



**CGAAER**  
CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ALIMENTATION  
DE L'AGRICULTURE  
ET DES ESPACES RURAUX

**Rapport n° 19054**

## **Séniors A+**

### **Valorisation de l'expérience et gestion de la fin de carrière des corps A+ du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation**

établi par

**Anne BELLANCOURT**

Inspectrice générale de santé publique vétérinaire

**Marc DUVAUCHELLE**

Inspecteur général de l'agriculture

**Yves GEFFROY**

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

**Février 2020**



# SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION .....	9
1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE .....	11
1.1. Les réformes .....	11
1.1.1. Les principales étapes de la décentralisation	11
1.1.2. La LOLF	11
1.1.3. La RGPP	11
1.1.4. La REATE	11
1.1.5. La MAP	12
1.1.6. La loi de transformation de la fonction publique	12
1.1.7. Les circulaires de juin 2019	12
1.2. Les chantiers déjà entrepris.....	13
1.2.1. Au ministère de l'Agriculture	13
1.2.2. Dans d'autres Ministères, en interministériel, au sein de l'État	14
1.2.3. Dans la sphère privée	16
1.2.4. Dans d'autres pays	17
2. LES DONNEES SUR LES AGENTS ET LEURS EMPLOIS .....	18
2.1. Les corps A+ du MAA ont un taux de séniorité élevé.....	18
2.1.1. Précisions sur le périmètre de l'étude	18
2.1.2. Données génériques sur les trois corps	19
2.1.3. Projection des effectifs pour 2024 et 2029	20
2.1.4. Données spécifiques aux IPEF	22
2.1.5. Données spécifiques aux ISPV	23
2.1.6. Données spécifiques aux Administrateurs civils	24
2.2. Des emplois d'encadrement supérieur qui se raréfient .....	24
2.2.1. Les emplois au MAA	24
2.2.2. Les emplois hors MAA	25
2.2.3. Les statuts d'emploi du MAA	26
2.2.4. Les emplois réservés aux inspecteurs et ingénieurs généraux	27
2.2.5. La difficulté de trouver des emplois aux séniors A+	28
3. ANALYSE ET POINTS DE REFLEXION .....	30
3.1. À propos du ministère.....	30
3.1.1. Les besoins du MAA	30
3.1.2. Les atouts du MAA	30
3.1.3. Une GPEEC absente	31
3.1.4. L'encadrement supérieur, un paradigme en profond changement	31
3.1.5. L'administration doit fonctionner autrement	32
3.1.6. La double peine des séniors	33
3.1.7. Sortir de la fonction publique : essaimage, reconversion, rupture conventionnelle	34
3.2. À propos des corps.....	37
3.2.1. Parcours de carrière ou parcours professionnel ?	37
3.2.2. Cotation des postes, règles de promotions : discussion sur la balance avantages/inconvénients	38
3.2.3. Un corps A+ : quel est le bon équilibre ?	39
3.2.4. A+ : Le paradoxe du recrutement	39
3.3. À propos des agents A+ .....	40

3.3.1.	Séniors et mode projet	40
3.3.2.	Employabilité des séniors	41
3.4.	À propos de l'accompagnement nécessaire à tout changement .....	42
4.	PROPOSITIONS .....	43
4.1.	Identifier et recenser la ressource.....	43
4.2.	Développer l'appui temporaire des services .....	43
4.2.1.	Une veille active sur les besoins	44
4.2.2.	Un contrat clair	44
4.2.3.	Une mise à niveau des séniors	45
4.2.4.	Une cellule qui gère et satisfait les besoins	45
4.3.	Construire des réseaux de ressources rares et de haut niveau .....	46
4.3.1.	Un choix réfléchi des compétences à fédérer	47
4.3.2.	Un choix éclairé pour la tête d'un réseau	47
4.3.3.	Une feuille de route claire et vivante pour la tête de réseau	47
4.3.4.	Une valorisation et une reconnaissance des référents	47
4.3.5.	Un pilotage dynamique des réseaux par la direction générale	47
4.4.	Des pratiques à faire évoluer pour préparer 2050.....	48
4.4.1.	Adapter le recrutement des A+	48
4.4.2.	Anticiper et valoriser les parcours, pour mieux prendre en compte les compétences et les expériences grâce à une GPEEC adaptée	48
4.4.3.	S'appuyer sur les chefs de corps et le RAPS pour renforcer les stratégies des corps A+, valoriser les carrières et assurer le suivi des agents	49
4.4.4.	Adapter les politiques de rémunération aux trajectoires professionnelles souhaitées, établir un cadre de gestion des A+	49
4.5.	Une évolution à bousculer pour basculer une culture .....	50
4.5.1.	Une volonté ministérielle	50
4.5.2.	Une stratégie pour chaque corps et en inter-corps	50
4.5.3.	Un plan d'actions sur trois horizons	50
4.5.4.	Un pilotage du changement au plus haut niveau	51
4.5.5.	Un accompagnement du changement	51
CONCLUSION.....		53
ANNEXES .....		55
Annexe 1 :	Lettre de mission.....	57
Annexe 2 :	Note de cadrage .....	59
Annexe 3 :	Liste des personnes rencontrées .....	62
Annexe 4 :	Liste des acronymes utilisés .....	64
Annexe 5 :	Analyse de la loi n° 2019-828 relative à la transformation de la fonction publique .....	68
Annexe 6 :	Extraits du rapport CGAAER de 2010 .....	70
Annexe 7 :	Extrait du plan managérial .....	72
Annexe 8 :	Extraits du rapport sur les parcours de carrière des ISPV (06/2018).....	73
Annexe 9 :	Extraits du rapport 14062-2015 sur les parcours de carrière des IPEF .....	74
Annexe 10 :	Extraits du rapport P. BRINDEAU au Premier Ministre sur la gestion des âges dans la fonction publique (janvier 2012) .....	79
Annexe 11 :	Rapport 2014 IGA CGEDD sur l'encadrement supérieur de l'Etat (SYNTHESE).....	81
Annexe 12 :	Extraits Rapport de la Cour des Comptes « Affectation et Mobilité des fonctionnaires » (Juillet 2019) .....	84
Annexe 13 :	Benchmark d'un établissement bancaire.....	87
Annexe 14 :	Référentiel de compétence type.....	89

## RESUME

Les corps A+ du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (Administrateurs civils, Ingénieurs des ponts des eaux et des forêts, et Inspecteurs de santé publique vétérinaire) sont-ils malades de leurs séniors ? Et pourrions-nous utiliser ces derniers sur des missions d'accompagnement de haut niveau ? Telles étaient les deux questions à traiter.

Les premières démarches de la mission ont consisté à inventorier les travaux qui ont été conduits sur la question des séniors. Le thème est déjà ancien et nombreux sont les ministères qui ont déjà travaillé sur ce sujet, parfois en interministériel. Le Comité Economique Social et Environnemental, la Cour des Comptes et d'autres instances ont aussi dressé des constats sur l'encadrement supérieur de l'État et sur les séniors.

De fait, les différentes réformes de l'État ont modifié les dynamiques des parcours des A+ jusqu'à gripper la machine, avec naturellement un effet domino sur le parcours des cadres juniors.

Aujourd'hui, la plupart des outils RH disponibles sont inadaptés, car il ne convient plus de préconiser des sorties anticipées de fonctionnaires, au moment où la tendance consiste au contraire à prolonger l'activité, tant dans le privé que dans le public.

Les travaux qui ont été conduits sur les corps des inspecteurs de santé publique vétérinaire et des ingénieurs des ponts des eaux et des forêts au cours des 5 dernières années ont bien caractérisé la séniorisation de ces deux corps A+. Par ailleurs, le travail qu'avait mené une équipe de missionnaires du Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) il y a 10 ans présentait des constats et des recommandations qui n'ont presque pris aucune ride ! Ce travail fait totalement écho au présent rapport.

La mission s'est efforcée de refaire une cartographie des séniors A+ identique à celle établie en 2010 et le constat est édifiant. Il y a 10 ans, le taux de séniors de plus de 55 ans dans les corps A+ était de 28%. Aujourd'hui, ce taux a augmenté de 10 points et ressort à 38%. Les projections établies montrent que ce taux va augmenter et dépasser 42% dans les années qui viennent.

Alors que les effectifs continuent de se resserrer au ministère de l'agriculture, il paraît urgent de revisiter le mode d'emploi des séniors.

Les A+ de plus de 55 ans sont constitués de sous-populations dont certaines sont assez mal connues. Si les membres du CGAAER, ceux du Réseau d'Appui aux Personnes et aux Structures (RAPS), les emplois fonctionnels des administrations centrales, des services déconcentrés et des opérateurs sont plutôt bien identifiés, en revanche la plus grosse partie des A+ occupent des postes d'encadrement ou même de chargés de mission. Parmi ces derniers, la part des séniors est loin d'être minime. Leur mobilité apparaît plutôt réduite et leurs compétences et expériences sont rarement identifiées et donc mal valorisées.

La mission constate que les besoins des services (directions d'administration centrale, services déconcentrés, opérateurs ...) sont importants, pour des missions de natures diverses, souvent de courte durée. Les responsables de ces structures sont plutôt démunis pour satisfaire ces besoins ponctuels. Il est apparu assez clairement aux missionnaires que des accompagnements par des séniors étaient tout à fait envisageables dans plusieurs situations.

Les échanges conduits par la mission ont permis de constater que des sujets, pourtant importants ou critiques pour le MAA, n'étaient pas ou très peu traités, faute de moyens mobilisables. Dans le même temps, de nombreux A+ seniors disposent de compétences et d'expériences de très bon niveau, la plupart du temps ignorées et donc presque jamais exploitées. Cette situation est d'autant plus dommageable que le ministère perd sa capacité d'expertise sur des champs variés.

Les besoins existent. Les personnes susceptibles de les satisfaire existent également, à condition de mieux identifier les compétences (recensement et constitution d'un vivier). Il est dès lors clairement envisageable de faire rencontrer cette offre avec la demande ou le besoin, par le biais d'une ou plusieurs cellules de gestion et de pilotage. La question de son (leur) positionnement reste à établir.

Pour la valorisation des connaissances rares et pointues, la constitution et l'animation de réseaux d'experts ou de référents doit relever des directions générales techniquement compétentes, à l'instar de ce que la DGAL a mis en place.

Des missions d'expertise ou d'accompagnement sont régulièrement conduites par des A+ du CGAAER au bénéfice des administrations centrales ou des services déconcentrés. Du retour d'expériences effectué par les missionnaires, il ressort que la réussite de ces missions dépend du choix du missionnaire et de la clarté du cadre préalable en matière de durée, périmètre, positionnement hiérarchique, moyens et ressources humaines accessibles, attendus, livrables et échéances.

Enfin, cette « séniorisation » des corps d'encadrement supérieur du ministère ne peut être résorbée par la seule mise en place de missions d'appui. Un tel dispositif ne saurait constituer qu'un moyen conjoncturel, car il traite les effets sans remédier aux causes de cette situation. Pour traiter au fond, il convient de revisiter fondamentalement les conditions du recrutement mais aussi les modalités de déroulement des parcours de carrière.

Comme dispositions de moyen terme, il convient de trouver des voies pour maintenir en activité d'encadrement les A+ en favorisant les mobilités « horizontales » dans d'autres environnements professionnels, en complément des parcours de carrière « classique », ascendants.

La gestion des expériences et des compétences des A+ seniors est évidemment nécessaire pour la mise en place de missions d'expertise mais elle doit aussi de notre point de vue être structurée pour la totalité des A+ dès leur début et tout au long de leur carrière, afin que ces corps A+ puissent être valorisés au mieux durant leur parcours professionnel, y compris à la fin de celui-ci.

Telles sont les analyses qui ont conduit la mission à émettre 5 recommandations :

- recenser les compétences des A+ ;
- investir des seniors A+ dans des missions de courte durée ;
- mobiliser les compétences rares détenues par des seniors ;
- refonder les parcours professionnels des A+ ;
- accompagner le changement.

**Mots clés :** Valorisation, gestion prévisionnelle, gestion administrative, gestion des ressources humaines, gestion du personnel, carrière, emploi, recrutement.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Construire et maintenir le **recueil des connaissances et des compétences** des A+, en priorisant sur les séniors
- R2.** Investir des séniors A+ dans les **missions temporaires d'accompagnement et d'expertise** de haut niveau au profit des services
- R3.** Repérer et mobiliser des séniors A+ sur des compétences techniques et managériales de haut niveau pour **constituer des *task-forces* coordonnées**
- R4.** Refonder les **parcours de carrières** des agents de catégorie A+
- R5.** **Piloter et accompagner le changement** pour réussir la transformation



## INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 9 avril 2019 (ANNEXE 1), le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a demandé au CGAAER de réaliser une mission relative à la valorisation de l'expérience et la gestion de la fin de carrière des A+.

Les différentes réformes de l'État (RGPP, MAP...) ont réduit les effectifs des administrations centrales et des services déconcentrés sans que leurs activités ne soient en décroissance. En même temps, les réformes ont sensiblement resserré le nombre de directions territoriales conduisant à une importante diminution des postes d'encadrement supérieur, postes au demeurant fortement convoités pour les avancements de grade des A+ et par des cadres A hors classe. Certains cadres A+ peuvent être ainsi conduits à quitter leurs fonctions opérationnelles sans anticipation quant à la suite de leur parcours.

Ce constat se trouve amplifié en raison des recrutements importants des années 1980 qui ont accentué le déséquilibre des pyramides des corps, avec des forts renflements en sommet de pyramide, notamment chez les hommes, voire des pyramides inversées.

La lettre de mission prévoit deux phases : un temps d'investigation et d'analyse, puis un temps de propositions.

Pour la première phase, le commanditaire demande d'établir une cartographie des cadres A+ de plus de 55 ans sur les dix prochaines années, de préciser qui sont ces cadres séniors, où ils servent et ce qu'ils font. Le commanditaire souhaite également comparer cette cartographie à celle qui avait été faite par le CGAAER dans un rapport publié en décembre 2010.

La seconde phase vise à trouver les voies et moyens pour renforcer les missions d'expertise ou d'accompagnement que des séniors pourraient prendre en charge, au bénéfice des services du MAA ou d'autres acteurs publics.

Pour répondre à cette commande, les missionnaires du CGAAER ont effectué :

- Le recensement et l'analyse des travaux conduits sur le sujet de la valorisation des séniors, au sein de la sphère publique ou dans le privé, en France et à l'étranger ;
- Une série d'auditions, d'abord auprès des services et des opérateurs ministériels susceptibles d'apporter leurs connaissances relatives au recensement des agents A+ de plus de 55 ans ainsi que de leurs savoirs et compétences, ensuite auprès des « employeurs » des A+ du MAA, qu'ils soient chez les opérateurs, les collectivités, les services déconcentrés, les administrations centrales, ...

Le rapport rendant compte des travaux de la mission comprend quatre parties qui prennent en compte, à la demande du Cabinet, la promulgation de la loi de transformation de la fonction publique le 6 août 2019 ainsi que des circulaires du 5 et 12 juin 2019 adressées aux ministres et aux préfets:

- Une synthèse des différentes réorganisations de l'État et des principaux travaux déjà conduits qui expliquent la « séniorisation » de la fonction publique et les moyens mis en œuvre pour mieux intégrer les séniors A+ dans le fonctionnement de l'État ;

- Une présentation de la cartographie des agents du MAA relevant des 3 corps A+ (administrateurs civils, IPEF, ISPV<sup>1</sup>), y compris une analyse de leur évolution depuis 10 ans et la tendance pour les années 2020-2030 ;
- Une partie analytique pointant les options et les éléments de contexte pour le MAA et identifiant les conditions requises pour confier des missions de haut niveau aux séniors A+ ;
- Une dernière partie conclusive présentant les recommandations des missionnaires.

---

<sup>1</sup> Les IGA étant exclus car ils forment un corps de débouché

# 1. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

## 1.1. Les réformes

Depuis le 15 mars 1983, date de la présentation en Conseil des ministres d'un projet de statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités locales, les réformes relatives à la fonction publique ont été nombreuses et l'ont considérablement modifiée.

### 1.1.1. Les principales étapes de la décentralisation

Le panorama de l'organisation de l'administration française serait tronqué si les trois actes de la décentralisation étaient passés sous silence. À côté de la fonction publique d'État s'est mise en place une administration locale composée des collectivités territoriales, dotées de la personnalité morale, la fonction publique territoriale (FPT). Elle dispose de compétences spécifiques et a développé ses propres corps de fonctionnaires, cadres compris, intégrant de fait un nombre restreint de fonctionnaires d'État, qui d'ailleurs n'ont pas été incités à rejoindre la FPT.

### 1.1.2. La LOLF<sup>2</sup>

Promulguée en 2001 et mise en œuvre en 2006, cette loi est une forme de « constitution financière » qui a remplacé la loi organique de 1959. La LOLF a institué un nouveau paradigme budgétaire en renforçant la place du Parlement, en introduisant une culture de la performance et de la responsabilité dans la gestion publique. Les cadres se sont vus confier des responsabilités accrues, avec des obligations renforcées pour rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur ont été attribués. Cette loi a ainsi généré une substantielle modification du métier de cadre dans la fonction publique, en introduisant la culture du résultat.

### 1.1.3. La RGPP<sup>3</sup>

Le 10 juillet 2007 a eu lieu le lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) par le Premier ministre François Fillon. Il s'agissait de passer en revue l'ensemble des politiques publiques pour déterminer les actions de modernisation et d'économie qui pouvaient être réalisées. Le gouvernement Fillon s'était fixé la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire d'État sur deux partant à la retraite.

