

# La mobilité entre fonctions publiques:

## Propositions pour une réciprocité effective.

Pour nous contacter :

### AUDE

association des aménageurs

et urbanistes dans l'Etat

15 rue Pierre Corneille, 69006 Lyon

### Urbanistes des Territoires

Association des professionnels

de l'urbanisme des collectivités

et des territoires

14 avenue Marie Reynoard, 38200

Grenoble

[blensel@grandlyon.org](mailto:blensel@grandlyon.org)

☎ 04 78 63 46 91 / 01 42 70 32 79 / 04 91 55 43

68

**Fédérées au sein du conseil français des urbanistes (CFDU), l'association des aménageurs et urbanistes dans l'Etat (AUDE) et l'association urbanistes des territoires (UT) représentent les urbanistes travaillant respectivement pour l'Etat et les collectivités territoriales. En 1997, une plate-forme commune aux deux associations posait un certain nombre de sujets sur lesquels il importait d'avancer par une mobilisation commune. Parmi elles, la mobilité des agents des deux fonctions publiques revêt une importance capitale.**

La mobilité concerne tous les agents publics qui sont impliqués dans leurs missions et leurs responsabilités par les démarches transversales et complexes des stratégies et des modes d'actions de nos institutions. Mais il est des secteurs d'activités où elle s'impose mais où elle s'effectue sans réciprocité.

En effet, alors que l'aménagement, le développement et la gestion des territoires constituent une compétence partagée, principe qui vient d'être confirmé par la loi Solidarité et renouvellement urbains; alors que les politiques contractuelles en la matière prennent un essor considérable : les passerelles entre les deux fonctions publiques ne fonctionnent pas dans les deux sens actuellement.

L'Etat, par le biais de règles de gestion interne, se montre incapable d'accueillir des agents de collectivités locales. Du côté de la fonction publique territoriale, l'absence de structure relais efficace, dans la gestion de la mobilité, dissuade les agents comme les collectivités locales. Par ailleurs, les régimes indemnitaires qui, malgré les principes posés par la loi, ne sont pas en correspondance, constituent un autre frein. Tout cela génère le faible appétit des agents de la fonction publique territoriale et ceci conduit à l'immobilisme de tous, constatant que la demande est faible et que les services de l'Etat se passent, sans accident notoire, de cet apport potentiel.

Les demandes des services de l'Etat existent, mais elles ne représentent pourtant pas une masse importante, même si leur dimension stratégique ne fait aujourd'hui pas de doute.

L'absence de réciprocité dans la mobilité entre fonctions publiques empêche les structures de s'acclimater aux pratiques des autres, elle prive aussi les professionnels d'expériences diversifiées, expériences qui pourtant, leur permettraient une plus grande efficacité dans le rôle qu'ils jouent auprès des décideurs.

**Pour établir le fonctionnement effectif d'un principe législatif trop longtemps bafoué, les trois avancées auxquelles nos associations souhaitent parvenir rapidement sont :**

- **L'adaptation des règles de gestion des corps de l'Etat,**
- **la définition d'un rôle nouveau sur ce sujet pour le CNFPT,**
- **un dispositif de régulation commun aux deux fonctions publiques.**

### **La mobilité : un gage de qualité pour les services et pour les professionnels.**

La mobilité des professionnels vers des institutions diversifiées, mais toutes impliquées à leur façon par les mêmes questions, est une source reconnue de bénéfices. C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'urbanisme, compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales. La mobilité des privés eux-mêmes et des agents publics vers le privé, dont il ne sera pas question dans cette note sont aussi un des axes de mobilité qu'il faut privilégier.

