

Annie Chemla-Lafay et Mylène Jacquot

Mobilité des cadres de la fonction publique

Il faut de nouvelles règles du jeu

Dans un contexte de mutation des organisations administratives, de contraintes budgétaires, d'adaptation des métiers et de hausse du nombre des départs à la retraite, la fonction publique fait évoluer ses politiques de ressources humaines et développe la transversalité des compétences. Ces dernières années, la gestion des parcours professionnels des cadres a été profondément modifiée au gré de la mise en œuvre de réorganisations : subie ou choisie, la mobilité s'invite désormais dans le paysage.

Cet article est issu du travail d'un groupe de militants CFDT, qui ont pu y confronter leurs expériences, leurs constats et leurs attentes. Ce temps initial du travail syndical, fondamental permettra d'élaborer et construire des revendications.

La loi sur la mobilité et les parcours professionnels d'août 2009 devait favoriser les mobilités et offrir des passerelles entre les trois versants de la fonction publique. Dans la pratique, ce dispositif législatif mis en œuvre dans le contexte de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) avait pour finalité d'organiser la mobilité contrainte bien plus que celle souhaitée par le fonctionnaire. Dans les faits, l'inadéquation d'un tel dispositif aux nécessités du service public, et surtout aux attentes des agents, a largement été constatée.

Reste qu'une mobilité bien conduite permet d'enrichir considérablement sa carrière, d'en varier les conditions d'exercice et ouvre des perspectives dans l'ensemble de la

fonction publique. La clef reste de raisonner en termes de projet professionnel et de métier. Les cadres peuvent être amenés au fil de leur parcours à exercer des métiers assez proches dans des filières et ou des domaines différents.

Les résultats de l'enquête CFDT menée en 2010 « la parole aux A » ont mis en évidence leur souhait de bénéficier d'une mobilité soit au sein de la fonction publique, soit vers le secteur privé. Les répondants sont demandeurs d'un accompagnement personnalisé pour leur mobilité, qu'elle soit subie ou choisie.

Pour les cadres, la demande d'une gestion effective des ressources humaines et des parcours professionnels n'a jamais été aussi forte. Porter leurs attentes à tous

les niveaux de concertation voire de négociation reste donc bien d'actualité dans ce domaine.

Un droit, des obstacles

Le droit à la mobilité est une « garantie fondamentale » inscrite dans la loi de juillet 1983 et les dispositifs statutaires ne manquent pas : les plus connus sont la mutation, le détachement et la mise à disposition. Or, au final, peu d'agents y ont recours, hormis pour des motifs géographiques. Le manque de transparence et la rigidité des règles créent des barrières difficiles à franchir pour les collègues soucieux de diversifier leur parcours.

Trop d'obstacles demeurent, clairement identifiés : obstacles statutaires ou indemnitaires pour passer d'une administration à une autre ou d'un versant à l'autre, pratiques de gestion peu encourageantes, faible transparence des offres d'emplois ou sur les règles du jeu de la mobilité, manque de valorisation dans le déroulement de la carrière, compétences et acquis peu utilisés dans les recrutements, règles différentes dans chaque service ou collectivité, difficultés matérielles, sociales et familiales sans parler des freins culturels et historiques.

Pourtant la mobilité est un levier fondamental dans la carrière des cadres. Ils la perçoivent comme un moteur de leur évolution professionnelle. Mais ils souhaitent un meilleur soutien et, s'ils se déclarent motivés, ils déplorent le manque d'opportunités.

Car les cadres veulent être acteurs de leur parcours professionnel. Ils revendiquent le choix personnel tout en demandant un accompagnement personnalisé dans les périodes de transition professionnelle. Les cadres publics sont désireux de s'investir autrement, d'enrichir leur carrière et d'évoluer dans leur métier, voire vers un métier voisin. Beaucoup reprochent à leur hiérarchie un manque d'aide qui s'aggrave dans un contexte de réformes constantes. Même quand elle est choisie, la mobilité s'effectue trop souvent en catastrophe et sans grande préparation. Or une mobilité professionnelle n'est pas une démarche simple. Faire le choix de partir reste une décision difficile à prendre. Une mobilité se construit et se prépare.

Un accompagnement multiple et personnalisé

Tout projet débute par un temps de réflexion et de prospective, enrichi des fruits de l'entretien professionnel qui devrait devenir un moment d'échange privilégié au cours duquel le cadre doit pouvoir exprimer ses souhaits d'évolution professionnelle.

