations par l'élaboration de tableaux de mutations, soumis à l'avis de CAP centrales (par exemple : le candidat formule un choix géographique pour un département) avec des critères de classement des priorités.

En corollaire, ce sont les responsables départementaux qui sont compétents quant aux affectations locales, après avis de CAP locales, dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des effectifs arrêtée au niveau central.

Il est constaté également un « calage » du dispositif sur deux cycles de base (tout au moins pour les mouvements de mutations sur départements).

Enfin, si sont créés rapidement des services uniques dans les départements, le pragmatisme conduit à ne pas agir dans la précipitation en faisant perdurer, pendant une période transitoire indispensable pour atteindre une convergence (règles communes, fusion de corps) la coexistence de deux filières de gestion de GRH (filière « gestion publique » et filière « fiscale ») en évitant qu'un système « prenne le pas » sur l'autre.

3.4.2 - Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi : le réseau des DRIRE.

Le secteur « industrie » comprend une direction d'administration centrale (Direction de l'action régionale, de la qualité et de la sécurité industrielle ou DARQSI) assurant le pilotage du réseau des services déconcentrés (DRIRE) au niveau régional dotés d'antennes départementales. Cela représente 2200 ingénieurs et techniciens et 1200 administratifs.

C'est la direction du personnel du ministère (Direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel ou DPAEP) qui assure la gestion des mouvements. La DARQSI (avec un secrétariat général) joue un rôle de management des ressources humaines affectées aux DRIRE (80 % des personnels).A ce titre, elle a un rôle d'interface avec la DPAEP.

La réorganisation récente du service de contrôle des véhicules a entraîné la création d'un corps en voie d'extinction, le corps des techniciens du MINEFI. Les mobilités y sont gérées au fil de l'eau. Ce contexte spécifique que l'on devrait retrouver dans d'autres secteurs crée des conditions particulièrement souples pour leur gestion.

A : Corps administratifs

Il y a un mouvement annuel qui s'appuie sur une circulaire de mobilité en janvier pour une prise de poste en avril. Ensuite de mai à septembre, des mutations restent possibles au fil de l'eau.

Un logiciel dédié (ALIZE) permet de gérer le processus.

Dans les DRIRE les mutations au fil de l'eau sont majoritaires. Le secrétaire général en lien avec le service intéressé crée pour un poste vacant une fiche qui a une durée de vie de 6 semaines. Il reçoit les candidats. La personne classée en n°1 est recrutée. Dans les services extérieurs, il s'agit souvent d'agents d'autres services qui sont intégrés au bout d'un an dans le corps d'accueil.

B : Corps techniques

Certaines régions ont des difficultés de recrutement (Franche-Comté, Normandies, Centre, Picardie, Champagne-Ardenne, etc.). La démarche est plus classique. Il y a trois mouvements annuels en janvier, avril et septembre.

Le secrétariat général établit avec le service une fiche de poste vacant extrêmement détaillée. Elle est proposée par le DRIRE et validée par la DARQSI. et jointe à la collection.

Le processus est informatisé et transparent. Les candidatures sont transmises par voie électronique. Le candidat peut suivre l'état d'avancement de sa demande jusqu'à la CAP. Il doit prendre son poste au premier jour du deuxième mois qui suit la CAP.

Les mobilités sont encadrées, soit 4 ans pour un premier poste et 3 ans ensuite avec les assouplissements habituels (famille).

3.4.3 - Autres exemples d'organisation de mobilité :

Sans procéder à des études approfondies, la Mission a jeté un regard sur les pratiques en vigueur dans des établissements publics présents sur l'ensemble du territoire national et comportant pour certains des personnels ingénieurs et techniciens.

Cas de l'INRA

L'institut national de la recherche agronomique est un établissement public national à caractère scientifique et technologique placé sous la double tutelle du ministère chargé de la recherche et de celui chargé de l'agriculture.

Il emploie indépendamment de 1900 chercheurs presque 7000 ingénieurs, techniciens ou administratifs (ITA) répartis sur l'ensemble du territoire national en 400 stations et laboratoires.

Une politique de gestion des ressources humaines ambitieuse visant à articuler les compétences et aspirations individuelles et les besoins de l'institution, à aider les agents à construire un parcours professionnel diversifié et à réduire les délais de vacance des postes a conduit en 2003 à mettre en place un dispositif favorisant la mobilité sous toutes ses formes (thématique, fonctionnelle, géographique, interne ou externe).

Ce dispositif repose sur les mesures suivantes :

- l'établissement d'un dossier de demandes de mobilité (sous forme électronique) accompagné d'un curriculum vitae et d'une fiche de carrière. Le dossier est complété par les avis du service de départ et du service d'accueil. Les agents formulent leurs souhaits en fonction de l'affichage indicatif des besoins de compétences à horizon de 3 à 4 ans établis à l'occasion des schémas stratégiques des centres. Cette façon de procéder permet une meilleure anticipation de l'adéquation entre les besoins de l'institut et les vœux des agents ; elle facilite la mise en place, le cas échéant, des programmes de formation et oriente les recrutements.
- le dépôt d'un dossier de candidature (électronique) pour un poste précis (confirmant ainsi les souhaits de mobilité qui ont pu être exprimés) à l'occasion d'une campagne biennale de mobilité avec affichage de profil à 2 ans (année N et année N+1). L'avis du chef de service d'accueil est prépondérant et prend en compte l'adéquation des compétences techniques et relationnelles de l'agent au profil du poste, sa capacité d'adaptation, la motivation professionnelle du candidat ainsi que sa situation personnelle et familiale.

Ainsi, pour 2008, une campagne a été ouverte le 28 avril 2008 avec une clôture des candidatures pour le 6 juin 2008, 129 profils de poste étant offerts en 2009 et 105 en 2010.

Les CAP locales (corps B et C) doivent donner leur avis pour la mi-septembre, les CAP nationales (corps A ou arbitrage pour les autres) doivent se tenir en octobre. Elles se prononcent sur des tableaux de mobilité à deux ans établis corps par corps qui détermine les affectations futures des agents.

Cas de l'INSERM

L'institut national de la santé et de la recherche médicale est également un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) placé sous la double tutelle des ministères chargés de la recherche et de la santé. Indépendamment des 2200 chercheurs, il dispose d'environ 2800 ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA) et 2000 agents sous contrats répartis en plus de 400 structures.