#### **Pour les services : un bénéfice de positionnement.**

Pour les services, le bénéfice de la mobilité est évident, tant pour les services d'accueil que pour les services d'origine vers lesquels le retour s'effectue souvent. L'Etat, les collectivités territoriales et le réseau des instances parapubliques sont, bien sûr, les espaces d'accueil privilégiés. Pour les territoires, la mobilité des professionnels est un enjeu face à la sclérose des pratiques singulières de chacun. Partage de données, capacité d'interprétation, savoir faire dans le montage et la conduite de projet sont autant de dimensions qu'il faut savoir partager aujourd'hui pour parvenir ensemble aux objectifs politiques fixés pour le devenir des territoires.

#### **Pour les professionnels : une diversification des expériences.**

Pour les professionnels, la diversification des carrières, l'interpénétration des cultures, la connaissance des enjeux, des procédures et des pratiques des différents milieux professionnels ainsi que des institutions constituent des objectifs de qualité. Nos associations souhaitent les rendre plus présents dans les carrières des agents

des deux fonctions publiques. La mobilité est une des voies par lesquelles ces objectifs peuvent être atteints.

### **Le détachement : un principe qui régit actuellement la mobilité entre les fonctions publiques :**

La mobilité des fonctionnaires territoriaux et de l'Etat pose des problèmes singuliers notamment parce que son principe est posé clairement (ce qui n'est pas le cas de l'accès des privés aux postes des fonctions publiques) mais que son application est loin d'être satisfaisante.

Le statut général des fonctionnaires pose le principe d'une mobilité réciproque entre services des collectivités territoriales et services de l'Etat, pour les fonctionnaires territoriaux comme pour les fonctionnaires de l'Etat. Malheureusement, depuis sa création l'application de ce principe est loin d'être réciproque, l'accueil des fonctionnaires territoriaux dans les services de l'Etat se fait toujours attendre.

Le dispositif qui régit ce type de mobilité est le détachement. Pour les fonctionnaires de l'Etat, le détachement s'effectue par l'administration centrale de chaque ministère; par contre, les fonctionnaires territoriaux voit cette disposition gérée par chaque collectivité concernée. Le dispositif actuel permet effectivement aux agents de l'Etat d'acquérir une expérience professionnelle auprès des collectivités territoriales, mais l'inverse n'est malheureusement pas possible. Ce n'est qu'exceptionnellement que le dispositif fonctionne dans ce sens.

### **la mobilité : une réalité sans réciprocité.**

Le rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux remis aux ministres de la Fonction publique et de l'Intérieur en 1998, insistait sur la nécessaire mobilité externe des cadres A+ en direction de la fonction publique de l'Etat.

Il notait déjà que celle-ci était compromise par l'absence d'ouverture au détachement de certains corps de l'Etat, notamment celui des administrateurs civils, par les réticences des élus locaux, qui doivent réintégrer les agents à la fin de leur

détachement et en conséquence sont peu enclins à la mise en œuvre de ce dispositif, surtout pour les moyennes et petites communes.

Il évoquait aussi le peu d'appétit des agents territoriaux pour la mobilité, tout en soulignant que les blocages réglementaires existants quant à la mobilité vers la fonction publique de l'Etat étaient importants.

A cela nous pouvons ajouter le fait que les mises à dispositions vers des organismes liés à l'Etat, (délégations, établissements publics,...) sont favorisées pour les agents des ministères, parce que régulés par un dispositif préétabli, et du même coup impossibles pour les territoriaux de ce fait même. De plus, il n'existe pas de lieu ou l'information sur les postes disponibles soit recensés ni d'assistance individuelle et collective à l'organisation de cette mobilité pour les professionnels publics de l'aménagement des territoires.

### **En conséquence : une sclérose inacceptable guette les services de l'Etat.**

Si le détachement d'agents de l'Etat vers les corps de la fonction publique territoriale est fréquent et aisé, l'accueil sur des corps de l'Etat de fonctionnaires territoriaux est très exceptionnel voir impossible, et la mise à disposition est organisée uniquement en interne à l'Etat.