Il faut aussi développer la personnalisation de la gestion à différentes étapes du parcours professionnel. Ainsi, tout cadre devrait avoir la possibilité de faire appel à un conseiller, indépendant de sa hiérarchie, pour l'aider dans sa démarche de mobilité. Dans cette première étape, les contacts pris avec ces conseillers

et les entretiens doivent être confidentiels pour permettre l'élaboration d'un projet sans contrainte.

Le bilan de carrière, à certains moments déterminés, doit devenir un droit, pour permettre à chacun de bénéficier d'une réflexion sur ses perspectives. De même, le recours à un bilan de compétences est un droit qui doit être banalisé : trop de cadres hésitent à le demander, craignant d'afficher un désir de mobilité qui pourrait être mal perçu.

Une fois le projet élaboré, il appartient au cadre d'en faire part à sa hiérarchie et de poser sa candidature au recrutement qui l'intéresse. Car si la mobilité est un droit, elle ne peut toutefois s'exonérer du respect des règles organisant tout collectif de travail et qui ont des visées protectrices à l'égard des agents, il convient de le rappeler.

Puis vient le temps de la prise d'un nouveau poste ou d'un nouvel emploi. Là encore, un temps d'accompagnement personnalisé doit être systématique. Il faut mobiliser les outils de la formation pour permettre d'accompagner le cadre dans l'exercice de ses nouvelles fonctions. Il faut actualiser ou développer les compétences nécessaires à la tenue du poste, à l'instar des formations initiales d'application suite à la réussite d'un concours.

Aller vers des règles communes

Divers dispositifs et outils ont été créés dans le but affiché de faciliter

les mobilités : bourses d'emploi, plateforme RH, conseillers mobilité. Ces outils se multiplient mais s'avèrent peu efficaces car ils ne s'attaquent pas aux obstacles bien connus. Pour que la mobilité devienne effective, il faut adopter de manière volontariste, pour les trois versants de la fonction publique, un cadre commun et partagé de règles afin de pouvoir, à terme, en finir avec les différents obstacles à la mobilité répertoriés et connus depuis trop longtemps.

Il faut travailler à l'unification des déroulements de carrière et des grilles entre corps et cadres d'emploi comparables. Par exemple, la mise en œuvre d'un grade de débouché à accès fonctionnel ne se fait pas au même rythme pour des corps de niveau équivalent. De ce fait, les mobilités peuvent pendant plusieurs mois pénaliser les agents.

Harmoniser les primes est une volonté affichée du gouvernement. C'est bien. Mais chacun sait que les écarts sont grands et les problèmes budgétaires actuels feront que ce rapprochement sera sans doute très long. En attendant, on pourrait mettre en place un dispositif de sauvegarde individuelle lors des mobilités afin de fluidifier le système. Des avantages sociaux comme le nombre de RTT, congés exceptionnels, compte épargne temps et diverses aides seront aussi à prendre en considération.

Il faut assurer un suivi plus individualisé des carrières et des compétences acquises par les cadres tout au long de leur carrière. La connaissance par les GRH des projets per-

sonnels et professionnels des cadres est nécessaire.

Mais attention : une gestion plus attentive à chacun ne doit pas aboutir à une mise en concurrence généralisée des individus entre eux. Une gestion trop individualisée des carrières peut trouver ses limites dans le risque toujours présent de formes renouvelées de corporatisme. Cela pose la question des processus et des moyens que l'administration ou la collectivité se donne pour connaître intelligemment ses cadres, leurs compétences ainsi que leurs projets personnels et professionnels.

Assurer la rencontre entre l'offre et la demande de compétences est primordial. Au-delà du recrutement initial, la connaissance partagée et régulière, par les administrations et par les cadres publics, des postes à pourvoir ainsi que des compétences requises sur le « marché » de l'emploi public, est une exigence.

Pour la CFDT Cadres, il paraît essentiel de mettre en place un espace régulé et transparent de l'emploi public des cadres qui donnera de la visibilité aux mouvements et à tous les postes à pourvoir.

Toutes les demandes émanant d'agents de même niveau devraient pouvoir réellement être examinées, quel que soit le corps ou le cadre d'emploi d'origine du candidat. Ainsi, la sélection pourrait se faire sur la base des compétences et leur adéquation par rapport aux exigences du poste à pourvoir.

Tout refus de candidature à un poste ou une offre d'emploi doit faire l'objet d'une réponse motivée.

La personne retenue doit pouvoir prendre son nouveau poste rapidement - la rétention par l'ancien service sera limitée dans le temps.