La mobilité est considérée comme un des maillons fondamentaux de la politique de gestion des ressources humaines de l'institut permettant de s'ajuster en permanence aux changements continus de son environnement.

C'est la raison pour laquelle a été mis en place pour les personnels ITA un processus de gestion continue de la mobilité, permettant de leur offrir toute l'année des postes au fur-et- à mesure de leur vacance.

Dans la pratique, la campagne de mobilité commence en début de l'année et se termine en décembre. Une lettre d'information est adressée aux agents pour les informer des modalités d'ouverture.

Les profils d'emploi correspondants aux besoins prioritaires de l'institut sont proposés sur le site web de l'INSERM et mis à jour régulièrement (affichage par fonction).

Les agents remplissent un dossier de mobilité résumant les points majeurs du parcours professionnel et exposant les motifs de la demande. Ce dossier est transmis au directeur de la structure d'accueil (avec copie au responsable des ressources humaines) qui, en général, fixe les modalités d'un entretien avec l'agent. Cet entretien permet de préciser les formations complémentaires requises pour une prise de fonction dans les meilleures conditions et une date de prise de fonctions si l'entretien est concluant.

Le suivi des mutations individuelles fait l'objet d'un bilan présenté aux CAP durant le second semestre de l'année en cours.

Cas du CNRS

Le Centre national de la recherche scientifique est un établissement public à caractère scientifique et technologique sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Sur 30000 personnes, il comporte environ 14500 ITA (ingénieurs, techniciens et administratifs) dont la mobilité est organisée en 2 campagnes annuelles : une campagne de printemps (avril-mai) et une campagne se déroulant en fin d'année.

Le dispositif de mobilité interne des ITA (baptisé NOEMI pour nouveaux emplois offerts à la mobilité interne) permet de pourvoir les emplois jugés prioritaires au sein des différentes entités du CNRS, préalablement à l'ouverture d'une campagne de recrutement par concours.

Ainsi pour 2008, la campagne est ouverte du 7 avril au 23 mai, période pendant laquelle les agents peuvent exprimer une candidature pour des emplois consultables sur un site de campagne « NOEMI » (256 emplois d'ingénieurs et de techniciens sont ouverts à la mobilité interne).

Les emplois affichés sont actualisés en permanence ; c'est à dire que les emplois nouveaux s'affichent au fil de l'eau et que les emplois pourvus sont retirés de l'affichage.

La date de prise de fonction est fixée au 1^{er} septembre 2008 pour l'ensemble des agents.

Caisse des Dépôts et Consignations

La Caisse des dépôts est une institution publique dont les missions sont définies par le code monétaire et financier (groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays).

Les salariés de la Caisse représentent environ 5 000 personnes. Indépendamment du siège, existe un réseau de 25 directions régionales avec 600 personnes.

Sans faire une analyse détaillée, il apparaît que la gestion des mobilités se fait au fil de l'eau avec des CAP fréquentes. Les services gestionnaires sont fortement sollicités, mais les postes sont pourvus rapidement.

A l'issue de ce tour d'horizon sur les différentes pratiques en vigueur, il semble difficile de dégager une théorie générale en matière d'organisation de la mobilité, chaque entité s'efforçant de mettre sur pied le système le plus adapté à son contexte dans le respect de la réglementation.

Tout au plus quelques (grands) principes (extrêmes) peuvent être formalisés de la manière suivante :

- si les effectifs sont importants avec des métiers relativement identiques, les mouvements sont organisés, en général, d'une manière périodique (cycle) avec l'application d'une batterie de critères conduisant à l'élaboration de tableaux de mobilité (« traitement de masse »). C'est tout particulièrement le cas des enseignants avec le rythme de l'année scolaire ;
- si, au surplus, les structures entre lesquelles les agents effectuent une mobilité sont nombreuses dans une zone géographique déterminée, la gestion d'une partie des mouvements est déconcentrée à ce niveau ;
- en revanche, si les effectifs sont plus modestes avec des métiers très diversifiés, la mobilité est organisée « sur mesure », en rapprochant l'offre et la demande (adéquation emploi/compétence dans le cadre d'un parcours professionnel intégrant les contraintes personnelles) et peut fort bien s'effectuer au fil de l'eau sur une liste « mobilité » avec des postes à profil qui peut être en permanence mise à jour (la notion de cycle disparaît).

Dans la pratique, il est constaté, en définitive, une combinaison de ces différentes formules avec une pondération adaptée.

4 - LES PRINCIPES DE FAISABILITE D'UNE MOBILITE REUSSIE

4.1 - Un contexte en évolution

Le contexte a évolué rapidement tout en long du déroulement de la mission, ce qui n'est pas sans conséquence sur les conclusions qu'on peut en tirer.

La révision générale des politiques publiques (RGPP) qui vise à réduire la dépense publique tout en modernisant l'administration, se traduit par une architecture plus allégée de l'édifice administratif de l'Etat (décisions du comité de modernisation du 12 décembre 2007 et du 4 avril 2008) en favorisant localement la construction de « maisons » communes à des directions d'administrations centrales de « grands » ministères, voire à plusieurs départements ministériels pour mutualiser, autant que faire se peut, les moyens généraux et dont les façades sont orientées vers les bénéficiaires de chaque politique publique.

La prééminence de l'échelon régional est réaffirmée (LOLF, déconcentration) et devient le niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques avec un resserrement des directions régionales, désormais au nombre de huit sous l'égide du Préfet de Région (lettre du Premier Ministre du 19 mars 2008).

Le périmètre d'intervention de l'Etat se recentre sur des missions à caractère plus régalien qui s'adaptent aux besoins et aux attentes des usagers. L'administration (et donc les agents qui en font partie) doit effectuer une « mobilité culturelle ».

En parallèle, des réflexions en cours sur l'évolution de la Fonction publique (fonction publique de métiers) aboutissent à des projets de texte favorisant la mobilité entre les différentes fonctions publiques et le secteur privé en modifiant la « boîte à outils » du gestionnaire de personnels. C'est ainsi qu'il serait envisagé de ne plus consulter systématiquement au préalable les CAP s'agissant des mutations des agents.