### 1.1.4. La REATE<sup>4</sup>

Elle est issue de la RGPP et a été mise en place en 2010. C'est cette réforme qui a eu le plus d'impact sur l'organisation régionale et départementale des services de l'État. Les services régionaux ont été réduits de 13 à 5, et les directions départementales, qui étaient ministérielles, sont devenues interministérielles, et le nombre de services réduit à 2 ou 3. Ces réductions ont eu un impact majeur sur la diminution du nombre de postes d'encadrement.

---

<sup>2</sup> Loi organique relative aux lois de finances

<sup>3</sup> Révision générale des politiques publiques

<sup>4</sup> Réforme de l'administration territoriale de l'État

### **1.1.5. La MAP<sup>5</sup>**

Le 1er octobre 2012, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, déclare, lors du séminaire gouvernemental relatif à la modernisation de l'action publique (MAP) consacré au rôle des agents publics et des organisations syndicales, que la MAP doit viser avant tout à "améliorer la qualité des services publics dans un contexte plus contraint". La dimension budgétaire de la MAP, si elle existe, est moins prégnante que celle de la RGPP.

Sans entrer dans le détail du bilan de la revue générale des politiques publiques (RGPP) et de la modernisation de l'action publique (MAP), et uniquement au regard de leur mission, les rédacteurs constatent que ces réformes ont modifié en profondeur le paysage administratif de l'État en réduisant sensiblement le nombre de directions centrales, régionales et départementales, avec pour corollaire un nombre restreint de postes sous statut d'emploi pour les agents des corps A+ du ministère.

À cette réforme des structures administratives s'ajoute, d'une part la réforme des retraites avec l'allongement de la durée de cotisation et qui freine les départs à la retraite des A+ seniors, et d'autre part, un déséquilibre démographique avec l'arrivée d'une classe d'âge nombreuse recrutée dans les années 1980 – 1990.

### **1.1.6. La loi de transformation de la fonction publique**

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique introduit des éléments majeurs pour les corps de catégorie A+ du MAA, parmi lesquels :

- L'élargissement du recours aux contrats ;
- La revue des conditions de constitution des droits à pension (CAS pension) ;
- L'incitation des agents à sortir de leur champ professionnel initial;
- L'institution d'un mécanisme de rupture conventionnelle ;
- L'accompagnement des agents dont l'emploi est supprimé ou externalisé dans le cadre d'une restructuration.

Les éléments essentiels de cette loi pour la mission sont détaillés dans l'ANNEXE 5.

### **1.1.7. Les circulaires de juin 2019**

Deux circulaires récentes du Premier ministre sont porteuses de nouvelles instructions. Celle du 5 juin concerne les ministres et celle du 13 juin les préfets.

Au-delà du rappel des objectifs de simplification et de clarification de l'organisation de l'État, ces 2 instructions ont des effets collatéraux sur l'encadrement supérieur de l'État, d'une part en incitant à la diminution des cadres A+, notamment en administration centrale, d'autre part en prévoyant une évolution dans le registre de la responsabilité des cadres supérieurs.

En tout état de cause, ces circulaires amplifient et promeuvent de nouveaux modes de management, tels le mode projet, la consultation par panels ou les enquêtes de satisfaction, le recours à expert de haut niveau, etc.

En somme, l'ensemble de ces réformes concourent à rendre plus délicate la gestion des fins de carrière des cadres seniors et notamment ceux appartenant à des corps A+.

---

<sup>5</sup> Modernisation de l'action publique

## 1.2. Les chantiers déjà entrepris

### 1.2.1. Au ministère de l'Agriculture

En 2010, partant du constat que 45% de l'encadrement supérieur du MAA a plus de 50 ans, une mission sur l'emploi des cadres séniors est confiée au CGAAER (**rapport CGAAER 10138, décembre 2010**). Même si le périmètre est quelque peu différent de la mission 2019 (nature des corps et emplois, limite de séniorité), la mission 2010 évalue les atouts et les freins à une meilleure valorisation des séniors A+, souligne la problématique majeure de la pyramide des âges pour les corps des IPEF et ISPV et propose différentes recommandations, dont le développement des fonctions d'expertise et de conseil. L'analyse plus détaillée de ce rapport figure en ANNEXE 6.

Le MAA s'est engagé en 2015 à la définition d'un **plan managérial** pour permettre au ministère et à ses opérateurs de renforcer leurs capacités à relever les défis qui les attendent à court, moyen et long termes en disposant de cadres formés, évalués et accompagnés tout au long de leur parcours professionnel. Fin 2016, 22 actions ont été retenues pour améliorer le dispositif en place. Sept actions sont plus particulièrement en lien avec l'expertise des séniors A+ (Voir ANNEXE 7).

Le plan managérial n'a pas fait l'objet d'une conduite de projet rigoureuse, faute d'une organisation dédiée. Un rythme plus cadencé pour la mise en œuvre des actions nouvelles, ainsi qu'une meilleure articulation entre ces actions auraient probablement permis de maintenir l'engagement de chacun sur la nécessité d'atteindre les objectifs partagés par tous les acteurs. Enfin, aucune des actions n'est strictement orientée vers les fins de carrière, même si certains outils pourraient être étendus à cette population.

Le ministère a conduit en 2015 et 2018 des travaux sur les **parcours de carrière** de ses 2 corps techniques de catégorie A+. Les rapports qu'ont rédigés les missionnaires évoquent l'un et l'autre le sujet des séniors et l'intérêt, voire la nécessité, de changer leur mode de gestion et de valorisation. Ainsi, le rapport concernant les **ISPV**<sup>6</sup> insiste sur l'intérêt de capitaliser leurs expériences et leurs compétences et recommande de trouver une voie pour intensifier l'utilisation de leurs compétences, par exemple dans des missions d'appui de courte durée.

Le rapport sur les **IPEF**<sup>7</sup> objective un certain nombre de constats rappelés ci-dessous et propose des recommandations. Parmi les constats figurent :

- Une forte majorité d'hommes parmi les séniors induisant une disparité homme-femme ;
- Une pyramide de corps inversée, qui a peu de chance de redevenir normale ;
- Une progression des séniors dans les services déconcentrés en même temps qu'une diminution des emplois à responsabilité ;
- Une dilution du pouvoir de nomination des ministères en lien avec l'ouverture « multi-corps » des emplois fonctionnels ;
- Une piètre valorisation des retours après détachement et disponibilité.

Les recommandations suivantes relatives aux séniors ont été proposées :

- Recréer des postes de débouchés ;
- Identifier des missions temporaires à pourvoir par des séniors A+ ;
- Mettre en place un « pack retour » des agents (accompagnement et logistique) ;

<sup>6</sup> Les éléments les plus significatifs pour la mission sont présentés en [ANNEXE 8](#)

<sup>7</sup> Les éléments les plus significatifs pour la mission sont présentés en [ANNEXE 9](#)

- Inciter financièrement au départ et supprimer les mécanismes incitant à rester ;
- Organiser structurellement les transitions professionnelles ;
- Recourir à des cadres expérimentés pour pallier des tâches importantes laissées en jachère faute de temps dans des services surchargés ;
- Organiser avec les Conseils Départementaux et Régionaux des échanges avec des seniors territoriaux ;
- Expérimenter des mises à disposition exceptionnelles et temporaires auprès de structures chargées de mission d'intérêt général et sans but lucratif.

### 1.2.2. Dans d'autres Ministères, en interministériel, au sein de l'État

Le travail d'**analyse** que le député Pascal **Brindeau**<sup>8</sup> a conduit en 2012, à la demande du Premier ministre, sur la gestion des âges dans la fonction publique insiste sur 2 points :

- La fin de la logique d'indemnisation des sorties anticipées des seniors;
- La question de la sous-exploitation des talents, savoirs et compétences des seniors.

Partant de ces constats, il propose naturellement des dispositions visant, d'une part à faciliter l'emploi et les affectations pour les seniors, notamment en favorisant leur mobilité et, d'autre part, grâce à des dispositifs d'accompagnement, de permettre à la fois leur adaptation mais aussi la capitalisation de leurs savoir-faire et connaissances. Mais avant tout, le rapporteur souligne qu'en amont de la mise en place de ces dispositifs, un changement culturel est indispensable.

La situation est tout aussi critique pour les **corps d'encadrement d'autres ministères** que le MAA. Par exemple, dans les corps de conseillers des affaires étrangères et ministres plénipotentiaires (au MAE), 50 à 55% des effectifs ont plus de 50 ans.

Les statuts d'emploi de directeur de projet et d'expert de haut niveau ont été créés en 2008, pour les anciens sous-directeurs, chefs de service, qui ne souhaitent pas occuper des missions similaires. Limité en nombre et par ministère, le texte fixant le nombre dévolu au MAA (sept postes) est paru le 29 novembre 2019.

La **DGAFF** réunit régulièrement les différents ministères sur la gestion des cadres supérieurs, en lien avec les plans managériaux qu'ils ont établis. Il en ressort que l'âge est un des risques particuliers (parmi bien d'autres) de se retrouver « en instance d'affectation » (situations sensibles mais finalement rares). Lorsque cela arrive, elle est de dix mois en moyenne. Ces situations mettent en exergue l'absence de GPEEC et la difficulté des ministères à maintenir le lien avec des cadres à l'extérieur de la maison-mère. L'absence de bilans de compétences et de programmes de formation adaptés est mise en avant.

**IGA, CGEDD et CGEFI**<sup>9</sup> ont travaillé sur le haut encadrement de l'État et ont produit un **rapport** en **2014**. Quelques-unes de leurs recommandations ont été rassemblées en ANNEXE 11. Leurs analyses portent sur plusieurs compartiments de l'encadrement supérieur de l'État. Ils préconisent l'accélération des sorties des seniors pour laisser la place aux jeunes cadres. Ils soulignent le déficit de pilotage et de GPEEC et suggèrent d'y pallier par le renforcement des attributions à un chef de corps. Pour eux, les parcours de carrière doivent être revisités, notamment en prévoyant des expériences minimales pour des emplois de sous directeurs et de chefs de service en DAC, et aussi en facilitant les mobilités, qu'elles soient dans de nouveaux environnements professionnels, ou géographiques, nationales ou internationales.

<sup>8</sup> Quelques extraits du rapport de ce parlementaire ont été rassemblés en ANNEXE 10

<sup>9</sup> Inspection Générale de l'Administration, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, Contrôle Général économique et financier.

Enfin, leur mission propose la création d'un vivier de cadres seniors :

« *Créer un vivier des cadres seniors disponibles pour des missions de conseil et mettre en place un annuaire des compétences avec un réseau social pour leur donner une meilleure visibilité auprès des employeurs potentiels.* »<sup>10</sup>

Le Conseil économique, social et environnemental (**CESE**) dans son **rapport sur « l'emploi des seniors »**<sup>11</sup> préconise de promouvoir un choix de société favorisant l'activité et le maintien dans l'emploi des seniors, dans les entreprises comme dans la fonction publique. À cet effet, le CESE propose les trois axes d'effort suivant:

- Lutter contre les stéréotypes et rendre effectif le principe de non-discrimination à l'égard des seniors ;
- Garantir le maintien des seniors dans l'emploi ;
- Accompagner les transitions professionnelles.

Ces axes d'effort sont assortis de 17 préconisations concrètes. Parmi celles-ci, figure la nécessité d'organiser des campagnes d'information, de formation et de sensibilisation de l'encadrement sur les stéréotypes et les discriminations dont sont victimes les seniors.

Est évoqué également le principe d'engager des négociations dans la fonction publique sur la seconde partie de carrière des agents.

L'importance de promouvoir une formation tout au long de la vie est pareillement recommandée.

Enfin, le CESE préconise de mieux informer sur les droits et les conditions de départ à la retraite les agents. Il incite même à la négociation d'accords d'aménagement de fin de carrière pour le secteur privé, mais qui pourraient être transposés, après études, au secteur public.

La **Cour des Comptes**, dans un récent **rapport**<sup>12</sup> (**Juillet 2019**) pointe le déséquilibre territorial lié aux écarts d'attractivité entre territoires : les conséquences sont nettes sur les moyennes d'âge des fonctionnaires. Alors que les fonctionnaires sont plutôt sous employés dans les territoires attractifs, les territoires peu attractifs sont souvent dotés en primo affectations, quand les postes ne restent pas vacants ou pourvus tardivement voire par des contractuels... Dans le panel des aménagements qu'elle propose, on retrouve « s'engager réellement dans une GPEEC », « un accompagnement des mobilités à renforcer ».

Dans un autre rapport, publié en octobre 2019<sup>13</sup>, (relatif aux lois de financement de la sécurité sociale), cette même Cour des Comptes relève qu'en matière de départs anticipés à la retraite, il existe une grande disparité et une évidente iniquité, notamment avec le privé. Elle prône une remise à plat des dispositifs dans les catégories dites « actives ».

Enfin, la **députée** de Loire Atlantique, **Audrey Dufeu Schubert**, a remis au Premier Ministre en décembre 2019 un travail sur la Transition démographique et la lutte contre l'âgisme<sup>14</sup>, par lequel elle montre qu'au cours de l'histoire la manière de considérer les anciens a considérablement évolué. Elle propose d'adopter un autre regard sur les seniors et une autre manière de les placer dans notre société.

---

<sup>10</sup> Recommandation numéro 19 du rapport IGA-CGEDD-CGEFI de juillet 2014 « L'encadrement supérieur de l'État »

<sup>11</sup> Avis du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par M. Alain Cordesse, rapporteur au nom de la section du travail et de l'emploi - Séance du mercredi 25 avril 2018

<sup>12</sup> Une synthèse du rapport et un extrait des recommandations sont présentés en ANNEXE 12

<sup>13</sup> Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale – octobre 2019

<sup>14</sup> Rapport remis au premier ministre le 22 décembre 2019 « Réussir la transition démographique et lutter contre l'âgisme »

*« Ne plus stigmatiser les personnes par leur âge, par ce qu'elles représentent, dans un monde basé sur l'instantané et la performance, doit être le liant pour une société apaisée. Il nous faut transformer notre société et modifier le regard porté sur les aînés pour, non seulement réconcilier les générations, mais aussi assurer une sérénité pour chacun d'entre nous pour la réussite de la transition démographique qui a déjà commencé. »*

### **1.2.3. Dans la sphère privée**

**En France**, les plus de 55 ans représentaient 12,4% des actifs en 2010 contre 7,7% en 1995. Cette proportion atteindrait 17,9 % en 2060 selon l'INSEE. Cette situation s'explique notamment par les politiques de l'emploi menées en France, au cours des années 1970 à 2000, qui privilégiaient le retrait des séniors du marché du travail pour favoriser l'emploi des autres tranches d'âge. Vieillesse de la population, allongement des durées de vie, coût du financement des retraites, ainsi que l'objectif fixé par l'Union européenne (UE) d'atteindre un taux d'emploi de 50 % parmi les 55-64 ans, sont autant d'éléments qui ont conduit à un changement de paradigme dans les politiques de l'emploi des séniors. L'objectif de maintien et de retour à l'emploi de ce public a été affirmé, et fait désormais partie des priorités gouvernementales.

Dans la fonction publique, la part des plus de 55 ans en activité est supérieure à celle du privé.

Pour autant, la France n'a pas anticipé ces transformations aussi rapidement que certains de ses voisins européens qui connaissent des taux d'emploi significativement supérieurs chez les séniors.

Au-delà des effets directs des réformes des retraites et de l'allongement de la durée des études, le scénario central fait l'hypothèse que les changements des âges limites des régimes de retraite, induits par la réforme de 2010 (et celle en cours de négociation), vont modifier les comportements sur le marché du travail. Le recul de l'âge de départ à la retraite inciterait les salariés et les employeurs à davantage d'effort de maintien dans l'emploi. L'État encourage l'embauche et le maintien dans l'emploi des séniors via toute une panoplie d'aides et de dispositifs pour faciliter en particulier leur (ré)insertion sur le marché du travail, mais ces éléments ne sont pas transposables à la fonction publique.

S'il est illusoire de vouloir confronter les mesures prises par une entreprise privée et celles qui ont cours au MAA, il est cependant intéressant, à titre d'exemple, de comprendre la démarche et les buts recherchés à l'égard des personnels séniors dans une entreprise privée<sup>15</sup>.

Dans un établissement bancaire étudié par la mission, la politique des ressources humaines est notamment abordée dans l'accord sur l'évolution des métiers, des compétences et de l'emploi conclu avec les organisations syndicales représentatives au niveau national. Cet accord réserve une part importante à l'emploi et au maintien des séniors dans l'entreprise et comprend un ensemble de mesures pour faciliter la transition entre activité et retraite.

La gestion de carrière comprend des entretiens de deuxième partie de carrière (à partir de 50 ans) et un dernier « point carrière » (entre 58 et 64 ans) pour aborder les éventuelles réorientations de carrière ainsi que la participation du salarié à des actions de tutorat et/ou de référent. Lors des entretiens entre 58 et 64 ans, le salarié est interrogé sur son souhait de prendre ou non sa retraite et à quelle échéance, ainsi que sur les modalités d'aménagement de sa fin de carrière. Un mi-temps sénior et un congé de fin de carrière sont aussi proposés.