Avancer sur le terrain de la mobilité oblige aussi à poser un certain nombre d'interrogations dont on ne peut faire l'économie. Comment garantir l'harmonisation des dispositifs de gestion dans le respect de l'égalité de traitement ? Faut-il mettre tous les candidats sur un pied d'égalité dès la vacance d'un poste ? Est-il plus pertinent de développer des bassins d'emplois locaux ou régionaux plutôt qu'un marché essentiellement national ? Faut-il commencer par la publication des postes dans le service concerné pour favoriser la mobilité de proximité ? Etc.

A titre d'exemple, prenons la constitution d'un marché régional de l'emploi public pour les trois versants de la fonction publique. On peut se dire qu'il répondrait aux attentes des cadres dans leur bassin de vie. Une mobilité facilitée en territoire est susceptible de résoudre les difficultés engendrées par la conciliation vie professionnelle, vie personnelle mais peut venir contrarier les systèmes de mouvements existants. La déclinaison en territoire peut permettre le développement de la mobilité inter fonctions publiques par des échanges de bonnes pratiques sur des parcours qualifiants.

Mais les agents sont-ils prêts à l'accepter ? Cela ne risque-t-il pas de mettre en péril certaines politiques publiques dans certains territoires peu attractifs ?

Pour que soit assuré le respect des règles communes, l'existence d'un dispositif de régulation et de contrôle est donc indispensable. Une instance où siègent les organisations syndicales devrait en être chargée.

Par ailleurs, une commission « égalité, mobilité et parcours professionnels » du Conseil commun de la fonction publique, a été mise en place, véritable espace de dialogue social au sein duquel siège la CFDT fonction publique. Cette commission sera régulièrement informée des bilans des mobilités internes et externes et pourra proposer des mesures adaptées.

Valoriser les compétences pour dépasser les freins culturels

Aujourd'hui, chacun des versants dispose de son propre « référentiel métiers ». Il serait souhaitable de travailler à l'élaboration d'un référentiel unique, et au moins dans un premier temps, de publier des tableaux de correspondances entre les différents référentiels afin de permettre à chaque cadre de repérer facilement les métiers ou emplois auxquels il peut prétendre et qui lui conviendraient.

De tels outils permettraient de

travailler activement à l'évolution des représentations car elles sous-tendent des pratiques endogènes de méfiance et de refus.

Pour améliorer les processus et avoir une action efficace, la GRH publique, reposant essentiellement sur des bases juridiques, statutaires et réglementaires, est de moins en moins opérationnelle. Elle doit s'orienter vers des pratiques plus anticipatrices et capables de répondre aux attentes individualisées. Amplifier les procédés d'évaluation et de prospective en RH permettrait d'étayer une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences qui ne soit pas seulement quantitative mais également qualitative.

Mais une GRH renouvelée et professionnalisée devra se construire grâce à des recrutements adaptés, un développement des compétences et une formation qualifiante pour les agents exerçant ces fonctions devenues centrales dans une fonction publique en constante évolution. Des pans entiers de la GRH sont à améliorer, voire à créer, comme l'accompagnement personnalisé des parcours professionnels, et ce dès les premières années d'exercice, la formation tout au long de la carrière, la création de référentiels métiers actualisés et sur lesquels s'articulent les fiches de postes, la professionnalisation des entretiens de recrutement.

Cette revalorisation de la fonction RH doit se faire en l'intégrant dans la stratégie de l'organisation et

en renforçant sa proximité avec les cadres.

Au terme de ces premières réflexions, il convient aussi de se dire que l'exercice optimal de la mobilité serait plus facile dans un contexte d'emploi public moins contraint. Cependant, nous formulons l'hypothèse qu'en période de réductions d'effectifs et de regroupements de services, les modalités d'appui et les règles communes doivent être plus présentes, tant pour les agents que pour les services. C'est en ce sens que les cadres, dans une conjoncture défavorable, devront se montrer exigeants envers leur administration.

De même que dans le domaine de la recherche et de l'innovation, les idées les plus originales sortent

de l'interdisciplinarité, les innovations dans le domaine de la gestion publique sont souvent le résultat de la confrontation de cadres aux parcours initiaux différents. C'est donc au final le service public, dans l'ensemble de ses champs professionnels, qui en bénéficiera.

Mylène Jacquot est secrétaire nationale de la CFDT Fonction publique.

Annie Chemla-Lafay est co-auteur de La performance de la fonction ressources humaines dans onze pays de l'OCDE, publié à la Documentation française en 2009.