Enfin, les fusions de corps se poursuivent (dans l'immédiat, fusion du corps des IGRF et des IPC), ce qui peut avoir des conséquences quant aux modalités de gestion des ressources humaines.

4.2 - les préoccupations de l'Administration

Dans ce contexte en pleine évolution, il s'agit d'obtenir très concrètement les résultats attendus du fait de la restructuration administrative. Cette restructuration ne peut se limiter à une simple juxtaposition d' « anciens » services. Il faut être en mesure, très rapidement, d'assurer une mixité des équipes en facilitant et même en encourageant la mobilité des agents avec, le cas échéant, un véritable accompagnement dans le cadre d'une reconversion professionnelle.

Pour ce faire, il convient non seulement de pourvoir les postes vacants dans un délai raisonnable, mais surtout de trouver des profils adaptés (correspondant à des compétences identifiées) aux emplois (ou métiers) permettant de relever de nouveaux défis. Il convient de se mettre en ordre de marche pour répondre efficacement aux questions soulevées par les thématiques du Grenelle de l'Environnement.

Plus globalement, il s'agit également d'optimiser la gestion des ressources humaines (en terme d'efficience¹⁰) en poursuivant les améliorations, d'ores et déjà, constatées depuis quelques années en matière de gestion prévisionnelles des emplois et des compétences.

¹⁰ Le ratio nombre d'agents chargés d'une mission de GRH (au sens large) par rapport au nombre total d'agents peut être un des indicateurs pertinents.

Pour en revenir à la question plus ponctuelle du nombre de cycles de mobilité, les « employeurs » que sont les directeurs des nouvelles structures (DDEA) mises en place dans les huit premiers départements depuis 2007, sont des acteurs privilégiés pour apprécier les systèmes de GRH mis en place au MAP et au MEEDDAT, ayant été à même de comparer sur le terrain les effets des deux formules.

Leur position, quelle que soit l'origine initiale du directeur (Agriculture ou Equipement) peut être résumée succinctement de la manière suivante :

- ils constatent que les trois cycles de l'ex-équipement permettent souvent de mieux satisfaire les besoins des services ;
- d'un point de vue psychologique, le fait de disposer de 3 cycles offre aux agents plus d'espoir de trouver en définitive l'emploi qu'ils souhaitent ;
- les CAP locales semblent bien adaptées pour la gestion des catégories C ;
- la souplesse de la gestion « agriculture » a également des avantages qu'il ne faut pas sous-estimer.

4.3 - Les préoccupations des agents

Eu égard au contexte général lié à la RGPP, à l'évolution des textes sur la Fonction publique et à la construction du MEEDDAT les représentants des personnels ont exprimé un large éventail de questions voire quelques inquiétudes, allant bien au-delà de la constitution des DDEA. Ils ont fait part notamment de leurs interrogations quant au sens donné à la réforme des structures par les divers responsables de l'Etat¹¹.

En recentrant leurs interventions ce qui concerne plus particulièrement l'organisation des mobilités professionnelles dans le nouveau cadre créé, les positions des représentants des personnels peuvent être résumées globalement de la manière suivante :

4.3.1 - Des préoccupations communes.

Les organisations syndicales soulignent des préoccupations communes en matière de procédures. Elles souhaitent notamment que :

- tous les agents, quelle que soit leur administration d'origine, soient traités de la même manière ;
- soit assurée une bonne communication des postes à tous les agents et que leur publication dans les deux ministères soit synchronisée ;
- les règles et les procédures soient connues par toutes les parties, et notamment celles qui se rapportent aux décisions (instances d'arbitrage et/ou de décision à l'échelon local ou central qui sont un élément principal d'inquiétude). Il s'agit notamment d'effectuer des choix non partisans dans la gestion de corps homologues ;
- la réforme soit une opportunité pour les agents de bénéficier d'une mobilité géographique ou professionnelle, avec éventuellement des perspectives de reconversion et un accompagnement adapté (effort de formation significatif) ;
- le maintien de CAP nationales (et plus particulièrement pour l'ensemble de encadrement) ;
- les CAP soient coordonnées, s'il y en a plusieurs (certains syndicats envisageraient la possibilité de confier au CTP local un rôle en matière de GRH) ;
- une certaine souplesse soit maintenue pour le choix de la date d'affectation à l'instar des pratiques actuelles au MAP ;
- une certaine fongibilité des A soit maintenue ou développée (administratif ou technique).

¹¹ Au moment où les entretiens se sont déroulés, certaines positions n'étaient pas encore totalement « calées ».

4.3.2 - Des préoccupations particulières aux agents du MAP.

- Globalement, ils considèrent que les deux cycles annuels de mobilité, pilotés au niveau national vont bien pour tous ;
- toutefois, certains n'excluent pas que 3 cycles soient une formule intéressante dans la mesure où elle peut conduire à une réduction du temps de vacance des postes ;
- les personnels affectés dans l'enseignement (qui ont une seule mobilité par an) souhaitent une seconde mobilité ;
- deux syndicats ne seraient pas opposés à une déconcentration des mobilités pour les C, mais ce serait plutôt au niveau régional, voire inter-régional ;
- le maintien d'une certaine fongibilité entre A et B ou B et C sur certains postes, à l'exception d'un syndicat.

4.3.3 - Des préoccupations particulières aux agents du MEEDDAT.

- ils sont globalement très attachés à l'organisation de trois cycles annuels de mobilité, le troisième cycle apparaissant comme une « avancée » syndicale qui serait remise en cause ;
- toutefois, un syndicat ne serait pas opposé à deux mouvements par an ;
- ils sont globalement attachés à des CAP locales pour les C (un syndicat inclinerait pour le niveau régional) ;
- ils préconisent une certaine fongibilité par « macrograde » ;
- ils proposent des CAP inter-corps et une meilleure description des emplois (fiche relativement détaillée).

En d'autres termes, l'ensemble des organisations syndicales a très clairement indiqué que les membres d'une même communauté de travail devaient être traités d'une manière égalitaire dans le cadre de règles de gestion transparentes en évitant l'arbitraire.

Les agents doivent pouvoir réussir une mobilité géographique ou professionnelle dans une période de réformes importantes où il va falloir s'adapter, voire se reconverter. Un accompagnement est fortement attendu pour mener à bien cette démarche.