---

<sup>15</sup> Exemple de gestion de la RH sénior dans un établissement bancaire, en ANNEXE 13

Cet établissement bancaire prend en compte la gestion des séniors par le biais de son observatoire des métiers et des compétences. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est un outil clé pour accompagner les évolutions de cette société. L'adaptation permanente des compétences des salariés aux évolutions rapides de l'environnement de l'entreprise est favorisée par un dispositif de formation moderne (MOOC<sup>16</sup>, «rapid learning<sup>17</sup>», classes virtuelles). De plus, la mise à jour régulière des fiches métiers et l'identification de passerelles entre les différents métiers sont des moyens utilisés pour garantir l'employabilité des salariés.

#### 1.2.4. Dans d'autres pays

En **Irlande**, le récent programme de rénovation de la Fonction publique a créé un Service d'appui et de conseil à la gestion de projets (PMLAS). Il anime un réseau de 200 directeurs fonctionnels qui bénéficient d'une large autonomie et de ressources propres (dont de nouveaux emplois sur contrats de mission). Un guide de bonnes pratiques et une boîte à outils sont mis en ligne sur un portail dédié.

Grâce à son initiative « Agents libres », le **Canada** se constitue progressivement un vivier permanent de fonctionnaires fédéraux disponibles exclusivement pour des missions limitées dans le temps. La Belgique propose, pour sa part, des offres ponctuelles dans le cadre de ses deux programmes « Special Federal Forces » et « Talent exchange ».

Plusieurs études ont montré que les nouvelles générations privilégient les organisations agiles au point d'en faire un critère majeur d'attractivité du secteur public. Certains pays saisissent cette opportunité et redéfinissent leurs emplois.

Au **Royaume-Uni**, le Civil Service a ouvert une filière spécifique (Project Delivery Profession) qui vise à flécher les recrutements. Elle comprend une formation interne, un service de mentorat, la validation des qualifications et un accompagnement professionnel personnalisé. Un accès direct à l'encadrement est également possible grâce à une déclinaison ad hoc du programme Fast Stream.

Il est important que les missions exercées dans le cadre d'un projet soient reconnues et valorisées au même titre que les activités habituelles.

Un choix qu'a fait l'**Allemagne** : l'agent public (contractuel ou titulaire) intégré dans une équipe projet bénéficie d'une prime à la condition d'exercer au sein de celle-ci une activité particulière et pour une durée limitée. Cette participation volontaire est également prise en compte dans les dispositifs de promotion interne.

Pays pionnier de l'administration numérique, l'**Estonie** encourage désormais fortement le recours à la mobilité fonctionnelle sur des projets (à tous les niveaux hiérarchiques), considérée comme « le meilleur moyen de monter en compétences ».

---

<sup>16</sup> Massive Open Online Course – cours en ligne ouvert massivement

<sup>17</sup> Regroupement d'outils pour produire des contenus pédagogiques visant une assimilation rapide - Modules e-learning de 15 à 20 minutes conçus en interne par les experts métier

## 2. LES DONNEES SUR LES AGENTS ET LEURS EMPLOIS

### 2.1. Les corps A+ du MAA ont un taux de séniorité élevé

Les données exploitées dans ce chapitre ont été transmises par le Secrétariat Général via le RAPS (effectifs gérés par le MAA) et via la MIPEC (effectifs payés par le MAA). Par ailleurs, des données sont également diffusées par le chef de corps pour ce qui concerne les ISPV.

La mission a ainsi rencontré quelques difficultés à rapprocher de manière systématique les données et c'est pourquoi les sources sont régulièrement précisées dans les analyses qui suivent.

#### 2.1.1. Précisions sur le périmètre de l'étude

Les corps de catégories A+ retenus par la mission sont au nombre de trois :

- Le corps interministériel des administrateurs civils (AC). Les pouvoirs de gestion, qui ne sont pas confiés au Premier ministre, sont exercés par le ministre auquel l'administrateur civil est rattaché ;
- Le corps interministériel des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts (IPEF). Les pouvoirs de gestion sont confiés à un centre interministériel (CEIGIPEF) placé sous la double tutelle du MAA et du MTES ;
- Le corps ministériel à vocation interministérielle des inspecteurs de santé publique vétérinaire (ISPV), géré par la MAA.

Les tableaux suivants précisent :

- La répartition des 2387 agents **gérés** par le MAA (ce ministère employant 43% du corps interministériel des IPEF, le MTES gérant le reste des 3287 IPEF)<sup>18</sup> ;
- La répartition des 1364 agents **payés** par le MAA.

	Effectifs gérés		Effectifs MAA
AdmCiv	63	AdmCiv	42
IPEF	1404	IPEF	643
ISPV	920	ISPV	679
Total	2387	Total	1364

La différence entre les effectifs gérés et les effectifs payés est significative, surtout s'agissant de corps de catégorie A+. La différence concerne principalement les agents en disponibilité ou détachés auprès d'un autre employeur (public ou privé). C'est par exemple le cas de tous les agents sur statut d'emploi DATE<sup>19</sup> affectés sur des postes interministériels en département (DDI<sup>20</sup>), dont la gestion relève maintenant du ministère de l'intérieur. (Cf. chapitre 2.2 pour le détail des emplois).

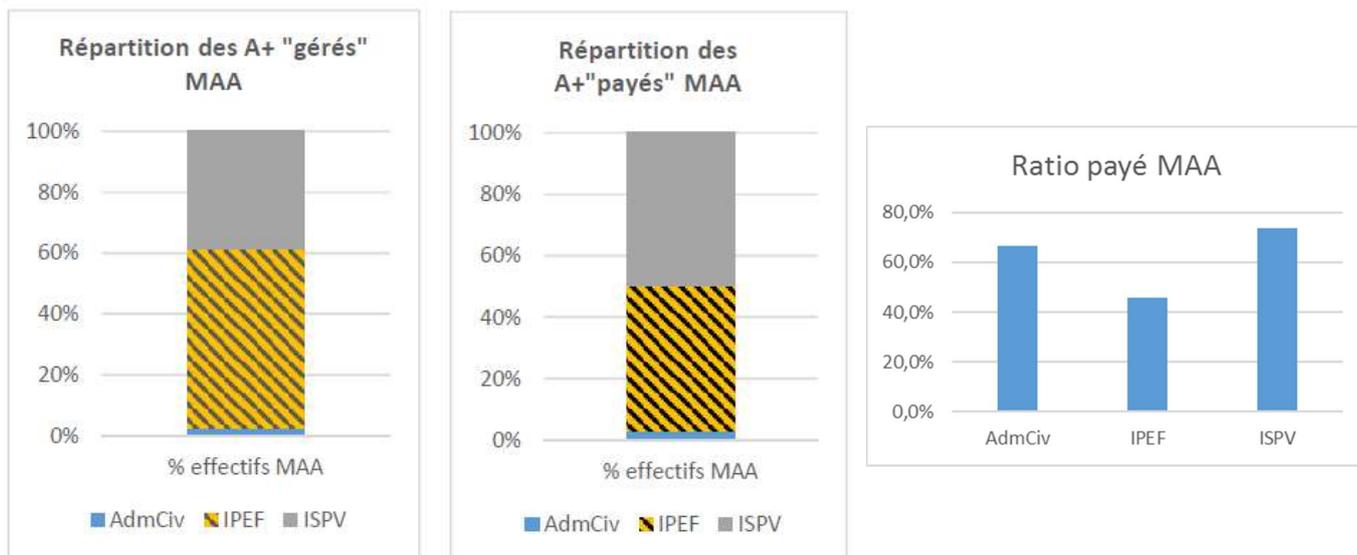
Ainsi, le MAA emploie 57% des effectifs des corps A+ qu'il gère.

Comme le montrent les graphiques ci-après, le ratio payé/géré est de 74% pour les ISPV, 67% pour les administrateurs civils et 46% pour les IPEF.

<sup>18</sup> Données RAPS

<sup>19</sup> Emploi DATE : emploi de direction de l'administration territoriale de l'État créés par le Décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat. L'ensemble des activités exercées par la sous-direction du pilotage des services déconcentrés et le délégué mobilité carrières pour les emplois de DATE de la DSAF sont transférés au ministère de l'intérieur par la circulaire de juin 2019.

<sup>20</sup> Directions départementales interministérielles

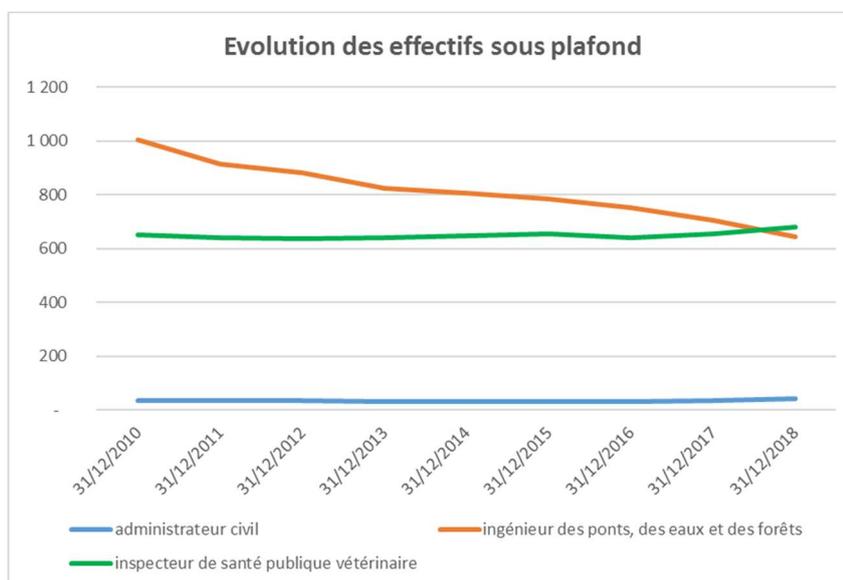


Sources : RAPS (effectifs gérés) et MIPEC (effectifs payés)

## 2.1.2. Données génériques sur les trois corps

Avant d'aborder de façon prospective les effectifs des trois corps de séniors A+ concernés par la mission, il est nécessaire de rappeler l'évolution des effectifs et le taux de séniorité pour les années 2010 à 2018<sup>21</sup>.

Comme le précise le graphique ci-après, les effectifs sont constants pour les administrateurs civils et les ISPV. Ils sont régulièrement et significativement en baisse pour les IPEF.

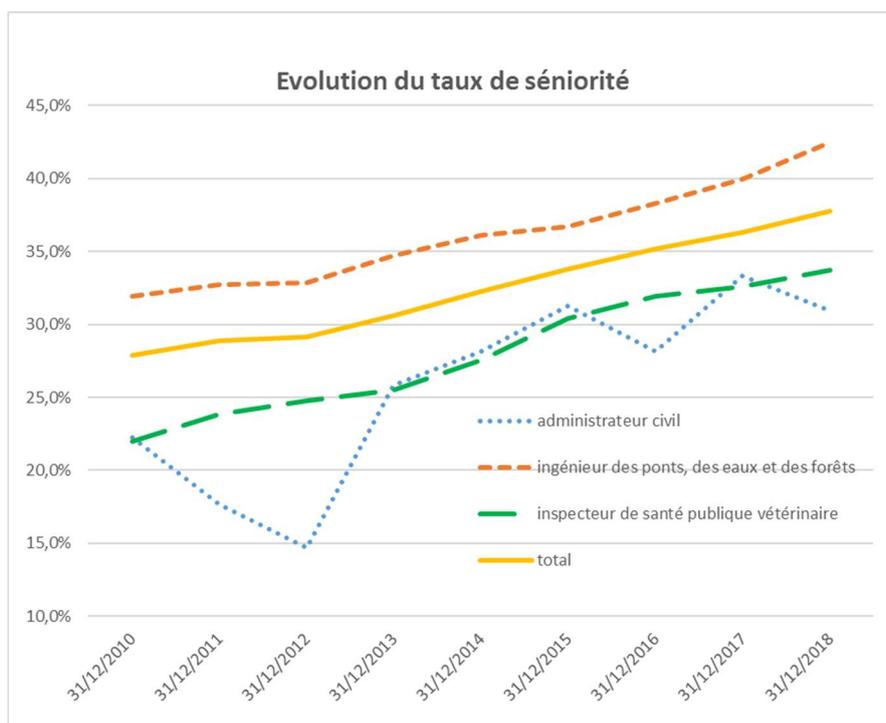


Par ailleurs, la mission constate une progression constante du taux de séniorité (plus de 55 ans) sur ces huit dernières années. Il s'est accru en moyenne de 10 points, passant de 28% à 38% dans la période. Plus précisément, il a augmenté (voir graphique ci-après) de :

- 40% pour les administrateurs civils (les deux baisses sur la courbe ne sont pas significatives compte tenu du faible nombre de ces agents) ;

<sup>21</sup> Données MIPEC – Effectifs sous plafond

- 33% pour les IPEF;
- 53% pour les ISPV.



Il est également intéressant de noter que le taux de séniorité est assez constant pour les ISPV, quelle que soit leur position administrative (voir tableau ci-dessous). Il est significativement différent pour les IPEF, les agents sous plafond étant plus âgés en moyenne que les agents gérés par le MAA, eux-mêmes plus âgés que la population totale du corps.

<b>Agents âgés de plus de 55 ans :</b>			
	% de la pop totale du corps	% de la pop gérée par le MAA	% de la pop payée par le MAA
<b>AdmCiv</b>	32%	32%	31%
<b>IPEF</b>	29%	33%	42%
<b>ISPV</b>	35%	35%	34%
<b>Total</b>	30%	33%	38%

### 2.1.3. Projection des effectifs pour 2024 et 2029

La mission s'est attachée à poursuivre le travail en établissant des projections pour les années 2024 et 2029. Elle s'est, en outre, attachée à détailler corps par corps, par sexe et par âge (deux cas ont été retenus : les séniors de 50 ans et plus et les séniors de 55 ans et plus). Ce travail a été rendu possible grâce à la collaboration active du RAPS qui a fourni des données très complètes. Les projections des effectifs pour les années 2024 et 2029 sont fondées sur les hypothèses suivantes :

Pour les IPEF :

- Départ en retraite à 65 ans (l'âge moyen constaté, stable sur les dernières années, se situe au niveau de 64 ans) ;
- Recrutement de 25 IPEF MAA par an, avec un ratio femme/homme fondé sur le constaté des dernières années (femmes 35%, hommes 65%) ;
- La part d'entrants « tardifs » (40 ans et plus) est marginale au regard de l'effectif du corps.

Pour les ISPV :

- Départ en retraite à 65 ans (l'âge moyen constaté, stable sur les dernières années, se situe entre 64 et 65 ans) ;
- Recrutement de 30 ISPV par an (augmentation presque continue des entrées depuis 2010, hypothèse d'une stabilisation des entrées autour de 30 par an), avec un ratio femme/homme fondé sur le constaté des dernières années (femmes 60%, hommes 40%) ;
- Proportion plus importante que pour les IPEF, d'agents entrant dans le corps à un âge supérieur à 40 ans, notamment du fait des concours de déprécarisation.

Pour les administrateurs civils :

- Maintien de l'effectif ;
- Ratio femme/homme selon représentativité actuelle (environ 30% femmes, 70% hommes) ;
- Corps interministériel pour lequel le MAA n'est en général qu'une étape dans la carrière avec des âges d'entrée très divers et très peu de sorties par retraite.

La projection des effectifs selon les hypothèses mentionnées plus haut permet de présenter le tableau ci-dessous, avec la confirmation des tendances évoquées ci-dessus : maintien des effectifs pour les administrateurs civils, baisse pour les ISPV, et les IPEF.

Effectif des cadres A+ par corps	2019	2024	2029
IPEF/ MAA	1404	1381	1240
ISPV	920	911	829
Adm Civ	63	66	64
Total cadres A+	<b>2387</b>	<b>2358</b>	<b>2133</b>

### 2.1.3.1. Effectifs des femmes et des hommes de 50 ans et plus

Effectifs F, H > = 50 ans	2019	2024	2029
Total IPEF/MAA	1404	1381	1240
Femmes séniors > = 50 ans	197	242	259
Hommes séniors > = 50 ans	452	427	333
Total ISPV	920	911	829
Femmes séniors > = 50 ans	251	296	283
Hommes séniors > = 50 ans	275	263	193
Total Adm Civ	63	66	64
Femmes séniors > = 50 ans	7	10	9
Hommes séniors > = 50 ans	22	28	24
Total séniors > = 50 ans	1204	1266	1101
Effectif des 3 corps	<b>2387</b>	<b>2358</b>	<b>2133</b>
% séniors >= 50 ans	50%	54%	52%

Le premier tableau ci-dessus représente par corps et à trois périodes distinctes, 2019, 2024 et 2029, une projection des effectifs des séniors A+ de 50 ans et plus.

On constate un **déséquilibre structurel**. En effet, les séniors tous corps confondus représentent plus de la moitié des effectifs pour les dix prochaines années avec un pic en 2024, appelé à diminuer, mais toujours supérieur à l'année 2019.

On observe également que le nombre de femmes de 50 ans et plus croît plus rapidement que celui des hommes pour les corps des IPEF et des ISPV.

### 2.1.3.2. Effectifs des femmes et des hommes de 55 ans et plus

Une observation plus ciblée sur les séniors de 55 ans et plus, appelle les commentaires suivants :

La part globale des séniors de 55 ans et plus dépasse le tiers des effectifs des corps. Le déséquilibre de la pyramide des âges est particulièrement prononcé. Ainsi, dans le cas d'une réforme des retraites avec un allongement de la durée de cotisation, la proportion des séniors de cette tranche d'âge ne pourra qu'augmenter.