S'ajoute à cette situation déséquilibrée, l'application de normes propres à chaque ministère, strictes, comme à l'Equipement, visant la résorption de l'emploi précaire, et la conjoncture annoncée des départs à la retraite massifs des contractuels. On mesure alors la sclérose qui guette les services de l'Etat qui ne peuvent dès lors compter que sur les recrutements traditionnels pour accomplir des missions de plus en plus complexes, comme la mise en place et la gestion de politiques contractuelles, et l'application locale des politiques nationales. Ces missions nécessitent non seulement des compétences liées à une grande diversité de domaines (le social, l'économique et le spatial), mais aussi une connaissance actualisée des pratiques des partenaires de l'Etat.

Dès lors, où trouver ailleurs qu'auprès des collectivités territoriales, les agents formés et capables de prendre en compte de ces pratiques? Où trouver l'expérience et les

capacités de traitement de questions concrètes liées à la gestion de proximité qui font aujourd'hui l'objet de maintes politiques contractualisées?

### **Les raisons des blocages : les attitudes corporatistes, la gestion quotidienne des corps de l'Etat et l'absence de dispositif de régulation.**

Nous soutenons, après avoir enquêté et rassemblé des témoignages d'agents territoriaux et de services d'accueil potentiels que les blocages qui existent relèvent d'une stratégie malthusienne des corps de l'Etat et de modalités de gestion budgétaires dont se dotent les services du personnel des ministères qui ne permettent pas le moindre accueil sur corps des agents territoriaux. Ces blocages relèvent aussi d'un déficit de régulation qui laisse les collectivités locales seules pour assumer une tâche relative à la gestion globale de la carrière des agents territoriaux.

### **Des accueils sur corps impossibles : corporatisme et règles de gestion malthusiennes**

Ainsi rares sont les stratégies énoncées de malthusianisme dans les directions du personnel des ministères, mais force est de constater que les rares demandes des services de recourir à des fonctionnaires territoriaux se soldent inmanquablement par un échec.

En particulier, au ministère de l'Equipement, le corps des architectes et urbanistes de l'Etat ne compte qu'un territorial accueilli sur corps sur un effectif de plus de 180 personnes; le corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat est traditionnellement plus ouvert, mais pas nécessairement dans le domaine de l'urbanisme et l'aménagement.

De fait, ce type de détachement est rendu impossible par la gestion même des corps de la fonction publique de l'Etat qui n'ont rien mis en œuvre de spécifique depuis la décentralisation pour permettre à cette mobilité inscrite dans la loi de pouvoir être effective.

Des règles variables d'un ministère à l'autre et parfois fluctuantes, laissent même penser qu'une adaptation conjoncturelle et au jour le jour des dispositifs de gestion est mise en œuvre pour contrecarrer les demandes des services. Ces motifs de refus

récurrents et les abandons successifs des candidats lassés n'ont jamais provoquer la moindre réunion de commission ou de groupe de travail.

### **Des solutions accessibles pour l'Etat : la redéfinition de règles qui régissent l'accueil sur corps.**

Ainsi, pas la moindre commission pour prendre acte de ces difficultés, pas le moindre comptage de l'ampleur des demandes des services, à peine une ébauche de vivier a-elle été envisagée à l'Équipement pour tenter d'apporter une réponse aux urgences des DDE face à la loi SRU. C'est finalement cela qui est regrettable.

On aurait alors pu faire le constat suivant :

- Une demande réaliste au regard des positionnements des services demandeur,
- Une disparité de rémunération pour un même indice entre des corps similaires,
- Une gestion de corps de l'Etat sans souplesse quant à l'accueil des territoriaux,
- Des règles régissant l'accueil sur corps qui diffèrent selon chaque corps.