Elles sont toutes attachées au maintien de CAP nationales, tout au moins pour l'encadrement, tout en préservant un dispositif de CAP locales.

Elles sont opposées à toute dégradation du système et manifestent de réelles inquiétudes quant aux modalités de l'arbitrage final, à caractère interministériel (MAP/MEEDDAT).

4.4 - Les principes qui en découlent

Une des premières conséquences des analyses précédentes est d'identifier un corpus de principes (fondés sur le bon sens) qui va servir de guide à la démarche de GRH à mettre en œuvre :

- traiter d'une manière identique les membres d'une même communauté de travail ;
- harmoniser les dispositifs et les outils utilisés (la convergence des systèmes d'information des ressources humaines doit être un objectif prioritaire) ;
- assurer une égalité des chances pour les agents, quel que soit leur statut ou leur origine ;
- faciliter l'accès à l'information ;
- améliorer la description des emplois et généraliser les fiches de poste ;
- mieux connaître les agents en améliorant la pratique des entretiens individuels et en évaluant périodiquement les compétences (gestion personnalisée) ;
- intensifier les actions de formation pour favoriser les adaptations dans le cadre d'une mobilité organisée ;
- assurer une transparence du dispositif et des différents arbitrages rendus.

5 - EVENTAIL DES MODALITES OPERATIONNELLES POSSIBLES

Remarque préalable 1 :

Pour rester dans le cadre de la lettre de mission, les rapporteurs ont mené leur analyse dans le cadre strict d'une configuration « classique » actuelle avec deux autorités de nomination distinctes (MAP et MEDAD) assurant, entre autres, conjointement la GRH d'une « structure » commune appelée DDEA (ou son équivalent au sein d'une entité plus importante) composée majoritairement d'agents rattachés en gestion à l'un ou l'autre de ces ministères. Sans se livrer à un développement au fond, d'autres solutions innovantes (susceptibles d'intervenir dans le cadre d'une réforme plus globale de la Fonction publique ou de structures) : CAP inter-corps, fusion de corps, gestion interministérielle avec autorité unique de nomination, bourses locales interministérielles des emplois sont néanmoins mentionnées ...

Remarque préalable 2 :

Le manque d'indicateurs concernant notamment la traçabilité des postes conduit à une approche purement qualitative « avantages/inconvénients ».

A partir des principes précédents, il faut tenter de bâtir un dispositif opérationnel (dans un cadre nouveau où il n'y a plus nécessairement identité entre l'autorité qui gère les emplois et l'autorité qui gère la ressource humaine) en conservant les aspects positifs propres à chacun des systèmes de gestion en mariant la « souplesse » de la filière « agriculture » à un certain « formalisme » et à une déconcentration de la filière « ex-équipement », sans perdre de vue l'objectif recherché de création de nouveaux services avec une mixité des équipes issues des deux filières.

Ce dispositif peut s'organiser autour de deux phases :

5.1 - Première phase : montée en puissance de la nouvelle organisation au cours de laquelle il faudra intensifier l'effort de GRH

En effet, la création des DDEA et des futurs services régionaux du MEEDDAT est de nature à inciter les agents et tout particulièrement l'encadrement (cadres A+ et A techniques ou administratifs, voire B+) à envisager d'effectuer des mobilités fonctionnelles et/ou géographiques par suite des modifications relativement importantes de l'organisation interne de ces structures.

Même si les motivations à l'origine d'une démarche de mobilité sont souvent complexes en mêlant des considérations d'ordre professionnel et d'ordre personnel, on peut estimer qu'un cadre, ayant perdu la responsabilité d'une unité administrative par suite d'une réforme structurelle, est conduit à aller voir ailleurs pour rechercher les possibilités d'emplois qui s'offrent à lui. Pour d'autres (catégories A mais aussi catégories B et C), ce peut être, tout simplement, l'opportunité de changer de métier en abordant de nouveaux domaines professionnels dans le champ de compétences élargi des nouvelles structures.

Dans ces conditions, il est fort probable que, pendant quelques années, le nombre de candidats pour un poste augmente dès lors que le nombre global de postes offerts à la mobilité va aller en diminuant, par suite de la « contraction » des organigrammes.

Dans ce contexte et dans une évolution du cadre de fonctionnement de l'administration vers un mode « projet »¹², le choix des candidats va nécessiter de se fonder, encore plus que maintenant, à la fois sur une définition plus précise et détaillée des postes proposés à la candidature, mais aussi sur une analyse plus fine de leurs compétences et de leurs aptitudes à occuper un emploi déclaré vacant. L'objectif recherché est d'optimiser l'adéquation entre l'emploi et le « profil » du candidat visant à satisfaire les attentes tant des « employeurs » que des agents concernés.

Au surplus, la « transparence » du choix du candidat en définitive retenu doit également s'accompagner d'une argumentation convaincante vis à vis des candidats évincés.

En d'autres termes, dans ce contexte de construction de nouvelles structures (DDEA ou , DREAL¹³ par exemple), la conduite et la réussite d'une opération de mobilité ne seront pas liées, principalement à la fréquence des cycles de mobilité mais à une préparation plus longue et plus approfondie des mouvements de personnels avec le souci d'effectuer une véritable « mixité » des équipes. Hormis des circonstances exceptionnelles, une mutation ne doit pas s'effectuer dans la précipitation (cycle « court ») mais doit faire l'objet d'une préparation minutieuse tant de la part des agents (notamment entretiens avec les responsables des emplois convoités) que de l'administration.

Cette analyse met une nouvelle fois en évidence que **la question du nombre de cycles annuels n'est pas la question essentielle** (surtout si les CAP donnent un avis sur les modalités globales de mutation et non plus sur des situations individuelles, du fait de l'évolution des textes) dès lors que des améliorations sont également attendues sur d'autres points déterminants de la procédure « mobilité » : ciblage des emplois, diffusion de l'information, organisation préalable de parcours de mobilités, adaptation à l'emploi, modalités de choix des candidats dans les arbitrages.