Effectifs F, H > = 55 ans	2019	2024	2029
Total IPEF/MAA	1404	1381	1240
Femmes séniors > = 55 ans	119	171	168
Hommes séniors > = 55 ans	338	327	223
Total ISPV	920	911	829
Femmes séniors > = 55 ans	139	209	213
Hommes séniors > = 55 ans	183	207	163
Total Adm Civ	63	66	64
Femmes séniors > = 55 ans	6	7	8
Hommes séniors > = 55 ans	14	18	18
Total séniors > = 55 ans	799	939	793
Effectif des 3 corps	2387	2358	2133
% séniors >= 55 ans	33%	40%	37%

### 2.1.4. Données spécifiques aux IPEF

Le point de situation pour l'année 2019 est le suivant (données RAPS) :

#### IPEF MAA

Grade	Femmes	Hommes	Total	%
I.G.P.E.F.CI.Ex	12	34	46	3,3%
I.G.P.E.F.CI.N.	59	219	278	19,8%
I.C.P.E.F.	253	393	646	46,0%
I.P.E.F.	202	191	393	28,0%
Elèves I.P.E.F.	16	25	41	2,9%
	<b>542</b>	<b>862</b>	<b>1404</b>	100,0%

**En matière de projection** pour les IPEF du MAA, la proportion des séniors de plus de 50 ans est élevée, mais se situe en deçà de 50%. La part des hommes séniors reste, sur la durée, supérieure à celle des femmes.

Pourcentage des séniors >= 50 ans IPEF/MAA	2019		2024		2029	
Total IPEF/MAA	1404	100%	1381	100%	1240	100%
Femmes séniors > = 50 ans	197	14,0%	242	17,5%	259	20,9%
Hommes séniors > = 50 ans	452	32,2%	427	30,9%	333	26,8%
Total séniors IPEF/MAA	649	46,2%	669	48,4%	592	47,7%

La proportion de séniors de 55 ans et plus suit la même tendance pour atteindre 31,5%, un niveau inférieur à 2019. Il convient de noter que le taux des IPEF séniors est inférieur à la moyenne des trois corps.

Pourcentage des séniors >= 55 ans IPEF/MAA	2019		2024		2029	
Total IPEF/MAA	1404	100%	1381	100%	1240	100%
Femmes séniors > = 55 ans	119	8,5%	171	12%	168	14%
Hommes séniors > = 55 ans	338	24,1%	327	24%	223	18%
Total séniors IPEF/MAA	457	32,5%	498	36%	391	32%

### 2.1.5. Données spécifiques aux ISPV

Le point de situation pour l'année 2019 est le suivant (données RAPS) :

#### ISPV

Grade	Femmes	Hommes	Total	%
I.G.S.P.V.CI.Ex	18	33	51	5,5%
I.G.S.P.V.CI.N.	38	83	121	13,1%
I.C.S.P.V.	235	192	427	46,4%
I.S.P.V.	213	71	284	30,9%
I.S.P.V.Stag.	12	13	25	2,7%
I.S.P.V.Elèves	11	1	12	1,3%
	<b>527</b>	<b>393</b>	<b>920</b>	<b>100,0%</b>

**En matière de projection** pour les ISPV, en revanche, la part des séniors (plus de 50 ans) dépasse largement 50% pour atteindre 61% en 2024. On constate un inversement des courbes des femmes et des hommes séniors en 2024. À partir de cette date, la part des femmes de 50 ans et plus dépasse sensiblement celle des hommes.

Pourcentage des séniors >= 50 ans ISPV	2019		2024		2029	
Total ISPV	920	100%	911	100%	829	100%
Femmes séniors > = 50 ans	251	27,3%	296	32%	283	34%
Hommes séniors > = 50 ans	275	29,9%	263	29%	193	23%
Total séniors ISPV	526	57,2%	559	<b>61%</b>	476	57%

La part des séniors de plus de 55 ans passe de 35% à 46% en 2024 et se stabilise de 2024 à 2029 à un niveau élevé, 45%.

Pourcentage des séniors >= 55 ans ISPV	2019		2024		2029	
Total ISPV	920	100%	911	100%	829	100%
Femmes séniors > = 55 ans	139	15,1%	209	23%	213	26%
Hommes séniors > = 55 ans	183	19,9%	207	23%	163	20%
Total séniors ISPV	322	35,0%	416	46%	376	45%

Le mode actuel de recrutement des ISPV ne concerne que très peu de sortants d'écoles et privilégie désormais les recrutements externes plus âgés (vétérinaires en réorientation et parfois en seconde partie de carrière). Il n'est pas étranger à la réalité des chiffres évoqués par la mission. L'état du corps des ISPV fin 2018 montre que plusieurs élèves inspecteurs ont plus de 50 ans.

### 2.1.6. Données spécifiques aux Administrateurs civils

Le point de situation pour l'année 2019 est le suivant (données RAPS) :

#### Administrateurs Civils

Grade	Femmes	Hommes	Total	%
Adm.Ci. Gal. ES		2	2	3,2%
Adm.Civil Gal.		8	8	12,7%
Adm.Civil H.Cl.	8	21	29	46,0%
Adm.Civil	10	14	24	38,1%
	<b>18</b>	<b>45</b>	<b>63</b>	<b>100,0%</b>

En matière de projection s'agissant des administrateurs civils, on observe la même tendance que pour les autres corps, mais cette observation est à pondérer en raison du mode de recrutement de ces agents et du faible effectif de cette population.

Pourcentage des séniors >= 50 ans Administrateurs Civils	2019		2024		2029	
Total Administrateurs civils	63	100%	66	100%	64	100%
Femmes séniors > = 50 ans	7	11,1%	10	15%	9	14%
Hommes séniors > = 50 ans	22	34,9%	28	42%	24	37%
Total séniors Adm civils	29	46,0%	38	58%	33	52%

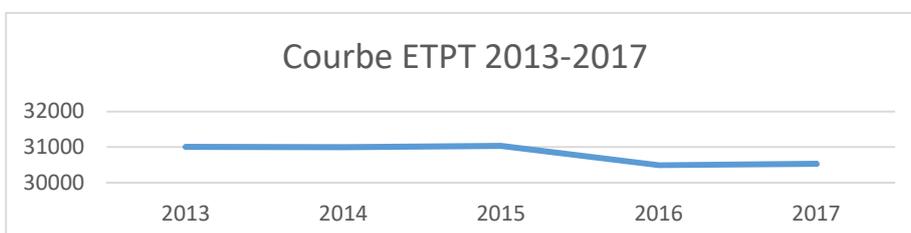
Pourcentage des séniors >= 55 ans Administrateurs civils	2019		2024		2029	
Total Adm Civ	63	100%	66	100%	64	100%
Femmes séniors > = 55 ans	6	9,5%	7	11%	8	12%
Hommes séniors > = 55 ans	14	22,2%	18	27%	18	28%
Total séniors Adm Civ	20	31,7%	25	38%	26	41%

## 2.2. Des emplois d'encadrement supérieur qui se raréfient

### 2.2.1. Les emplois au MAA

En 2017, le ministère chargé de l'agriculture employait 30 530 ETPT, pour mener ses missions dans les domaines des politiques agricoles, de l'enseignement agricole, de la sécurité et la qualité de l'alimentation, de la protection sociale agricole.

La courbe ci-contre, issue des bilans sociaux de 2017 et 2015, permet de visualiser la diminution des effectifs. Sur la période de 2013 à 2017, les ETPT du MAA ont baissé de 477 unités tous corps confondus, soit une baisse de 1,54% sur une période de 5 ans. »



Si la baisse de 1,54% semble faible au regard de l'effectif du MAA, une observation plus fine montre que les ETPT des programmes 142 (enseignement supérieur) et 143 (enseignement technique) ont augmenté de 738 ETPT de 2013 à 2017, alors que sur la même période les autres programmes du MAA ont baissé de 1215 ETPT. Cet effet ciseau a particulièrement touché les services déconcentrés.

ETPT	2013	2014	2015	2016	2017	2013/2017
<b>Enseignement agricole : 142, 143</b>	13 252	13 345	13 668	13 825	13 990	<b>5,57%</b>
<b>Autres programmes MAA</b>	17 755	17 655	17 367	16 672	16 540	<b>-6,84%</b>
<b>Total</b>	<b>31 007</b>	<b>31 000</b>	<b>31 035</b>	<b>30 497</b>	<b>30 530</b>	

Sources bilans sociaux 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

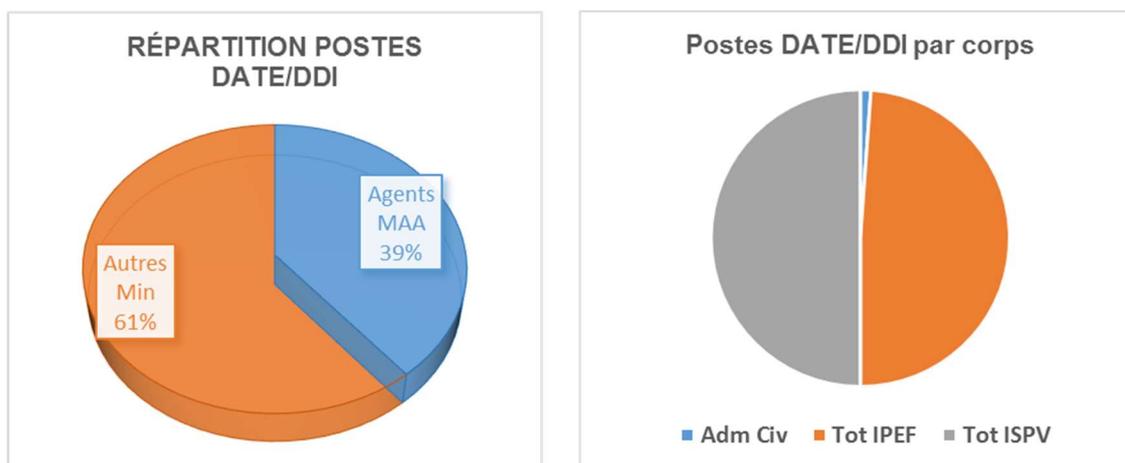
## 2.2.2. Les emplois hors MAA

### 2.2.2.1. Les agents détachés ou en disponibilité

Au 31/12/2018, 825 cadres A+ sont en détachement ou en disponibilité (686 + 139), avec un taux de séniorité moyen de 31% (détachements) et 24% (disponibilités). Plus spécifiquement pour ce qui concerne les agents détachés, le taux de séniorité est de 43% pour les ISPV et de 27% pour les IPEF. Comme déjà évoqué au 2.1.2, les IPEF en détachement sont en moyenne significativement plus jeunes que lorsqu'ils sont employés par le MAA.

### 2.2.2.2. Le cas particulier des emplois DATE en département (DDI)

39 % des 497 postes DATE recensés par le RAPS sont attribués à des agents du MAA (soit 194 postes). En janvier 2019, 2 administrateurs civils, 88 IPEF et 88 ISPV occupaient ces postes, soit 178 agents.



Comme cela a été évoqué au chapitre 2.1, la mission a rencontré des difficultés à rapprocher ces données de celles du ministère de l'intérieur, qui gère 538 emplois DATE<sup>22</sup>, avec un flux moyen de 110 à 130 nominations par an. Il a été précisé à la mission que, pour chaque poste ouvert, la concurrence devenait de plus en plus vive, avec jusque 23 candidatures pour 1 poste.

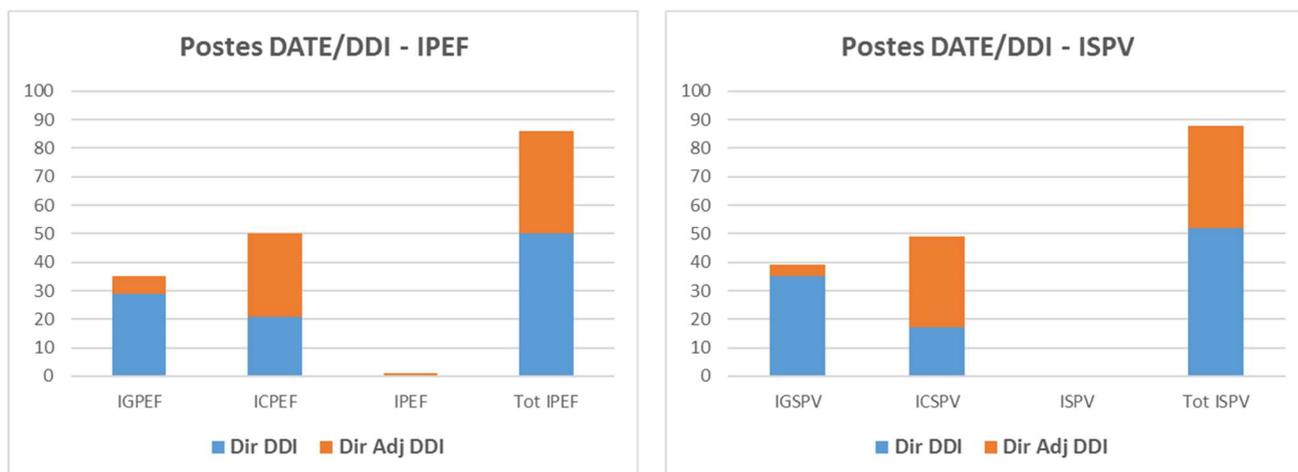
<sup>22</sup> La mission a exploité les seules données RAPS, car malgré des demandes réitérées, il n'a pas été possible d'obtenir des données plus précises du service gestionnaire des postes DATE, au ministère de l'intérieur.

La durée des mandats est de 8 ans maximum (5 +1 +1 +1) et la moyenne d'occupation des postes est de 3,5 ans. Il est à noter que, et particulièrement dans le corps des ISPV, certains agents ont occupé exclusivement ce type de postes depuis la RGPP.

Par ailleurs, le décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 modifié relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'État (DATE) prévoit (art 16) que « *une prolongation exceptionnelle de détachement dans cet emploi peut lui être accordée s'il peut obtenir dans un délai égal ou inférieur à deux ans, la liquidation de ses droits à pension au taux maximum défini par son régime de retraite* ». En pratique, la plupart des situations individuelles sont traitées pour éviter qu'un agent de plus de 60 ans ne soit obligé de réintégrer son corps d'origine, en lui proposant un nouveau poste à 57 ans par exemple. Au final, peu de ces agents quittent le statut d'emploi pour revenir sur un poste MAA. Le corollaire de cette pratique est qu'il y a peu d'entrées de primo-arrivants pour ces postes de direction.

La mission relève que les moyens mis en place au ministère de l'intérieur pour gérer ces emplois à fort enjeu se réduisent à une seule personne, sans secrétariat.

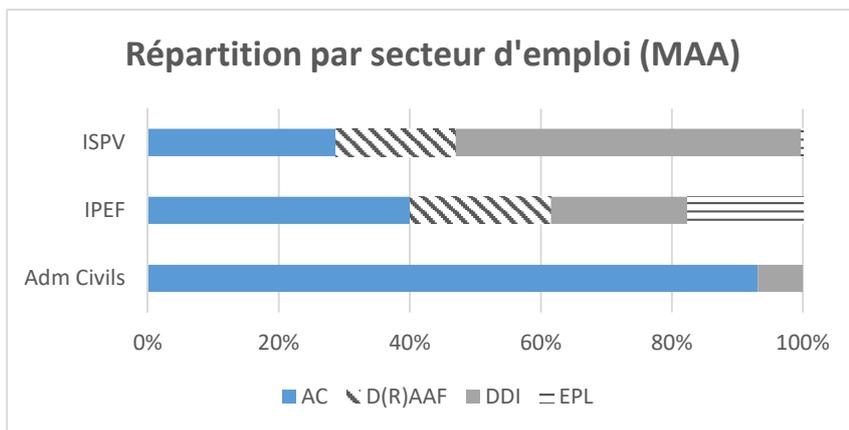
Enfin, l'analyse des grades montre que 57 % de ces emplois sont occupés par des agents du second grade, et les autres par des généraux. Il n'y a pas de différence significative entre les deux corps étudiés.



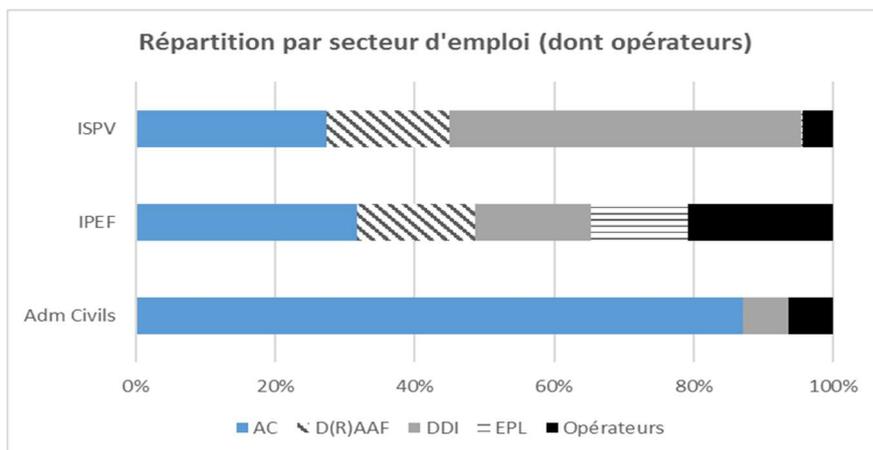
### 2.2.3. Les statuts d'emploi du MAA

Avant de regarder les statuts d'emploi offerts par le MAA aux catégories A+, la mission a souhaité visualiser les affectations par secteur d'emploi. Les 2 graphiques suivants<sup>23</sup> confirment que le positionnement des 2 corps les plus importants en nombre au MAA est significativement différent. Pour autant, l'âge ne semble pas être un critère exploitable.