Face à ce constat, il serait parfois simple et toujours pertinent d'envisager :

1. Mettre en place un système unique de recueil de l'offre et de la demande,
2. Prendre en compte la situation financière effective des agents pour que leur accueil sur corps ne soit pas pénalisante,
3. Afficher un pourcentage d'accueil sur corps dans chaque corps concerné,
4. Homogénéiser les règles de gestion régissant l'accueil sur corps au sein de l'Etat.

### **Des solutions pour les territoriaux : un rôle du CNFPT en amont et en aval du détachement et un conventionnement avec l'Etat.**

Il convient aussi d'aborder l'autre volet de la question que pose ces détachements et notamment la difficulté devant laquelle se trouve la collectivité territoriale depuis laquelle le fonctionnaire territorial formule sa demande de détachement. Pour la collectivité territoriale, cela nécessite en effet qu'elle programme le retour de l'agent au terme du détachement. Dans les collectivités de petite et moyenne taille, le problème peut vite sembler insoluble.

Ainsi le seul organisme qui peut, par sa taille et son champ de compétence, servir de relais du côté des collectivités territoriales est le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Un détachement auprès de cet organisme pourrait devenir un préalable à tout passage de fonctionnaires territoriaux vers l'Etat.

Cet organisme n'a pas aujourd'hui cette vocation, mais il contribue à l'évolution de carrière des agents des collectivités territoriales par les formations qu'il dispense et sert également à la mobilité de ces derniers par l'accueil des déchargés de fonctions, situation des agents territoriaux n'ayant pas retrouvé d'emploi un an après leur retour de détachement.

Ainsi, il n'est pas incohérent d'imaginer que le CNFPT puisse être un relais explicite pour un petit nombre de fonctionnaires ayant besoin d'un soutien en amont et en aval de leur mobilité vers les services de l'Etat.

Il serait aussi possible d'envisager que ce relais s'effectue dans un cadre contractuel établi entre les ministères bénéficiaires, le ministère de tutelle et le CNFPT. Bien entendu, un tel dispositif conduit les ministères signataires à prendre des engagements quant à l'accueil de ces fonctionnaires, par la mise à disposition notamment et aussi à adapter les modalités de gestion de certains de leurs corps. Ce dispositif partenarial serait aussi, pour les ministères, la garantie de pourvoir ces postes et donc de les réserver prioritairement à l'accueil sur corps de fonctionnaires territoriaux, ou à la mise à disposition depuis le CNFPT.

## **Pour une mobilité renouvelée**

L'objectif commun à l'association urbanistes des territoires (UT) et à l'association des aménageurs et urbanistes dans l'Etat (AUDE) est de redonner à la mobilité des fonctionnaires toute sa place, notamment en rétablissant le flux des agents dans le sens des collectivités territoriales vers l'Etat.

Notre objectif est aussi de redonner du sens à cette orientation qui est favorable à toutes les collectivités publiques dont l'Etat et de permettre ainsi des carrières diversifiées et riches, des confrontations concrètes de pratiques et de méthodes de travail et des enrichissements professionnels qui dépassent les seuls agents effectuant une mobilité, mais qui concerne l'ensemble de leur environnement et notamment leurs services.

**Nous souhaitons que soient dépassés les blocages corporatistes, qui fondent pour partie le silence et l'inaction des administrations d'Etat et que s'établissent des règles de gestion de corps qui tiennent compte de la loi dans son intégralité.**

**Nous souhaitons aussi voir le CNFPT se doter d'une stratégie explicite et des moyens nécessaires pour garantir, à l'amont comme à l'aval du détachement, le fonctionnement du système de mobilité entre les fonctions publiques.**

**Nous pensons aussi que cela nécessite des accords entre l'Etat et le CNFPT sur ce point.**

**Nous croyons fortement que c'est dans la conjonction de ces trois directions qu'une solution durable pourra être apportée au rétablissement de la mobilité des fonctionnaires territoriaux vers les services de l'Etat pour le plus grand bénéfice des hommes, des territoires et de leurs structures.**

**AUDE & UT**

**Le 20 novembre 2001**