Dans ces conditions et dans une perspective d'une meilleure utilisation des moyens dédiés à la gestion des ressources humaines sur les phases préparatoires à la mobilité, **la conclusion qui semble, a priori, s'imposer est, par rapport à une situation existante, de ne pas augmenter le nombre de cycles annuels de mobilité, voire même de rechercher une diminution (le chiffre de 2 semble un bon compromis).**

Mais, il faut être conscient également que **cette diminution du nombre de cycles peut apparaître pour le moins paradoxale à un moment où les demandes de mobilité vont augmenter**¹⁴ pour les différentes raisons exposées précédemment et où la mobilité non seulement entre administrations mais entre fonctions publiques, voire avec le secteur privé est vivement encouragée.

Au surplus, il ne faut pas perdre de vue que la pleine réussite de la création des nouveaux services ne peut s'effectuer sans un degré significatif d'adhésion des communautés de travail aux nouvelles conditions d'exercice de leurs activités intégrant les pratiques en vigueur en matière de GRH.

¹² Un cadre ne sera pas forcément chef ou sous-chef d'une unité administrative (par référence à une administration « napoléonienne ») mais responsable ou chef d'un projet à conduire pour une durée déterminée dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique.

¹³ Direction régionale, de l'écologie, de l'aménagement et du logement.

¹⁴ Hormis les cadres dirigeants et dans une certaine mesure l'encadrement supérieur pour lesquels ont été constitués des « viviers », la généralisation d'affectations « au fil de l'eau » à partir d'une liste « mobilité » accessible à tous via Internet et en permanence mise à jour n'est pas, pour le moment, très réaliste.

Force est de constater qu'on échappera pas de la part de ceux qui en sont actuellement les bénéficiaires (agents de la filière « ex-équipement » qui sont les plus nombreux) à **une perception de dégradation du dispositif de mobilité** (même si cette approche est quelque peu réductrice et uniquement quantitative), en passant, dans l'immédiat, pour les agents de cette filière de trois cycles à deux cycles de mobilité, si ne se met pas en place, en parallèle et très rapidement, un renforcement significatif de la fonction GRH en particulier dans le suivi et dans un accompagnement plus fin de l'ensemble des candidats.

A défaut, **un alignement global sur 3 cycles des deux filières** semble inévitable avec une variante minimaliste, d'ores et déjà mises en œuvre dans les 8 premières DDEA, se traduisant par une synchronisation des deux premiers cycles MAP/MEEDDAT, avec l'inconvénient d'un 3^{ème} cycle MEEDDAT « orphelin » au cours duquel les candidats de la filière « agriculture » craignent de « passer leur tour ».

En tout état de cause, doit être organisée par les deux ministères une égalité d'accès pour les agents de l'une ou l'autre filière à la liste des emplois déclarés vacants (via Internet).

Les séances de travail communes (MEEDDAT/MAP), d'ores et déjà, existantes entre les bureaux de gestion pour préparer les CAP et les arbitrages doivent être poursuivies s'agissant des opérations de « balayage » des candidatures et approfondies sur les problèmes de fond, en liaison avec les organisations syndicales pour faire converger les pratiques et les règles de gestion.

Parallèlement, **l'organisation de CAP locales est un atout à conserver** pour les catégories C du MEEDDAT à étendre aux catégories C du MAP(mais eu égard à aux effectifs de catégorie C sous forme de **CAP inter-corps avec les corps homologues de la filière « ex-équipement »**).

Une fois les nouvelles directions régionales constituées, **les CAP locales (inter-corps) pourraient être constituées à un niveau régional, voire inter-régional suivant l'importance des régions** (ce qui suppose la poursuite des réflexions engagées quant à une déconcentration d'une partie de la GRH autour de « plates-formes de GRH »).

En tout état de cause, les CAP nationales sont maintenues pour l'encadrement et les profils « spécialisés » avec une **instance d'arbitrage interministérielle organisée entre les secrétariats généraux des deux ministères**.

5.2 - Deuxième phase : « vitesse de croisière » du dispositif de GRH construit autour d'une architecture « cible » :

Une fois, la convergence des pratiques de gestion des filières « agriculture » et « ex-équipement » acquise et en fonction de l'évolution de la réglementation et de l'organisation de la gestion des personnels, il serait possible d'envisager un dispositif de GRH commun fondé sur une architecture « cible » dont les grandes lignes qui restent à approfondir, pourraient être très schématiquement la suivante :

- **création d'une « plate-forme de GRH » nationale commune au MAP et au MEEDDAT pour mutualiser les moyens de gestion.** Des CAP nationales sont maintenues pour donner des avis sur les règles de gestion individuelle des agents **des corps de catégories A**. Elles interviennent comme structures d'appel pour les autres catégories. La mobilité est organisée sur la base de deux cycles annuels. La mobilité de l'encadrement supérieur peut être effectuée au fil de l'eau.
- **la déconcentration** est renforcée par une généralisation de plates-formes de GRH déconcentrées communes aux directions régionales « techniques » (voire à d'autres structures pour ouvrir les espaces de mobilité) dans **une logique « métiers »** pour les agents effectuant leur mobilité dans un **espace régional** (bourses locales interministérielles des emplois) **avec réunion de CAP inter-corps**. Les « employeurs » disposent de marges de manœuvre quant aux nombres de cycles de mobilité. Il leur appartient de décrire très précisément les caractéristiques des emplois déclarés vacants. Leur rôle est déterminant dans le choix des candidats.