<sup>23</sup> Source : Plan managérial publié intranet MAA



Chiffres de fin 2015  
(Plan managérial  
d'octobre 2016).



Les postes à statut d'emploi MAA sont au nombre de 93

- le nombre maximum d'emplois de chef de service et de sous-directeur a été fixé à 50<sup>24</sup> ;
- le nombre maximum d'emplois de directeur de projet et d'expert de haut niveau a été fixé à 7 emplois pour le MAA<sup>25</sup>
- Le nombre de postes de direction en DRAAF est de 36

Le MAA offre également 851 postes d'encadrement auxquels peuvent prétendre les agents de catégorie A+<sup>26</sup> (postes de sous-directeurs, chefs de bureau et adjoints, chefs de service en services déconcentrés). Mais sur ces postes, la concurrence avec tous les agents de catégorie A+, des filières techniques (IAE...) ou administratives (Attachés...), voire de la filière formation-recherche, est vive.

#### 2.2.4. Les emplois réservés aux inspecteurs et ingénieurs généraux

506 agents A+ sont au grade de général, et 170 sont affectés au CGAAER ou au RAPS. Ces deux structures d'emploi ont la caractéristique d'être réservées aux grades terminaux des corps cibles.

Plus des 2/3 des généraux sont par conséquent positionnés sur des postes ouverts aux autres grades, et, comme cela a été analysé pour les postes DATE, ils occupent ces postes d'encadrement supérieur de manière importante (de l'ordre de 50%), mais pas exclusive.

Un focus sur le corps des ISPV<sup>27</sup> permet d'illustrer le fait que 43% seulement des séniors est au troisième grade du corps (général) ; la majorité des séniors de ce corps ne peut donc prétendre à occuper un poste au CGAAER ou au RAPS.

<sup>24</sup> Arrêté du 13 décembre 2019 fixant pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation le nombre maximum d'emplois de chef de service et de sous-directeur

<sup>25</sup> Arrêté du 29 novembre 2019 fixant pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, le nombre maximum d'emplois de directeur de projet et d'expert de haut niveau

<sup>26</sup> Plan managérial publié intranet MAA

<sup>27</sup> Rapport du chef de corps des ISPV sur l'état du corps fin 2018

	25 <	25-30	30-35	35-40	40-45	45-50	50-55	55-60	60-65	65 >
1-Inspecteur Général classe exceptionnelle							3	20	28	2
2-Inspecteur Général classe normale							29	53	38	2
3-Inspecteur en Chef			1	31	49	83	121	85	57	3
4-Inspecteur de classe normale		27	38	36	44	55	44	32	10	
5-Stagiaire		3	4	1	5	5	4	3		
6-Inspecteur Elève	5	7								
<b>Total général</b>	<b>5</b>	<b>37</b>	<b>43</b>	<b>68</b>	<b>98</b>	<b>143</b>	<b>201</b>	<b>193</b>	<b>133</b>	<b>7</b>

## 2.2.5. La difficulté de trouver des emplois aux séniors A+

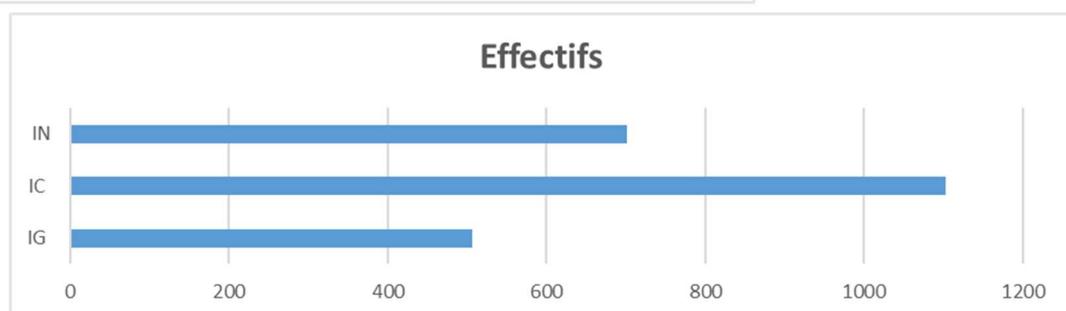
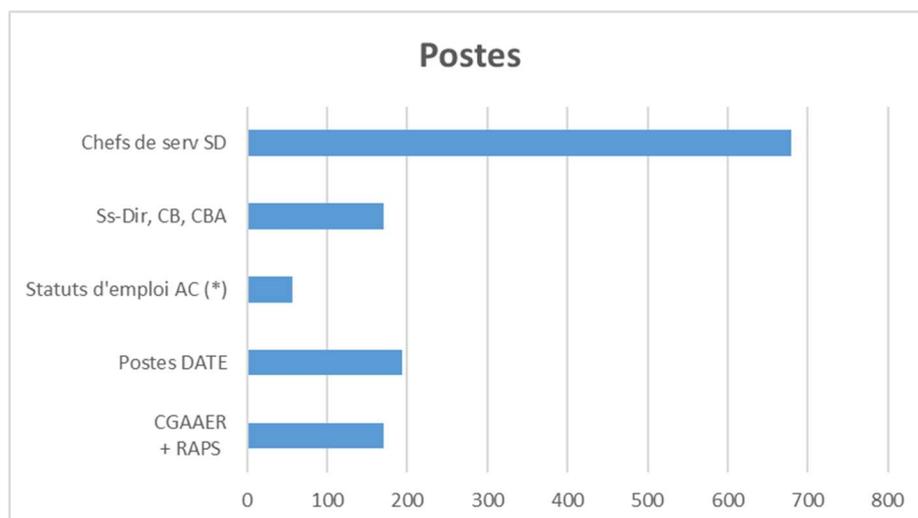
### 2.2.5.1. Pour les agents des trois corps

Comme cela a été abordé précédemment, certaines populations de « managers séniors » sont assez bien connues :

- Les membres du CGAAER et du RAPS (généralistes et plus de 50 ans) [170 postes];
- Les agents détachés sur emplois DATE/DDI [194 postes];
- Les agents sur statuts d'emploi en administration centrale [57 postes] et en services déconcentrés (DRAAF) [36 postes].

Sur presque 460 emplois d'encadrement supérieur, 300 environ sont probablement occupés par des séniors A+ (au regard des 800 séniors A+ gérés par le MAA)

La majorité des séniors A+ (tous grades) est donc affectée dans les services, et à des niveaux de responsabilité très variable, comme le montre la comparaison des deux graphiques ci-dessous.



Les groupements des directeurs départementaux et régionaux relèvent une nette tendance à l'attentisme et l'immobilisme de cadres A+ de leurs services ; ces A+, pour beaucoup séniors, préfèrent choisir de rester sur leurs postes, plutôt que d'organiser une mobilité, d'une part parce qu'il y a une forte raréfaction des possibilités d'obtenir un poste sur statut d'emploi, d'autre part parce qu'il y a peu d'intérêt pour eux à trouver un poste de niveau équivalent ; au demeurant le système actuel des parcours entrave ce type de changement, notamment au regard de la cotation ainsi qu'il est précisé au paragraphe 3.2.2.

Ces directeurs considèrent que ces A+ finissent ainsi par être sous utilisés mais, dès lors que leur expérience leur permet de tenir leurs postes, ils se satisfont de cet « immobilisme » sauf quand des dégradations relationnelles, en interne ou en externe, compliquent l'exercice de leur fonction et entachent l'image de leur direction. Il convient de noter que le RAPS n'intervient le plus souvent que lorsque cette dégradation est sensible. De facto, ces A+ occupent ainsi des postes normalement destinés à des cadres bien plus jeunes, voire à des cadres de niveau A.

Des entretiens menés, la mission retient l'intérêt de préparer la fin d'activité des agents et de la dédramatiser (libérer la parole pour banaliser la question de la fin de carrière, mobiliser pour mettre à profit les opportunités offertes).

#### **2.2.5.2. Pour les agents de certains corps**

Les administrateurs civils ont vocation à être très majoritairement en administration centrale dès leurs premiers emplois, au contraire des ISPV qui sont pour la plupart en services déconcentrés pour leurs premières affectations. La situation est moins tranchée pour les IPEF.

Pour les IPEF et les ISPV, il ressort des entretiens de façon unanime que les meilleurs agents de ces corps ont connu des expériences multiples en termes d'environnement professionnel.

La situation est comparable chez les opérateurs. C'est le cas à l'ASP, où beaucoup d'agents de 50 ans et plus voient leurs perspectives professionnelles très limitées en interne ou en externe. Cette relative étanchéité (tout au long des carrières) entre les environnements professionnels (AC, SD, DDI, Établissements Publics, Établissements d'enseignement) du MAA accentue la difficulté de passer d'un secteur à un autre tout particulièrement en fin de carrière.

L'inspection générale de l'ASP (5 postes budgétaires) est pourvue en interne et sans conditions précises pour y rentrer. Si elle est aujourd'hui exclusivement réservée à des fins de carrière, la volonté est actuellement de favoriser les entrées et les sorties. Les missions de cette inspection générale sont apparentées à celle des IGAPS et ces agents font aussi des missions d'inspection à l'occasion des changements de directeurs.

Les agents des corps techniques ont la possibilité de faire reconnaître leur expertise par le biais de **la COSE**<sup>28</sup>. Pour autant, sur les 44 dossiers validés étudiés par la mission, dans 2 collèges de la COSE, 18 concernaient des séniors, soit 41%. Ce dispositif, qui concerne l'ensemble des tranches d'âges, ne constitue donc pas un moyen privilégiant les séniors dans la reconnaissance de leur expertise.

---

<sup>28</sup> Commission d'orientation et de suivi de l'expertise

### **3. ANALYSE ET POINTS DE REFLEXION**

#### **3.1. À propos du ministère**

##### **3.1.1. Les besoins du MAA**

Pour assurer l'encadrement supérieur, les besoins internes du ministère semblent simples à quantifier. Il s'agit, en DRAAF, des postes de directeurs et de directeurs adjoints, en administration centrale, des postes de directeurs généraux, de DG adjoints, de chefs de service et de sous-directeurs. Certains postes de chefs de services dans les services déconcentrés ou de chefs de bureau en administration centrale pourraient aussi servir de pépinière pour des cadres débutants.

Sur les aspects qualitatifs, c'est-à-dire sur les profils dont a besoin le MAA, nonobstant les obligations réglementaires (concernant par exemple des profils vétérinaires pour la réalisation de certaines activités relevant de la santé publique, ...), l'emploi de cadres A+ avec des profils techniques précis ne constitue pas une stricte obligation.

De fait, des postes d'encadrement supérieur peuvent être tenus par des A+ généralistes (administrateurs civils, attachés hors classe). Pour autant, le ministère a souvent intérêt à choisir des IPEF ou des ISPV car ces corps s'avèrent adaptés par leur bonne connaissance des secteurs du ministère. Certains corps d'encadrement technique (Ingénieur de l'agriculture et de l'environnement) sont également susceptibles de fournir des potentiels élevés, capables d'occuper des postes d'encadrement supérieur.

La possibilité de pourvoir des postes d'encadrement par des agents non titulaires va modifier les pratiques des ministères. Que ce soit une option retenue ou pas par le MAA, la revue des effectifs nécessaires, ainsi que l'investissement permanent du ministère pour garder la richesse, la diversité et l'équilibre dans ses corps A+ sont à prévoir.

##### **3.1.2. Les atouts du MAA**

Comme mentionné au 2.2.2.2, l'examen des emplois DATE fait apparaître que les corps du MAA sont fortement représentés. Cette représentation est d'abord liée à l'histoire, mais les appréciations que nous avons reçues soulignent que les qualités des A+ du MAA sont particulièrement adaptées pour l'exercice des fonctions d'encadrement dans les DDI.

Les agents A+ techniques du MAA sont reconnus pour leurs capacités à gérer des situations complexes et agir de manière pragmatique, grâce à leurs compétences propres mais aussi par le savoir-être indispensable à la gestion de crise par exemple. Ces qualités s'exercent et s'enrichissent dans des secteurs très larges, à l'image de l'étendue des politiques publiques portées par le MAA (agriculture, élevage, faune sauvage, santé, économie, enseignement, recherche, forêts et espaces ruraux...).

Ces agents investissent également d'autres secteurs hors MAA, certains ministères (santé, finances, écologie...) ou collectivités territoriales, des opérateurs et même le secteur privé. La présence dans ces secteurs ressort comme essentielle pour, d'une part assurer la promotion et la notoriété du ministère et, d'autre part pour permettre l'acquisition de compétences nouvelles à l'encadrement supérieur du MAA.

Compétences variées et de haut niveau, capacités de synthèse et positionnement de leurs expertises constituent ainsi le patrimoine de cet encadrement, au service de leur ministère et en potentiel fort de rayonnement.

### **3.1.3. Une GPEEC absente**

Les entretiens des missionnaires ont montré que le MAA ne disposait pas d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

Certes, le MAA suit avec précision la consommation de son titre II et par voie de conséquence l'évolution de ses effectifs. Certes le MAA, par la déléguée ministérielle aux carrières (DMC) et le réseau d'appui aux personnes et aux structures (RAPS), souvent envié par d'autres ministères, conseillent les agents, œuvrent à la réalisation des tableaux d'avancement, participent activement aux campagnes de mobilité et identifient des profils à haut potentiel. Mais exceptés cette dimension budgétaire et l'appui aux personnes mené par les IGAPS, il n'existe pas une démarche formalisée de GPEEC qui peut se définir comme la recherche, par une gestion dynamique des ressources humaines, de la meilleure adéquation entre les besoins en compétences nécessaires pour assurer les missions et les compétences des personnels en fonction.

L'exigence d'une GPEEC paraît évidente pour :

- Anticiper l'avenir, en projetant notamment l'évolution des missions et des compétences nécessaires à leur exercice ;
- Garantir l'efficacité de l'administration du MAA ;
- Optimiser la gestion des ressources humaines
- Assurer aux agents des déroulements de carrière valorisants.

### **3.1.4. L'encadrement supérieur, un paradigme en profond changement**

#### Les fonctions de cadre

Au-delà de l'approche par le statut, la question de ce qu'est un cadre se pose aujourd'hui. Ce n'est pas l'encadrement qui fait le cadre. Beaucoup de cadres exercent des fonctions d'expert dans des domaines variés (informatique, gestion, ressources humaines...), mais n'encadrent personne. Inversement, de nombreux salariés occupent une position hiérarchique mais ils n'ont pas pour autant le statut de cadre.

Longtemps associé à des notions de qualification, autonomie, autorité (et rémunération adaptée), le cadre était principalement détenteur d'un pouvoir hiérarchique sur ses équipes. Cette autorité hiérarchique reste particulièrement ancrée dans la fonction publique.

Désormais, dans le secteur privé, le cadre porte également les projets de l'entreprise et est capable d'organiser autour de lui, à l'aide de ses collaborateurs, les conditions nécessaires pour atteindre les objectifs et les orientations préalablement fixés. C'est à la fois un animateur et quelqu'un capable d'organiser de manière autonome son temps de travail et la manière dont il doit atteindre ses objectifs. Ce virage est en cours dans la fonction publique.

#### Les cadres A+ dans la fonction publique

La notion de « corps A+ » n'existe pas réglementairement et a d'ailleurs été expressément écartée lors des débats parlementaires relatifs à la loi du 6 Août 2019 sur la transformation de la fonction publique.

La mise en œuvre de cette loi va intensifier la concurrence pour l'accès aux postes à responsabilités. Cette dernière autorise expressément, dès lors que les compétences attendues le requièrent, le recrutement d'agents contractuels, pour des emplois fonctionnels et des emplois de direction (art 18), et d'agents de droit privé pour occuper des postes dans les établissements d'enseignement supérieur agricole, dans les exploitations agricoles et les centres hospitaliers vétérinaires (art 20).

Bien que les conclusions de la mission Thiriez (attendues pour début 2020) ne soient pas encore connues, la création d'une école supérieure unique du Service public est envisagée pour décroiser les « grands corps ». Au moment de la publication de ce rapport, aucun élément précis n'a filtré, mais une architecture du système commune à toute la haute fonction publique pourrait, selon certaines sources, amener à la reconnaissance légale de la catégorie A+ (qui représente plus de 56 % de la catégorie A de la fonction publique).

En tout état de cause, il est assez probable, qu'à terme, le MAA aura à se poser la question du devenir de ses corps de catégorie A+. S'il fait le choix de garder ses corps A+ en l'état, l'enjeu sera de veiller à ce qu'ils restent compétitifs dans l'« offre » inter-fonctions publiques.

### 3.1.5. L'administration doit fonctionner autrement

Dans le privé, les usines qui produisent des biens ou des services s'organisent en veillant à l'optimisation de leurs moyens, notamment en faisant en sorte que les employés et collaborateurs soient occupés en permanence. Le plus souvent, les « besoins plancher » de main d'œuvre sont calculés pour produire un niveau minimal, les charges supérieures (ou pics de production) étant absorbées par des employés temporaires. L'administration sait aussi le faire avec, par exemple, le recrutement d'agents contractuels de courte durée pour renforcer la gestion de la PAC dans les SEA, mais ce mode de fonctionnement n'est pas usuel dans la fonction publique d'État.

Différents facteurs expliquent pourquoi l'administration doit fonctionner différemment.