Tableau récapitulatif des modalités proposées

Modalités	Nombre de cycles	CAP	Arbitrage	Commentaires
1	2 cycles MAP 3 cycles MEEDDAT avec synchronisation des 2 1 ^{er} cycles	CAP nationales CAP nationales et CAP locales	SG MAP + SG MEEDDAT avec proposition du directeur structure d'accueil	C'est le maintien de la situation actuelle pour les 8 DDEA avec l'inconvénient d'un 3^{ème} cycle « orphelin », en réduisant les effets négatifs de l'« orphelinat ».
2	3 cycles MAP 3 cycles MEEDDAT avec synchronisation	CAP nationales CAP nationales et CAP locales	SG MAP + SG MEEDDAT avec proposition du directeur structure d'accueil	Le MAP passe à 3 cycles, synchronisés avec le MEEDDAT (ce qui se traduit par une charge accrue et nécessite un renforcement des bureaux de gestion du MAP).
3	2 cycles MAP 2 cycles MEEDDAT avec synchronisation	CAP nationales CAP nationales et CAP locales	SG MAP + SG MEEDDAT avec proposition du directeur structure d'accueil	Le MEEDDAT passe à 2 cycles synchronisés avec le MAP. Perception de dégradation de la GRH, alors que les demandes de mobilité augmentent par suite des restructurations
4 Phase cible	2 cycles de base synchronisés MAP et MEEDDAT avec possibilité d'affectation au fil de l'eau	CAP nationales déconcentration CAP locales inter-corps	Idem1 + directeur structure d'accueil pour CAP locales	déconcentration d'une partie de la GRH création de CAP inter-corps (catégorie C notamment)

En tout état de cause (indépendamment du nombre de cycles), quelles que soient les modalités retenues, il est impératif de faire converger :

- les systèmes d'informations des ressources humaines,
- les pratiques de GRH

Modalités	Avantages /inconvénients	Commentaires
1	<p>MAP SRH : <i>a priori pas de changement majeur</i></p> <p>Services déconcentrés <i>insatisfaction parmi les DDEA (3^{ème} cycle), un candidat de la filière « agriculture »risque de « passer son tour »</i></p> <p>Agents filière « agriculture »: <i>insatisfaction du fait du 3^{ème} cycle orphelin, inégalité de traitement des agents suivant leur origine ;</i></p> <p>MEEDDAT DGPA : <i>a priori pas de changement</i></p> <p>Services déconcentrés : <i>idem</i></p> <p>Agents « filière ex-équipement » : <i>idem</i></p>	<p>C'est la situation actuelle.</p> <p>Elle peut être légèrement améliorée (dans l'attente de la 2^{ème} phase), si les candidats de la filière « agriculture », informés des postes ouverts à la mobilité du 3^{ème} cycle MEEDDAT peuvent postuler ; mais les arbitrages finaux sont différés (s'il y a plusieurs candidats) ; ce qui pose des problèmes, s'il y a une certaine urgence à pourvoir les postes.</p>
2	<p>MAP SRH : <i>renforcement des bureaux de gestion</i></p> <p>Services déconcentrés : satisfaction quant à l'amélioration du service</p> <p>Agents : <i>idem</i></p> <p>MEEDDAT DGPA : <i>pas de changement</i></p> <p>Services déconcentrés : <i>pas de changement</i></p> <p>Agents : <i>pas de changement</i></p>	<p>Un renforcement des bureaux de gestion du MAP est impératif pour organiser un 3^{ème} cycle (le SRH estime à environ 270000 euros¹⁵, le coût d'une CAP supplémentaire pour un seul corps, celui des IAE).</p> <p>Toutefois, une partie de la phase préparatoire des mouvements peut s'effectuer localement avec les RBOP, les DDEA et les IGIR. Cela ne devrait pas dépasser 5 ou 6 ETP pour les corps de la filière «agriculture présents dans les DDEA.¹⁶</p>
3	<p>MAP SRH : <i>pas de changement</i></p> <p>Services déconcentrés : <i>absence d'amélioration pour les DDEA</i></p> <p>Agents : <i>pas d'amélioration</i></p> <p>MEEDDAT DGPA : <i>dégagement de moyens dans les bureaux de gestion susceptible d'être redéployés</i></p> <p>Services déconcentrés et agents : perception d'une dégradation importante du service rendu</p>	<p>D'après les dires des « experts » de la DGPA, l'économie d'un cycle pour le MEEDDAT ne serait pas libératrice d'un nombre important d'ETP, car le stocke de dossiers à instruire ne change pas.</p> <p>Diminution de la « fluidité » des mouvements en période de constitution de nouveaux services avec modification des organigrammes.</p>

¹⁵ En fait, ce coût semble surévalué, dès lors qu'il y a « coupure » d'un cycle « long » existant en 2 ; il est plus vraisemblable que le coût d'un cycle « court » soit légèrement supérieur à la moitié du coût d'un cycle « long ». A noter que les dispositifs actuels de comptabilité analytique (évaluation précise des temps passés) du MAP et du MEEDDAT ne permettent pas une approche précise de cette question.

¹⁶ A cela s'ajoutent des **problèmes d'intendance liés à la disponibilité de salles de réunion pour organiser les CAP** (1^{er} semestre)..

6 - CONCLUSION

En conclusion, il est apparu à la mission que **la question de la mobilité ne peut se limiter à la seule question du nombre de cycles**, mais concerne plus généralement les autres éléments constitutifs d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui doit être adaptée à un contexte de réformes de structures importantes, tout en faisant émerger de nouvelles compétences (pour répondre aux conclusions du Grenelle de l'Environnement ou au « retour » des problématiques liées à l'agriculture). L'évolution du contexte amplifie l'importance de cette remarque.

L'analyse effectuée a mis néanmoins en évidence quelques points de vigilance :

- Avant tout, viser une **égalité de traitement** des agents d'une même communauté de travail et agir dans la **transparence** (notamment arbitrage) en prenant les mesures suivantes :
 - tout poste sur liste nationale devra faire l'objet d'une fiche de poste dont il conviendra d'harmoniser la présentation et les éléments de contenu ;
 - les mesures accompagnant les mobilités devront faire l'objet d'une communication organisée : un document d'information et de communication vers tous les agents semblerait adapté ;
 - veiller à argumenter clairement les choix définitifs et les arbitrages inter-corps ;
 - produire un bilan interministériel annuel des mobilités.
- Ne pas négliger les aspects psychologiques en évitant toute perception de dégradation du système.
- Faire simple (éviter usine à gaz), sans bouleverser les méthodes de travail, mais en instituant des lieux de communauté de travail autour des mobilités : réunion inter-ministérielle ou inter service au regard des procédures-clés : ouverture des postes, préparation des CAP, décision définitive.
- pour réussir, **intensifier**, si possible, tout au moins dans un premier temps, **l'effort de GRH** dans une période de turbulences et de mobilité (voire de reconversion pour certains).

S'agissant de l'organisation des cycles de mobilité, la mission est conduite à effectuer une double constatation (à caractère quelque peu paradoxal) :

- d'une part, **une tendance générale à moyen terme consistant à ne pas augmenter le nombre de cycles de base** (le nombre de 2 étant un bon compromis), en parallèle à des mobilités **au fil de l'eau** pour les cadres dirigeants, les cadres supérieurs et l'encadrement sur des postes à profil ;
- d'autre part, **une réelle « fluidité » dans la gestion des mouvements de personnels apportée par l'organisation d'un troisième cycle** qui présente un intérêt certain, dans l'immédiat, à un moment où les demandes de mobilité fonctionnelle ou géographique vont augmenter du fait de la contraction des organigrammes.

Cette constatation conduit à distinguer deux phases dans la convergence des systèmes de gestion :

- **une première phase (correspondant à la mise en place de l'ensemble des DDEA et des « nouvelles » directions régionales) où l'alignement sur 3 cycles apparaît comme la solution la plus adaptée au contexte.**

Pendant cette phase, il convient de poursuivre et d'intensifier les efforts de rapprochement des pratiques visant à sauvegarder les aspects positifs de l'un et de l'autre des systèmes de gestion : « souplesse » de l'agriculture (notamment marge de manœuvre pour les mobilités internes à une DDEA afin de constituer une réelle mixité des équipes) et un certain formalisme de l'« ex-équipement » (cadrage des emplois) pour créer une véritable synergie interministérielle de la mobilité.

Dans ce cas de figure, le dispositif à mettre en place ne devra pas s'avérer bloquant : si les listes d'emplois vacants paraissent par catégorie (A, B, C), il conviendra d'examiner les candidatures d'autres catégories en fonction des profils et de leur compatibilité avec le poste à pourvoir. Pour mettre en oeuvre cette préconisation, il appartiendra aux services du personnel des deux ministères de produire **dès l'automne 2008 une circulaire commune pour l'organisation des mobilités (3 cycles annuels)** en harmonisant au mieux les calendriers en fonction des points d'étapes clés pour les services, y compris pour la gestion des catégories C, en fonction du travail préalable que pourra mener le groupe de travail en charge du sujet de la gestion des personnels.

- **une deuxième phase (aux alentours de 2011 où les nouvelles organisations entrent en « régime de croisière ») marquée par une déconcentration** d'une partie de la gestion au niveau des régions (aires de mobilité) avec constitution de CAP inter-corps (pour les catégories C tout au moins), lorsque les nouvelles directions régionales auront pris corps. Le nombre de cycles de référence serait de deux, avec des possibilités de marge de manœuvre pour les cycles locaux et une affectation « au fil de l'eau » pour les cadres dirigeants, l'encadrement supérieur et les profils « spécialisés » qui restent gérés au niveau central.

7 - ANNEXES

7.1 - Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

Direction générale du personnel et de l'administration

Secrétariat général

Monsieur le vice-Président du Conseil général
des Ponts et Chaussées

Monsieur le vice-Président du Conseil général de
l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces ruraux

Dossier suivi par : Michel BARTHAS
Dossier suivi par : Alain TOULLEC

Mél : michel.barthas@agriculture.gouv.fr
Alain.Toullec@equipement.gouv.fr

Objet : fusion DDE/DDAF- Étude sur les cycles de mobilité

Réf. :

Paris, le 15 juin 2007

La fusion de la DDE et de la DDAF, décidée par le Premier ministre pour huit départements (Ariège, Aube, Cher, Loir et Cher, Lot, Yvelines, Territoire de Belfort, Val d'Oise) est effective depuis le 1^{er} janvier 2007.

Parmi les nombreuses décisions prises par le groupe de pilotage national pour organiser le fonctionnement de ces nouvelles directions départementales de l'équipement et de l'agriculture figure celle d'ouvrir systématiquement tous les postes vacants de ces DDEA à la candidature des agents du MEDAD et du MAP. Cette décision est applicable dès 2007.

La mise en oeuvre de cette décision soulève quelques difficultés notamment parce que le MEDAD organise annuellement trois cycles de mobilité pendant que le MAP n'en organise que deux. Pour les années 2007 et 2008 des solutions provisoires sont en cours de déploiement: convergence des calendriers des cycles d'automne 2007 des deux ministères (en vue de prises de fonction au premier trimestre 2008) et identité des calendriers des deux cycles 2008 du MAP avec ceux de deux des cycles du MEDAD, le MEDAD conservant un troisième cycle qui lui sera propre.

Mais cette solution provisoire n'est pas satisfaisante à plus long terme dans l'hypothèse d'une extension ou généralisation des fusions. Il convient d'envisager une parfaite coordination des cycles de mobilité dans les deux ministères et notamment de décider s'il convient de retenir deux cycles ou trois cycles concomitants de mobilité au MEDAD et au MAP à partir de 2009.

Lors de sa réunion du 15 mars 2007, le comité de pilotage national a souhaité confier aux deux Conseils Généraux CGPC et CGAAER la mission de réaliser un audit permettant de choisir entre deux ou trois cycles annuels de mobilité pour l'ensemble des deux ministères.

Il vous est donc demandé de constituer une équipe composée paritairement d'ingénieurs généraux du CGPC et du CGAAER, particulièrement familiers des questions de gestion des ressources humaines.

Cette équipe établira et explicitera sa méthode d'investigation permettant d'objectiver tous les avantages et inconvénient de chacune des deux options (deux ou trois cycles annuels). Cet inventaire devra déboucher sur une évaluation globale multicritère permettant, en définitive de recommander l'une ou l'autre des deux solutions.

Sans prétendre à l'exhaustivité figureront notamment, parmi les critères de choix à examiner pour chaque solution:

- Le surcoût ou l'économie de gestion pour chacun des deux ministères (en ETPT) tant au niveau central que local résultant de l'adoption de l'autre formule.
- Le rendement du troisième cycle du MEDAD.
- La facilité de pilotage des mobilités par les Centrales.
- L'opinion des directeurs et des secrétaires généraux de DDEA.
- L'opinion des directeurs et secrétaires généraux des services déconcentrés autres que les DDEA.
- La rapidité et l'effectivité de pourvoir les postes vacants en services déconcentrés.
- La bonne coordination des cycles avec les différentes procédures de primo affectations.
- La capacité d'adaptation rapide des bureaux de gestion du personnel des ministères.
- La commodité pour les agents.
- L'acceptabilité par les agents.
- L'opinion des organisations syndicales représentatives du personnel.
- Les pratiques dominantes dans les ministères autres que le MEDAD et le MAP.