- Les réorganisations de l'État avec ses conséquences détaillées au chapitre 1.1 ;
- Les nouvelles technologies, qui ont profondément bouleversé la gestion des activités et requièrent de nouvelles compétences ;
- La nécessité de prendre en compte les attentes sociétales, dans des délais souvent rapides, pour actualiser et infléchir les politiques.
- La réalité des différences intergénérationnelles, qui fait apparaître des équilibres vie professionnelle – vie privée et des pratiques de management différents au sein des équipes.

Ainsi, les tâches à réaliser, leur pilotage collectif, l'organisation en réseau, les délais de réalisation ont initié une révolution dans le fonctionnement de l'administration. Réactivité, agilité, adaptabilité sont les qualités que doivent avoir les services aujourd'hui. Les fonctionnements verticaux ont vocation à être progressivement supplantés par des structurations horizontales.

Il est clair que, dans ce nouveau paradigme, les cadres A+ qui ont commencé dans l'ancien monde, devront revoir leur logiciel. Tous ne sont pas également adaptables pour le faire.

Le fonctionnement en **mode projet** nécessite de revoir les organisations administratives. Si la prise de conscience gagne les différents niveaux de l'administration, la mise en œuvre n'est pas encore visible au MAA.

La gestion d'un projet nécessite des ressources dédiées (en nombre et compétences), malgré les plafonds d'emploi contraints. Cela impose que les services établissent les priorités sur lesquelles affecter les ressources adéquates, en inscrivant ce changement dans le long terme, pour travailler autrement et limiter les actions par à-coups qui caractérisent le plus souvent la gestion des projets mal menés. Bien entendu, toutes les directions ne peuvent s'engager dans cette démarche, en particulier celles effectuant majoritairement des tâches récurrentes.

Ces changements profonds nécessitent un véritable engagement des dirigeants et encadrants, mais aussi la mise en place de programmes de formation pour tous les acteurs. Cela nécessite également de construire et de valoriser de nouveaux parcours de carrière et par là même de nouvelles règles de gestion pour les mobilités et les avancements.

La DGPE est probablement la DAC avec le plus faible pourcentage d'activité régaliennne. Elle a initié une organisation en mode projet pour laquelle elle se trouve en phase de recherche d'opérationnalité. De fait, son expérience montre la difficulté de la transition d'une part, et, d'autre part, de la coexistence et de l'équilibre à trouver entre les dossiers de fond (et/ou le régalien) et les projets (et/ou les crises).

### **3.1.6. La double peine des séniors**

Au cours de la réflexion conduite pour suggérer les pistes possibles de constitution d'un pool d'experts et trouver leur support budgétaire pour effectuer leurs missions, les missionnaires ont relevé quelques paradoxes.

Lors des auditions des représentants des groupements des DDI et des DRAAF, la mission a noté, d'une part une réticence des directeurs à l'accueil de séniors et, d'autre part le témoignage d'une sous-utilisation fréquente de certains A+ séniors dans leur structure. Ce constat illustre la notion de « jeunisme », qui peut s'apparenter dans certaines circonstances à de la discrimination au motif de l'âge.

Il peut être compliqué pour l'équilibre d'un service de voir affecté un sénior A+, qui sera souvent plus âgé que les chefs de service, qui aura ses idées quant à la manière de gérer les situations, qui ne sera pas parfaitement disposé à faire ce qui lui est demandé... Face à ces perspectives, les réserves des directeurs sont nettes : ils préfèrent des jeunes cadres, qu'ils pourront plus facilement mettre « à leur main ». De surcroît, nous n'avons jamais entendu, s'agissant de A+, l'expression de besoins complémentaires et structurels de séniors expérimentés. Certaines DRAAF dans les grandes régions recomposées sont d'ailleurs assez souvent dans un dispositif de redéfinition des fonctions d'adjoint, qui leur permettent de largement couvrir leurs besoins pérennes de haut niveau.

Les besoins d'experts de haut niveau qui ont été exprimés, concernent essentiellement des besoins d'appoint conjoncturel pour répondre à :

- une carence ponctuelle d'encadrement à moyen terme,
- une situation de crise (donc imprévue) qui sature et déborde les services,
- une restructuration qui touche les attributions d'une partie des agents et nécessite une gestion humaine délicate.

Dans ce contexte, il paraît difficile de créer un besoin qui justifierait l'affectation de séniors. Pour autant, et parce que l'enjeu d'un ETP sur une dotation d'objectif n'est pas à négliger, et en réponse à la proposition qui leur a été faite sur le champ de l'ingénierie territoriale, des directeurs régionaux ont clairement et informellement indiqué aux missionnaires qu'ils rentreraient dans le cahier des charges pour bénéficier d'un A+ sénior. La question se pose toutefois de la stabilité et de la pérennité d'une telle affectation.

Si les directeurs s'accordent à considérer que beaucoup de cadres A+ en services déconcentrés se satisfont de leur poste et ont peu de velléité à enclencher un changement d'affectation faute de perspectives intéressantes, ils reconnaissent aussi que cela présente pour eux des avantages quant à la stabilité de leur encadrement. Les affectations de longue durée sur ces postes, voire sur des postes de chargé de mission ou d'adjoints sont fréquents. Ces A+ peuvent ainsi développer des bonnes capacités d'expertise sur des sujets techniques.

En revanche, lorsqu'il s'agit de regarder dans quelles conditions, ces expertises pourraient être mises au service d'autres structures, il ressort assez clairement une réserve, tant de la part des directeurs que des intéressés eux-mêmes.

Les premiers parce que cela, reviendrait à reconnaître que leur collaborateur est sous-employé, ce qui peut se révéler pénalisant lors du dialogue de gestion. De plus, l'absence de ce collaborateur devra être compensée par un surcroît de travail pour les autres cadres de l'équipe.

Les seconds, tout simplement parce qu'ils savent que l'effort consenti et les contraintes supportées n'auraient, aujourd'hui, aucune contrepartie positive sur leur carrière.

Ces éléments éclairent les difficultés à surmonter pour valoriser les compétences et orientent sur les voies à trouver pour y faire face.

Si les services territoriaux expriment des besoins ponctuels en expertise à court terme, ils le sont moins sur des besoins à long terme. Or, l'analyse menée par la mission conduit à exprimer que ces besoins existent et que les satisfaire permettrait au MAA de mieux anticiper les enjeux notamment alimentaires, sanitaires, agronomiques et écologiques d'aujourd'hui et surtout de demain. La mission estime nécessaire de repérer des séniors parmi ceux qui ont développé une connaissance technique sur le territoire, sur nombre de thèmes sur lesquels les compétences se raréfient ou de sont plus en plus sollicitées.

### **3.1.7. Sortir de la fonction publique : essaimage, reconversion, rupture conventionnelle**

#### **L'essaimage**

L'employabilité des séniors A+ peut être favorisée si ces derniers ont bénéficié, au cours de leur carrière, d'affectations dans des secteurs sortant du champ du MAA (essaimage).

L'essaimage permet, en effet, de développer de nouvelles compétences professionnelles et humaines. Il favorise le transfert de méthodes et développe les capacités d'adaptation. À ce jour, ce sont surtout des cadres A+ juniors qui sont recherchés et qui bénéficient de cette politique.

Proposer à des séniors A+ de profiter d'affectations au titre de l'essaimage passe en premier lieu par la connaissance :

- Des compétences des cadres (SIRH, entretiens, RAPS...),
- Des volontaires et de leurs souhaits (secteur d'activité, lieu géographique, disponibilité, durée de l'essaimage, ...),
- Des secteurs que le MAA juge prioritaires pour essaimer,
- Des postes proposés (veille active, avec une entité en charge de cette veille au MAA.)

En deuxième lieu, il convient de faciliter l'essaimage en accompagnant le cadre A+ sénior dans ses démarches administratives, en ayant soin de garder le contact via le bureau de gestion.

En troisième lieu, l'essaimage doit être valorisé en prenant en compte l'expérience acquise par le cadre et en prévoyant une affectation à son retour.

La question de l'essaimage oblige à considérer les **nouvelles règles en matière de déontologie**

La commission de déontologie de la fonction publique a pour rôle de contrôler le départ des agents publics, et de certains agents de droit privé, qui envisagent d'exercer une activité dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel. Elle examine si les activités privées qu'ils envisagent d'exercer ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions.

Elle est aussi compétente pour donner un avis sur la déclaration de création ou de reprise d'une entreprise faite par un agent qui souhaite cumuler cette activité avec son emploi public.

Elle est également chargée d'examiner les demandes d'autorisation des personnels des services publics de recherche souhaitant être détachés ou mis à disposition auprès d'entreprises valorisant leurs travaux de recherche ou collaborer avec celles-ci.

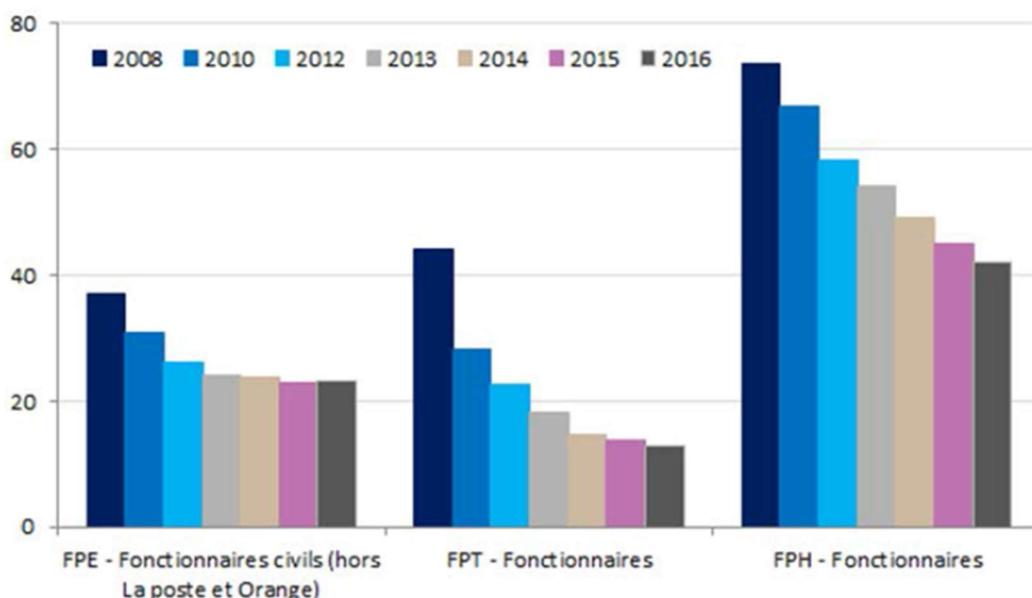
La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit le remplacement de la commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) par la haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) à compter du 1er février 2020. Il sera nécessaire d'assurer une veille sur les premiers mois de fonctionnement afin de savoir si les mouvements d'essaiage seront davantage contraints ou pas.

Cela peut potentiellement affecter un certain nombre des 825 agents de catégorie A+ du MAA qui sont placés en détachement ou en disponibilité (hors les détachements sur emplois DATE ou chez des opérateurs du MAA, ainsi que les disponibilités sans autre activité professionnelle).

### Les départs anticipés

Parmi les fonctionnaires civils des différentes fonctions publiques, la part des départs à la retraite avant l'âge de 60 ans est en baisse entre 2008 et 2016 (voir graphique ci-dessous). Elle concerne plus les hommes que les femmes, et davantage les fonctionnaires hospitaliers principalement au titre des catégories actives. L'âge moyen de départ des fonctionnaires de catégorie active s'établit à 58 ans et 10 mois. France Stratégie<sup>29</sup> précise à ce propos qu'il est difficile d'analyser les comportements.

Tableau sur la part des fonctionnaires, en milliers (civils de l'État, territoriaux et hospitaliers), dont la pension est entrée en paiement avant l'âge de 60 ans – Source : France Stratégie



La part des pensions liquidées avec décote ne baisse pas chez les salariés du privé (elle augmente même nettement à la MSA), contrairement à ceux du public et tout particulièrement pour la fonction publique d'État. La prolongation d'activité s'explique autant par l'intérêt porté au travail exercé que par des considérations d'ordre financier, l'intérêt de la surcote étant mieux connue dans le secteur public et tout particulièrement par l'encadrement.

<sup>29</sup> Les séniors, l'emploi et la retraite – France Stratégie, octobre 2018

La mise à la retraite d'office peut se faire sur des bases différentes entre le public et le privé. Dans la fonction publique, la limite d'âge était fixée à 65 ans, mais elle est portée progressivement à 67 ans par la réforme de 2010<sup>30</sup>. Un régime dérogatoire permet de repousser cette date limite : carrière incomplète, enfants à charge, parent d'au moins 3 enfants au 50ème anniversaire, emplois de direction.

Le sujet « départ volontaire et prolongations départ en retraite » est l'action A22 du plan managérial, porté par le SRH.

Le **départ volontaire** (avec radiation) est rarement observé.

L'indemnité de départ volontaire (IDV) a été versée pour 43 agents de catégorie A en 9 ans (moins de 5 par an), pour des départs à 52,67 ans en moyenne en 2017 (versus 47,57 en 2009). 13 départs ont concerné un A+ (soit un peu plus de 1 par an), dont 9 agents du corps des IPEF.

La loi du 6 août 2019 sur la transformation de la FP a créé un dispositif de **rupture conventionnelle** dans le secteur public, avec une phase expérimentale de 2020 à 2025.

Un fonctionnaire pourra recourir à une rupture conventionnelle individuelle à partir du 1er janvier 2020 et jusqu'au 31 décembre 2025. Ni démission ni licenciement, ce dispositif (en vigueur depuis 2008 dans le secteur privé) est un accord amiable par lequel l'agent public et son administration conviennent des conditions de départ. La rupture conventionnelle donne lieu à une indemnité de rupture et ouvre droit aux allocations-chômage. Elle entraîne aussi la perte du statut de fonctionnaire.

À ce stade des débats, l'ISCR (indemnité spécifique de rupture conventionnelle) se veut un dispositif incitatif pour favoriser la reconversion professionnelle des agents souhaitant rejoindre le secteur privé. Le montant plafond pourrait approcher les 80% de l'IDV<sup>31</sup> octroyée lors d'une restructuration de service.

Une mission de préfiguration de l'Agence en reconversion de l'État a été initiée par une lettre du 5 juillet 2019 et devrait rendre ses conclusions en même temps que la remise de ce rapport. Il s'agit pour l'État (la DGAFP) de se doter d'une fonction « reconversion et mobilité » efficace, qui soit en mesure de construire, avec les responsables RH des ministères, une offre de services adaptée pour les agents concernés par les chantiers de transformation. Cette structure permettrait d'avoir ainsi une politique d'accompagnement des mobilités et des transitions professionnelles plus proactive dans une véritable logique d'anticipation.

Dans le même esprit, le Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines (FAIRH) a été lancé en 2019. Doté de 50 millions d'euros, il a vocation à accompagner les reconversions et les mobilités des agents de l'État dans le cadre de transformations de services. Les ministères et leurs opérateurs peuvent donc le mobiliser pour cofinancer des mesures d'accompagnement individuel et collectif, mais également les dépenses de conception et de pilotage de ces transformations (études d'impact RH, audits organisationnels). Coaching, bilan de compétences, aide à la mobilité, formations dans le cadre de reclassement ou encore accompagnement familial... : le FAIRH permet de soutenir différents projets et d'apporter ainsi des

---

<sup>30</sup> L'impact des nouvelles négociations sur la retraite universelle en cours fin 2019 n'a pas été évalué car inconnu à la date de clôture de cette mission

<sup>31</sup> Le montant de l'IDV est égal à 1/12<sup>ème</sup> de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle de sa demande multipliée par le nombre d'années de service effectif, le tout dans une limite maximale de 24 fois la rémunération brute (soit environ 2 ans de la rémunération brute)

solutions concrètes aux agents.

Le ministère des armées et la mission de retour à la vie civile des officiers généraux (MIRVOG) programment des stages « création, reprise d'entreprise » pour faciliter les projets personnels, ainsi que des rencontres avec des professionnels pour faciliter les mises en relation.

Enfin, un objectif accessoire de ce dispositif pourrait être de trouver une sortie élégante pour les agents ayant atteint leur grade maximal, leurs droits à la retraite et dénués de charges familiales, plutôt que d'accepter la prise de charge et la recherche d'affectation pour les DDI en fin de mandat par exemple. Cette option n'est pas dénuée d'intérêt pour la masse salariale du MAA (salaire et éventuellement versement de la GIPA<sup>32</sup>).

## 3.2. À propos des corps

### 3.2.1. Parcours de carrière ou parcours professionnel ?

La notion de parcours de carrière s'entend encore aujourd'hui comme un parcours strictement ascendant. À titre d'illustration, la charte des ISPV<sup>33</sup> précise (§ 3.1) que :

- « Les ISPV sont incités à réaliser pendant la première partie de leur carrière professionnelle un parcours « qualifiant » qui leur permet ultérieurement d'accéder à des postes à plus hautes responsabilités. Ces parcours correspondent à des enchaînements cohérents de postes en position normale d'activité ou de détachement, et de situations professionnelles amenant à occuper des emplois de complexité croissante, que ce soit dans des domaines techniques ou de management »
- « Cet enrichissement des compétences est associé à des mobilités (géographiques, structurelles ou fonctionnelles) indispensables pour développer et valoriser le potentiel des agents dans une logique de progression de carrière »

Cette approche historique ne laisse que peu de place au développement de l'expertise (existante cependant et heureusement valorisée par la COSE<sup>34</sup>) et pas de place du tout aux parcours atypiques (expérience dans le secteur privé, management transversal, gestion de projet...) ou parcours imposés par des accidents de vie, par des événements familiaux ou de santé.