J'attire votre attention sur l'importance déterminante de la pondération que l'équipe des ingénieurs généraux accordera à chaque critère pour aboutir à l'évaluation globale multicritère. Les raisons des pondérations choisies devront figurer dans le rapport.

Le rapport devra, par ailleurs, et au delà de la préconisation d'une des deux solutions, faire toutes les recommandations utiles au déploiement d'un dispositif coordonné entre les deux ministères.

Vous constituerez l'équipe d'audit avant fin juin 2007.

Le document explicitant la méthodologie d'investigation devra nous être présenté pour fin septembre 2007.

Le rapport final d'audit devra nous être remis pour fin février 2008.

Vous présenterez l'avancement puis les résultats de vos travaux au comité national de pilotage qui se réunira au moins deux fois avant fin février 2008.

Pour l'ensemble de la démarche, vos correspondants seront par ailleurs Alain TOULLEC (MEDAD, SG/SPSM/MPS), Michel BARTHAS (MAP, SG/SM/SDMS), chargés de mission pour la fusion DDE-DDAF ainsi que Marie-Madeleine BOURGINE (MEDAD) et Philippe DE CHAZEAX (MAP) chargés de mission pour les questions de gestion des ressources humaines.

Nous vous remercions de la contribution que vous aurez ainsi apportée à cet important projet pour l'avenir de nos deux ministères.

La chef de service des ressources humaines du ministère
de l'agriculture et de la pêche

SIGNÉ

Pascale MARGOT-ROUGERIE

Le chef de service du personnel du ministère
de l'écologie, du développement
et de l'aménagement durables

SIGNÉ

François CAZOTTES

7.2 - Liste des personnes rencontrées ou auditionnées

Ministère de l'agriculture et de la pêche :

Secrétariat Général

IGIR

- M. Bernard BAUDOT
- M. Jean-Jacques DUCROS
- M. Michel GOENAGA
- Mme Marie GUITTARD
- M. Michel LAFOND
- M. Jacques de LAREMBERGUE
- M. Jean LAURIOL
- M. Jean-Joseph MICHEL
- M. Laurent MOMMAY
- M. Emmanuel ROBERT de SAINT-VINCENT
- M. Pierre ROSENBERG

Service des ressources humaines

- Mme MARGOT-ROUGERIE, chef du service des ressources humaines
- M. François MOREAU, adjoint au chef de service
- M. de CHAZEUX, chargé de mission
- M. Denis FEIGNER, sous-directeur de la gestion des personnels

Service de la modernisation

- Michel BARTHAS, chargé de mission à la sous-direction de la modernisation

Organisations Syndicales

◆ CFDT

- Mme Colette ANDRE
- Mme Jocelyne TACHE

◆ CGT

- M. Louis DILASSER (entretien téléphonique)

◆ FSU

- M. François TOUBIN, secrétaire national
- Mme Sylvie GUILLOU, secrétaire national

◆ FO

- M. Jean-Claude LE BOURSICAUD, secrétaire général
- M. Patrice MAITRE, secrétaire général adjoint
- Mme Françoise PERREAUX
- Mme Marie-Joëlle PETIOT, secrétaire nationale
- M. Alain STEUX, trésorier adjoint

◆ **UNSA**

- M. Philippe COSTA, secrétaire général
- M. Jean-Pierre RAFFIN, trésorier

◆ **SNIGREF**

- M. Thierry TURLAN, président
- M. Benjamin GREBOT, vice-président

Autres contacts

- Solène AUBERT, secrétaire générale de la DDEA de BELFORT,
- Bernadette LATOUR, secrétaire générale de la DRIAF Ile de France

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

Conseil général des Ponts et Chaussées

- Mme Marie-Madeleine BOURGINE

Secrétariat général

- Alain TOULLEC

Direction générale du personnel et de l'administration

- M. Yves MALFILATRE, Chef du service du personnel par intérim

Organisations syndicales

◆ **CFDT**

- M. Hubert LEBRETON, secrétaire général

◆ **CGT**

- M. Patrick HALLINGER
- M. Arnaud ROUGE (Exploitation)

◆ **FO**

- M. Pascal PAVAGEAU, secrétaire général
- M. Patrick BOURRU (SNITPE)
accompagnés de M. Alain STEUX de FO «MAP »
- M. Christian HUILLERY (Contrôleurs)
- M. Robert BUICHON (TSE)

◆ **UNSA**

- M. Daniel PUIGMAL, Secrétaire général
- M. Gérard FERRE, secrétaire général adjoint

◆ **AIPC**

- M. Jean-Loup CHARRIER
- M. Michel ROSTAGNAT

Services déconcentrés MAP et MEEDDAT

- M. Sylvain MARTY, Groupement des DDAF
- M. Pascal WEHRLE, DDEA du CHER
- M. Jean-Paul DEBIEN, ancien DDEA du LOT

Ministère du budget, des comptes publics et de la Fonction publique

- M. Philippe MAREINE, Sous-directeur des ressources humaines
- M. Patrick PUIGMAL, chef de bureau de gestion catégorie A (DGCP)
- M. William FREVILLE, chef de bureau de gestion catégorie B et C (DGCP)
- Mme Corinne SIMON, bureau de gestion (DGI)

7.3 - Fiches synthétiques de cadrage

7.3.1 - MAP

Quelques indicateurs

Plafond d'emplois (LFI 2008) : **36 590 ETPT**

Moyens ETPT (DRAF, DDAF, DDEA (filiale « agriculture »)) : **9 222**

Programme 215 « conduite et pilotage des politiques de l'agriculture »

Nombre d'équivalents temps plein (ETP) affectés à la gestion du personnel rapporté au nombre d'agents gérés : **1,59%**

Nombre de gestionnaires de personnels : **708**

7.3.2 – MEEDDAT

Quelques indicateurs

Plafond d'emplois (LFI 2008) : **86 793 ETPT**

Périmètre des services déconcentrés concerné par la création des DDEA : **33 000 ETP**

Programme 217 « conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables »

ETP gestionnaire de personnel/ ETP gérés : **2,8%**