À cet égard, il serait profitable de substituer le vocable « parcours professionnel » à celui de « carrière », qui conserve une connotation ascendante à ce jour.

Les missions d'encadrement sont usantes et l'alternance de postes de ce type avec des missions d'expertise ou de management transversal permet le ressourcement. L'actuelle évolution sociétale voit d'ailleurs les nouvelles générations ne pas hésiter à enchaîner pauses et changements dans leurs carrières, repositionnant la place de l'activité professionnelle dans un équilibre de vie dépendant de leurs choix de famille, de loisirs et de découvertes.

Il est également surprenant de constater que les 3 grands corps A+, objets de l'étude, du MAA sont pratiquement absents du secteur de l'enseignement technique agricole (ETA), dont les enjeux managériaux et le rôle dans l'application concrète de politiques publiques du MAA ne sont pas à démontrer.

<sup>32</sup> La Garantie Individuelle du Pouvoir d'Achat (GIPA) a été instaurée en 2008 pour amortir, sous certaines conditions, la perte de pouvoir d'achat subie par les personnes employées par l'administration. Il s'agit d'un rattrapage de salaire pour les fonctionnaires dont le salaire a évolué plus lentement que l'inflation (par exemple pour les agents ayant atteint leur indice maximal depuis plusieurs années).

<sup>33</sup> La charte des IPEF est, à quelques mots près, identique sur ce sujet.

<sup>34</sup> COSE : commission d'orientation et de suivi de l'expertise, c'est l'instance pivot du dispositif de reconnaissance du MAA. Elle précise les besoins prioritaires du ministère en expertise et coordonne les travaux des collèges de domaine. Elle est présidée par la Secrétaire générale.

La mission estime que les connaissances techniques, ainsi que les compétences managériales des IPEF et des ISPV ont toute leur place dans l'ETA, qui rassemble la moitié des effectifs du MAA. Il faudrait cependant que les responsabilités d'un chef d'unité de production et d'un directeur d'EPL (équivalentes à celles d'un directeur de DDT) soient valorisées dans la carrière de ces A+ (tant sous l'angle promotionnel qu'indemnitaires). Enfin, en incidente cela permettrait d'entretenir la connaissance de l'ETA au sein du CGAAER puisque seuls les IG de ces corps A+ peuvent y contribuer.

Ce qui vient d'être observé peut aussi se décliner dans tous les secteurs où la présence des A+ du MAA est possible (collectivités, opérateurs, ...). À chaque fois, l'évidence d'une remise à plat du paradigme de la valorisation du parcours professionnel des agents s'impose. Une réflexion sur la restructuration des dispositifs indemnitaires et de promotion est à mener. Il reste à savoir si le moment de cette évolution culturelle est venu pour le ministère et les organisations syndicales.

### **3.2.2. Cotation des postes, règles de promotions : discussion sur la balance avantages/inconvénients**

Les travaux menés par le MAA pour la mise en place du RIFSEEP<sup>35</sup> a permis de distinguer le classement des postes (au sens du parcours professionnel) et la cotation des postes (au sens du régime indemnitaire associé au poste).

**Le classement des postes** est devenu un point de crispation, voire de blocage des parcours et des avancements. En effet, le critère du management hiérarchique (par opposition au management transversal) est jugé prioritaire.

A ces égards, la charte des ISPV précise que :

- (§ 3.1) « *Le ministère en charge de l'agriculture a établi un classement des postes pour les agents de catégorie A, [...] avec des postes [...] classés 2 et plus, destinés aux cadres A+. [...] une « compatibilité descendante » permettant aux ICSPV de postuler sur les postes classés inférieurs à 3 reste envisageable. Ainsi, des dérogations au cas par cas peuvent être acceptées pour résoudre des situations particulières. Pour les ICSPV, elles se traduisent alors par un ajustement à la baisse des primes au regard de la fonction occupée* ».
- (§ 5.2) « *Pour la promotion au grade d'en-chef [...], aux critères statutaires s'ajoutent des critères non-statutaires : [...] occuper un poste classé 3 depuis moins de 3 ans, qui correspond à l'obligation de mobilité [...], aptitude au management, importance des postes occupés, manière de servir et potentiel pour accéder à des postes classés 3 et plus, etc.*

La charte des IPEF précise la notion clé de « pivot » pour les promotions. Elle offre plus de souplesse

- *Pour le grade d'en-chef (« [...] nommés sous réserve d'occuper, généralement depuis moins de 3 ans, un poste compatible avec le nouveau grade de promotion »)*
- *Pour le grade de général (« [...] Sont également prises en compte l'importance des responsabilités exercées et les projets ou expertises réalisés sur les postes les plus récents »)*

La gestion des mobilités vers un poste « bien classé » peut vite devenir un « calvaire » pour de multiples raisons : raréfaction des postes classés 3, impossibilité de « redescendre » vers un poste 2 ou 1, au risque de développer ou entretenir une usure professionnelle et une démotivation incompatibles avec l'efficacité et le bien-être au travail souhaitables.

---

<sup>35</sup> Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

La fusion des régions, en réduisant fortement les postes de management, a créé des postes de chefs de mission et certains postes de chefs de service requalifiés en emplois DATE. À moyen terme, ces postes DATE vont disparaître. Pour les A+ qui les occupent (sénior pour la plupart), la question de leur nouvelle affectation se pose.

Il paraît clair à la mission que ce système est arrivé à ses limites. Il devient non seulement incompatible avec une compétition équitable avec les agents des autres fonctions publiques ou ceux du privé, mais il « grippe » également les mouvements jugés indispensables au parcours des A+. Une certaine fluidité doit impérativement être retrouvée.

### **3.2.3. Un corps A+ : quel est le bon équilibre ?**

Les corps A+ du MAA sont constitués de 3 grades<sup>36</sup>. Avant que les statuts n'introduisent des variations de pourcentage entre les grades, selon le taux promu sur promouvables, le premier grade était généralement constitué de près des 2/3 du corps et les jeunes de ce grade enchaînaient des postes de responsabilité croissante dans un parcours plutôt bien balisé et avec une progression continue.

Le deuxième grade, constitué d'un petit tiers de cadres expérimentés, plutôt en deuxième partie de parcours occupaient des postes de directeurs.

Le troisième grade ne concernait qu'environ 5% du corps et était constitué des cadres qui avaient occupés des responsabilités élevées avec succès, ceux-ci étant généralement en fin de carrière.

Le corps A+ d'aujourd'hui ne peut plus avoir le même fonctionnement. En effet, les pyramides d'âge sont déformées, voire inversées, alors que le nombre des postes à responsabilité s'est considérablement resserré. Les progressions de carrière ne sont plus toutes tracées.

Un corps A+ a naturellement vocation à « produire » des managers de haut niveau. Cependant, les corps A+ techniques ont une légitimité (voire une quasi obligation) à héberger des membres qui excellent dans certaines spécialités et sont des experts reconnus dans leur domaine, les autres membres ayant naturellement vocation à s'investir sur des postes plus variés.

La déconnexion de la rémunération avec l'ancienneté, la fonction s'y substituant, paraît inéluctable. Elle n'en constituera pas moins un bouleversement culturel.

Il est vraisemblable que les corps A+ qui resteraient arc-boutés à leur statut pourraient se révéler inaptes à suivre l'évolution de l'État, notamment au regard des places qui pourraient être prises par d'autres corps A+ ou par les cadres recrutés dans la société civile.

### **3.2.4. A+ : Le paradoxe du recrutement**

La question est récurrente : Comment prévoir le recrutement des agents pour faire face aux besoins des 20 ou 30 prochaines années ? Les réflexions et missions diverses qui ont été conduites sur les corps A+ de la fonction publique ont régulièrement essayé d'y répondre, sans aboutir.

L'intérêt du MAA est d'avoir des cadres A+ de bon niveau, dès le recrutement. C'est un des enjeux pour le corps des IPEF. Ceux qui ont déjà assisté au déroulement d'une séance « Amphi-retape » à Polytechnique ont pu mesurer le mode utilisé par le ministère de l'agriculture pour attirer les jeunes X. En effet, la côte d'un corps d'ingénieurs est directement liée à l'attraction que le corps suscite chez les sortants de l'École Polytechnique. Plus le taux des X entrant dans le corps est important, plus le

---

<sup>36</sup> Les IPEF et ISPV ont 4 grades dont deux grades de généraux, et les Adm Civ ont 3 grades. Par souci de simplification, il sera mentionné « 3 grades » dont 1 de général dans ce rapport

corps est prestigieux. Or ce taux diminue depuis plusieurs années pour le corps des IPEF: il était de 45 % avant 2009, il est passé à 43% entre 2009 et 2012 et n'est pas loin de 35% aujourd'hui. On peut comprendre le souci d'attirer les meilleurs, mais le message adressé aux élèves pour ce faire est orienté vers un spectre très large et varié de missions, au sein d'un parcours idéalisé. Ce discours s'avère souvent en décalage avec les postes qu'ils trouveront en sortie d'école, ce qui peut générer des déconvenues ultérieures.... Tenter d'attirer les jeunes par ce message nous paraît être un leurre et une erreur stratégique.

Le corps des ISPV a également connu une période où le discours pour attirer les candidats était discutable, voire trompeur<sup>37</sup>.

Mieux expliquer les attentes des employeurs et les exigences des métiers ainsi que l'humilité et l'audace nécessaires pour conduire des projets publics adaptés aux besoins d'une société complexe serait plus judicieux mais ferait sans doute moins rêver.

Le MAA fait ainsi face à ce paradoxe de promettre des carrières express à de jeunes A+, cédant ainsi au jeunisme qui va à l'encontre de la valorisation des fins de carrière de ces corps.

Le ministère a besoin d'expertises dans l'ensemble des domaines relevant de son périmètre (forêt, alimentation, santé publique, économie agricole, environnement, ...). Or, cette expertise se raréfie. Les procédures de recrutement doivent prendre en compte la nécessité de construire des parcours pour faire monter en compétences les experts pertinents.

Tant dans les services déconcentrés qu'en administration centrale, les emplois permettant l'acquisition de compétences techniques se sont considérablement réduits, notamment avec les transferts de missions faites dans les phases de décentralisation. Certains opérateurs du MAA détiennent des experts, mais des marges de progrès existent pour faciliter la mobilité des A+ concernés. En tout état de cause, pour les corps A+ du MAA, il paraît essentiel de veiller après le recrutement à ce que les premières affectations soient réalisées sur des postes « terrain ». Les études faites sur les parcours de carrière des A+ ont démontré que les parcours réussis ont été ceux où les agents avaient eu « les mains dans le cambouis » dans les premiers segments de leur parcours ;

Enfin, la mission constate que les A+ du MAA sont particulièrement bien placés en interministériel, dans les autres fonctions publiques et dans le privé. Elle suggère la reconnaissance de ces parcours moins classiques, notamment en facilitant l'essaimage et les affectations externes au MAA.

### **3.3. À propos des agents A+**

#### **3.3.1. Séniors et mode projet**

Ce mode de travail, qui fonctionne avec des processus itératifs, des indicateurs et une comitologie adaptée, permet une adaptation permanente aux attendus. Il consiste en un management assez différent de l'habituel fonctionnement hiérarchique vertical des administrations et constitue ainsi une rupture forte avec ce qu'ont connu les managers traditionnels.

Ce mode horizontal d'animation d'équipe repose sur un système auquel les seniors ne sont généralement pas accoutumés. Le principal enjeu sera pour eux de s'affranchir du passé, de quitter leurs habitudes et d'abandonner leurs réflexes, d'accepter cet autre mode de travail en équipe.

---

<sup>37</sup> Référence à une note interne dans laquelle étaient mis en avant les avantages de la fonction publique, au détriment des enjeux de santé publique porté par le corps des ISPV.

L'enjeu sera également d'animer de manière ouverte une équipe pluridisciplinaire où les connaissances et compétences seront à assembler dans un mode systématiquement innovant.

Une formation théorique et/ou une découverte pratique, seraient vraisemblablement utiles à prévoir pour l'adaptation des séniors dans l'optique de leur valorisation.

### **3.3.2. Employabilité des séniors**

Selon le Ministère chargé de l'emploi, l'employabilité est « la capacité d'évoluer de façon autonome à l'intérieur du marché du travail, de façon à réaliser, de manière durable, par l'emploi, le potentiel qu'on a en soi. On considère généralement que l'employabilité d'un individu va dépendre à la fois de ses connaissances, de ses savoir-faire et de ses savoir-être, c'est-à-dire de son comportement et de ses attitudes dans le monde du travail.

Pour les séniors A+ concernés, l'accession au généralat offre l'opportunité de continuer à occuper des emplois en rapport avec leur grade, comme les emplois DATE, les emplois fonctionnels en administration centrale ou comme membre du CGAAER ou du RAPS. Cependant, et comme cela a été explicité dans le chapitre 2.2, le nombre de ces postes n'est pas suffisant pour accueillir des généraux ayant quitté, à leur demande ou non, leur emploi fonctionnel ou les généraux de retour de détachement.

Pour les séniors A+ des deux premiers grades, se pose la question de leur devenir professionnel et de leur accès éventuel au grade terminal. Quelles missions pourraient leur être confiées pour être en adéquation avec leurs compétences, leur rémunération, leurs aspirations, et les besoins de l'administration? La question de l'employabilité de ces agents se pose de manière aiguë.

La majorité des séniors A+ qui assurent des missions d'encadrement sont épanouis professionnellement. En revanche, ceux qui sont dans des postes sous-dimensionnés, la plupart du temps suite à des réorganisations ou à la création de postes « ad hoc », peuvent être en situation de souffrance au travail. Cette souffrance est indépendante du niveau de leurs qualités professionnelles, y compris celles qui leur permettraient de rebondir dans un autre environnement.

L'allongement des carrières met en évidence des problématiques spécifiques, comme la pénibilité et l'usure professionnelle. Performance et motivation sont des éléments qui remontent du terrain, tout comme les relations intergénérationnelles.

Des entretiens qu'ont eus les missionnaires, les freins au maintien d'une employabilité optimum sont les suivants:

- La perte d'un statut peut être mal vécue, en lien avec la perte de responsabilités;
- L'obligation de faire mobilité se heurte à des choix familiaux, géographiques, personnels... ;
- L'acceptation d'un emploi moins côté que celui précédemment détenu est le plus souvent mal perçu par l'intéressé mais aussi par son entourage professionnel et familial ;
- La baisse de rémunération n'est pas ou peu admise, car elle est synonyme d'échec professionnel ;
- Le repli « par confort » sur le socle de ses compétences, voire l'érosion de celles-ci, limite la volonté de changement ;
- Une faible mobilité professionnelle et géographique tout au long du parcours professionnel ne prépare pas les séniors à se remettre en question ;
- L'absence ou l'insuffisante maîtrise des nouvelles technologies et des techniques de management de projet handicape les séniors A+, qui se retrouvent en concurrence avec de jeunes collègues.

Ces freins peuvent être levés par un accompagnement adapté. À cet égard, la formation dispensée aux nouveaux arrivants au CGAAER est exemplaire et pourrait servir de base de réflexion à l'élaboration d'un programme de mise à niveau des connaissances pour tous les agents A+ en seconde partie de carrière

### **3.4. À propos de l'accompagnement nécessaire à tout changement**

Les missionnaires estiment que la valorisation des fins de carrière des séniors A+ de plus de 55 ans doit s'inscrire dans un projet plus vaste. Se focaliser sur les modalités visant à valoriser les A+ séniors serait de peu d'effet si ce travail n'accompagnait pas un train judicieux de mesures structurelles.

Les personnes que nous avons rencontrées lors de nos auditions sont dans l'ensemble individuellement convaincues de la nécessité d'écrire une nouvelle page pour les A+ du MAA. La plupart sont cependant conscientes de l'inertie du système actuel et mesurent le chemin à parcourir pour faire évoluer les usages tant sur les plans individuels que collectif. L'attente sociétale pousse dans ce sens et conduire ce travail sur les A+ paraît incontournable.

Comme évoqué en 1.2.1 et 1.2.2, différents diagnostics ont été réalisés en interministériel mais également au MAA (travaux sur les parcours de carrière des IPEF et ISPV), avec des plans d'action pertinents (rapport CGAAER de 2010, plan managérial de 2016) sans que cela ne se soit traduit en actions concrètes avec des effets positifs et mesurables.

Pour que cette mission n'enrichisse pas la bibliographie des rapports qui auraient pu changer la donne, il est indispensable d'amorcer un profond changement culturel. Ceci ne peut pas se faire sans une conduite de projet irréprochable et des moyens pour accompagner le changement.

Cinq conditions doivent ainsi être remplies pour effectuer la transformation proposée par la mission:

- Une volonté ministérielle
- Une stratégie pour chaque corps et en inter-corps
- Un plan d'actions sur trois horizons
- Un pilotage du changement
- Un accompagnement du changement

## 4. PROPOSITIONS

Au regard de la situation des séniors des corps A+ et des enjeux du ministère de l'agriculture, l'expertise réalisée conduit à formuler 5 recommandations. Des mesures opérationnelles sont déclinées pour compléter certaines d'entre elles afin de faciliter leur mise en œuvre.

Il ne suffit pas de traiter les effets de la séniorisation des corps A+ pour résoudre la problématique rencontrée, il faut également agir sur les causes, c'est-à-dire sur le recrutement et la conduite des parcours des A+.

Pour réussir, il faut accompagner ce profond changement.

### 4.1. Identifier et recenser la ressource

« *La transformation de l'action publique impose sans arrêt de créer des task-force* » affirme Jean Marc Sauvé, ancien vice-président du Conseil d'État, dans un récent article<sup>38</sup>. Comme cela a été développé dans le chapitre 3.1, il n'y a pas de GPEEC au ministère de l'agriculture.

Un des chantiers principaux de la GPEEC à construire sera d'effectuer le recensement des compétences techniques, managériales et de savoirs-être des cadres, en particulier pour les A+. Il s'agira d'en assurer la maintenance et l'actualisation dans une base de données accessible et simple pour une utilisation pratique et rapide. Pour être efficace, ce recensement devra se faire sur la base d'un outil d'évaluation simple, utilisable aussi bien en auto-évaluation que lors des entretiens annuels de développement avec le N+1 ou avec un IGAPS. Le référentiel utilisé au CGAAER pour gérer les compétences de ses membres est proposé en ANNEXE 14

Cette base de données, une fois constituée, pourra être utilisée pour préciser le vivier des hauts potentiels, le fichier des compétences sectorielles, scientifiques ou techniques, ainsi que la localisation géographique des compétences rares. Au service de la gestion des corps en général et de ceux des A+ en particulier, elle constituerait un instrument appréciable de pilotage et de valorisation pour le ministère, notamment au moment de la mise en place des dispositions de la nouvelle loi de la transformation de la fonction publique.

Bien évidemment les travaux déjà réalisés (par la COSE par exemple) ou les fichiers déjà existants (fichier des membres du CGAAER ou du RAPS par exemple) seront à exploiter.

Le développement des outils informatiques ainsi que la capitalisation sur des pratiques récentes en matière de gestion des agents devraient permettre l'aboutissement de ce serpent de mer qu'est la GPEEC ministérielle.

Ce préalable paraît incontournable, car il n'est pas possible de valoriser ce qui n'est pas connu.

**R1. Construire et maintenir le recueil des connaissances et des compétences des A+, en priorisant sur les séniors**

### 4.2. Développer l'appui temporaire des services

Le resserrement des équipes et la tension du flux des tâches ne permettent souvent pas de disposer de la capacité à faire face au sein de l'équipe soumise à un pic d'activité.

Il est judicieux de prévoir des appoints conjoncturels pour faire face à une crise (sanitaire par exemple), une attaque médiatique (dérive mettant en cause la protection animale dans un abattoir ou un élevage par exemple), un accident industriel (pollution accidentelle diffuse ou massive suite à une explosion ou un incendie dans une usine de produits chimiques par exemple), une

<sup>38</sup> Acteurs publics – septembre 2019

restructuration des services nécessitant une modification en profondeur de l'organisation administrative, la mise en place de nouveaux contrôles suite au Brexit, un conflit d'usage médiatisé quant à une ressource... (barrage hydraulique par exemple), la mise en cause de risques pour la santé publique, ...

Certains événements médiatisés nécessitent des réactions rapides et efficaces de l'État, pour lesquels des missions de durée limitée paraissent pertinentes.

Toutes ces missions, parce qu'inhabituelles, atypiques, peuvent utilement être conduites par des experts de bon niveau, des hauts fonctionnaires expérimentés ayant rencontré dans leur parcours des situations diverses et ayant démontré leur capacité d'adaptation pour trouver les options les plus pertinentes. Des séniors peuvent trouver ici leur place, dès lors qu'ils disposent des compétences requises, ont été identifiés et sont mobilisables.

## **R2. Investir des séniors A+ dans les missions temporaires d'accompagnement et d'expertise de haut niveau au profit des services**

Plusieurs mesures opérationnelles sont nécessaires pour la mise en œuvre de cette recommandation.

### **4.2.1. Une veille active sur les besoins**

Les responsables des administrations centrales et des opérateurs ainsi que les représentants des groupements identifient tous une palette large et diversifiée de besoins d'accompagnement. Dans la plupart des cas, ces besoins sont urgents et doivent être satisfaits dans un délai bref. Une veille régulière sur ces besoins serait à concevoir et une discrimination à organiser sur le niveau de la ressource à prévoir pour s'assurer d'une mise en correspondance avec un niveau A+.

### **4.2.2. Un contrat clair**

Les besoins exprimés ne se traduisent pas tous par la « mise à disposition » d'une personne expérimentée à temps complet.

Dans certains cas (tutorat d'une équipe junior, mentoring d'un cadre débutant ou en difficulté, opérations de formation...), les interventions peuvent même se concrétiser à distance.

Dans tous les cas, la conduite de ces missions implique qu'elles soient rapidement et clairement balisées. Ainsi, la durée de la mission, le positionnement hiérarchique du manager expérimenté, l'inventaire des moyens dont il disposera, les ressources humaines qu'il aura la possibilité de mobiliser, les livrables qu'il aura à réaliser, la périodicité des comptes rendus de ses travaux doivent être identifiés avec exhaustivité.

L'analyse des retours d'expérience des quelques missions d'appui effectuées par des séniors ainsi que nos auditions nous permettent de suggérer quelques conditions clés pour la réussite de ces missions d'appui :

- Une durée d'appui bornée dans le temps (6 à 9 mois maximum) pour les missions à temps complet ;<sup>39</sup>
- La vérification d'absence de conflits d'intérêts ;
- Un positionnement hiérarchique précisé ;

<sup>39</sup> Pour des appuis à temps partiel, du type tutorat ou formation, une durée appropriée sera à déterminer.

- Une possibilité de choix pour le bénéficiaire (la structure devrait pouvoir choisir parmi plusieurs candidatures proposées) ;
- Une valorisation formalisée du travail apporté par le sénior A+ ;
- Des attendus et des livrables clairs ;
- Des moyens disponibles (budget déplacement, séjour, ...) ;
- La désignation des ressources et des services que le missionnaire pourra solliciter, ainsi que les conditions de cette sollicitation.

Quant au rattachement budgétaire des ETP mis à disposition, la mission estime qu'il convient de bâtir un système transparent où la structure « paie » le service rendu.

A titre d'exemples, les modes suivants pourraient être imaginés :

- Le « paiement » d'une mise à disposition temporaire d'un sénior pourrait être fait par le décompte de la quotité d'ETP correspondante sur le plafond annuel d'emploi de la structure.
- Une quotité d'ETP serait réservée a priori pour constituer une task-force sénior ; elle pourrait l'être via un « prélèvement » d'ETP ad hoc auprès de services choisis<sup>40</sup>.
- Le « paiement » pourrait aussi s'envisager via la masse salariale et le titre 3, en particulier pour les missions courtes ou en temps partiel, comme cela se pratique pour les missions confiées à des consultants extérieurs.

#### **4.2.3. Une mise à niveau des séniors**

Les évolutions des contextes de travail dans les structures sont telles que les séniors qui ont quitté une affectation opérationnelle sont vite éloignés de la réalité professionnelle.

Il est par ailleurs nécessaire de maintenir leur capacité d'ouverture, leur adaptabilité et leur aptitude à travailler dans une équipe plus jeune, y compris sous une autorité bien moins expérimentée. Il s'agit aussi de compléter leurs connaissances sur les modalités d'animation d'une équipe projet et d'accompagnement du changement, sur l'ingénierie et le déploiement de formations ou sur le tutorat. Un ajustement de leur aptitude à travailler en réseau s'avère essentiel. Ces compétences sont devenues des conditions de la réussite des chantiers de transformation publique.

Au ministère des armées, les généraux qui quittent l'armée après avoir exercé des responsabilités de commandement bénéficient d'une aide à la mise en œuvre de leur projet de reconversion à la vie civile. *« Après avoir exercé sur des postes de commandement, les généraux qui quittent ces postes sont « reconditionnés » et réapprennent, voire apprennent, la vie civile avant de pouvoir y rentrer. »*

#### **4.2.4. Une cellule qui gère et satisfait les besoins**

Une cellule chargée de suivre les demandes d'appui et gérer le vivier susceptible de les satisfaire est évidemment nécessaire. Elle devra être particulièrement agile pour être en capacité de présenter rapidement une offre sur les ressources possibles dès l'expression d'un besoin. Son positionnement sera important dans la mesure où elle devra disposer d'une autorité et de moyens de conviction.

Diverses options sont possibles pour le positionnement de cette cellule, chacune avec ses avantages et ses inconvénients : au secrétariat général, au SRH, à la DMC ou intégrée au RAPS. Elle pourrait également être confiée au CGAAER<sup>41</sup>, au moins provisoirement, ce qui aurait l'avantage

<sup>40</sup> La constitution d'un noyau de départ peut être envisagé au CGAAER, pour profiter de son mode de fonctionnement et démarrer immédiatement, sans préjuger d'un positionnement ultérieur.

<sup>41</sup> En veillant au respect d'une nécessaire déontologie dans l'attribution de missions aux membres

d'un possible démarrage immédiat.

Quel que soit son positionnement, une instruction adaptée devra garantir un fonctionnement fluide, fondé sur une coopération loyale et réactive.

### **4.3. Construire des réseaux de ressources rares et de haut niveau**

Si tous les séniors A+ ont développé des compétences nombreuses dans le cadre de leurs activités, certains ont acquis dans un domaine, lors de crises sur des sujets sensibles ou sur des politiques publiques, une expérience et une connaissance, à la fois pratique et théorique qui font d'eux des spécialistes sur ces problématiques.

Ainsi, en complément des travaux de la COSE, il conviendrait d'identifier les détenteurs reconnus de compétences rares parmi les séniors A+, sur l'ensemble du territoire national.

Ces séniors A+ pourraient être nommés « référents » et chargés, sous la responsabilité de l'administration centrale concernée par la problématique, d'animer ou de participer à un réseau, de former des personnes ressources, voire d'épauler et de conseiller sur la durée les services qui pourraient avoir besoin de leur expertise.

À titre d'exemple, la DGAI a développé une organisation très opérationnelle qui s'appuie sur un réseau d'experts et de référents dans les territoires qui lui permet d'anticiper et d'analyser les risques. Ces personnes ressources consacrent une partie de leur temps (10 à 20%) à un travail d'expertise en lien direct avec leur expérience de terrain. Ce type d'organisation présente notamment deux avantages.

- Le premier, de ne pas recourir à un support budgétaire, puisqu'il revient à l'agent d'organiser son programme de travail ;
- Le second, de ne pas obliger l'agent à une mobilité.

Un autre type d'organisation est possible. Il pourrait s'inspirer du réseau des conseillers juridiques interrégionaux (CJI) mis en place par le service des affaires juridiques (SAJ) du MAA à partir de ses supports budgétaires pour traiter de toutes les questions juridiques qui se posent aux services déconcentrés du MAA.

Cet appui repose sur dix CJI, répartis dans 5 « inter régions », placés sous l'autorité du directeur du SAJ. Ils sont hébergés à la DRAAF de l'une des régions de leur zone de compétence. Outre leurs missions d'appui au traitement des contentieux, d'expertise juridique en amont des décisions des préfets ou de leurs services, de diffusion de l'information juridique et de veille juridique au profit des services déconcentrés, ils participent à la formation des juristes « locaux » des services déconcentrés.

La question de l'organisation étant traitée et disposant de référents, il importe ensuite pour le ministère d'identifier les secteurs exposés critiques pour lesquels les compétences sont rares. Une consultation des directeurs des services déconcentrés ou la mise en place d'un groupe de travail devrait rapidement identifier les besoins. Une mission dans ce sens pourrait être confiée au CGAAER.

Enfin, pour susciter l'adhésion des séniors A+, disposant de compétences rares, à devenir référents, outre l'idée de transmettre un savoir, de tutorer de jeunes collègues ou de témoigner ainsi de son engagement en faveur du service public, il conviendrait de reconnaître leur implication. Celle-ci pourrait être par exemple un critère supplémentaire pris en compte pour établir les tableaux d'avancement au généralat ou si le sénior A+ est déjà général, cette reconnaissance pourrait donner

lieu à la modulation à la hausse de la partie CIA du RIFSEEP.

Par ailleurs, le ministère pourrait avoir intérêt à mettre en place un réseau d'experts de haut niveau. En effet, le MAA perd des experts dans plusieurs domaines techniques, ce qui obère les capacités d'intervention des services territoriaux comme de l'administration centrale. De plus, il est de l'intérêt du ministère de rester à l'avant-garde sur plusieurs sujets d'actualité et d'avenir, tels la forêt, l'eau, les pesticides, les pratiques agronomiques, l'écologie, le changement climatique, la protection animale ...

Aussi, la mission estime judicieux de recenser et animer des réseaux d'expertise technique et managériale en s'inspirant notamment du fonctionnement du réseau des référents de la DGAL.

**R3. Repérer et mobiliser des séniors A+ sur des compétences techniques et managériales de haut niveau pour constituer des *task-forces* coordonnées**

Plusieurs mesures opérationnelles sont nécessaires pour la mise en œuvre de cette recommandation.

#### **4.3.1. Un choix réfléchi des compétences à fédérer**

Il appartient aux 4 directions du MAA (pour les réseaux techniques) et au SG (pour le ou les réseaux managériaux) de définir les réseaux à fédérer. À titre d'exemples, il pourrait s'agir de réseau : des experts du réchauffement climatique, des experts eau, de la forêt, des phytosanitaires, de la conversion bio, ... du réseau de managers-tuteurs pour les directeurs, les directeurs adjoints, ...).

#### **4.3.2. Un choix éclairé pour la tête d'un réseau**

L'efficacité d'un réseau est fortement dépendante de la personne qui a été désignée pour l'animer. Le choix la bonne personne devrait être le fruit d'un consensus entre les directions d'administration centrale et les experts.

#### **4.3.3. Une feuille de route claire et vivante pour la tête de réseau**

La mission estime indispensable que les têtes de réseau désignées soient dotées d'une feuille de route précisant les attendus et les objectifs, fixant les modalités d'organisation (quotité de temps de travail, positionnement et autorité), mentionnant les livrables et le calendrier.

Contrat d'objectifs, lettre de mission, ... Peu importe la forme, pourvu que ce document constitue le fil directeur de l'activité du groupe d'experts et soit annuellement actualisé.

#### **4.3.4. Une valorisation et une reconnaissance des référents**

Un enjeu majeur pour la mobilisation des séniors A+ est de correctement prévoir la reconnaissance de leur expérience et de leur expertise. Tant pour eux-mêmes que pour les responsables des structures dans lesquelles ils sont affectés, il ressort comme important d'afficher et caractériser leur expertise ainsi que les modalités de leur contribution au réseau auquel ils sont rattachés.

Cette fonction supplémentaire doit figurer dans la fiche de poste individuelle et permettre une reconnaissance en terme de gestion de carrière.

#### **4.3.5. Un pilotage dynamique des réseaux par la direction générale**

Si la tête de réseau est un facteur majeur de vitalité du réseau, il paraît également important que ce pilote puisse disposer d'une connexion forte avec un pilote ad hoc de la direction générale, qui dirige

et oriente les travaux du réseau. La synergie qui saura être mise en place dans le duo constitue le gage de l'exploitation optimisée des expertises rassemblées.

Une étroite et fréquente concertation entre le coordonnateur et le cadre référent de la direction générale concernée permettra d'actualiser ce qui est attendu du réseau et de ses productions.

#### **4.4. Des pratiques à faire évoluer pour préparer 2050**

L'analyse que nous avons conduite sur les corps A+ du ministère, confortée par les constats dressés pour d'autres corps A+ par d'autres ministères, incite à revoir la manière de concevoir les carrières des A+, dès les premières affectations. En effet, pour éviter l'engorgement du processus promotionnel et le relatif sous-emploi de certains agents en fin de parcours, il est nécessaire de redéfinir le déroulement de carrière tel qu'il existe depuis près de 50 ans, car il n'est plus adapté à la société et à la fonction publique d'aujourd'hui.

Une reconfiguration de ces parcours, associée à une évolution individuelle et collective de cette « culture des parcours » nous paraît devoir être engagée afin d'agir sur la cause et non seulement sur les effets.

##### **R4. Refonder les parcours de carrières des agents de catégorie A+**

Les modalités de recrutement, d'enchaînement des postes, de prises de responsabilités, de promotion de grades résultent d'une histoire, d'une tradition et d'avantages acquis dans la fonction publique, au-delà des règles des statuts.

Lorsque la mission a regardé les modalités d'emploi et d'utilisation des séniors dans le privé, dans d'autres ministères ou dans d'autres pays, elle a été frappée du contraste, du caractère inadapté et obsolète des traditions de plusieurs ministères.

Elle considère que le temps est venu de reconsidérer ces traditions, et d'abandonner celles qui ne sont plus adaptées à l'évolution de la société d'aujourd'hui.

##### **4.4.1. Adapter le recrutement des A+**

Alors que de nombreuses réformes sont intervenues pour réformer l'État, que plusieurs phases de décentralisation ont été adoptées, qu'une modernisation de la fonction publique a été introduite, ouvrant notamment le recrutement de l'encadrement supérieur, il n'y a pas eu de remise en question des modalités de recrutement dans les corps A+ du MAA.

Il est certain que l'exercice est compliqué au sens où la prévision est délicate et que l'exercice ne peut être conduit sans s'intégrer un contexte interministériel.

La mission suggère une remise à plat, tant pour une adaptation quantitative que qualitative du recrutement dans ces corps. Cela suppose une réflexion préalable, par corps, et aussi en inter corps, des besoins à moyen et long termes des A+ dans la sphère publique ainsi que de leurs « attributions ».

Une stratégie ministérielle est à construire dans une vision pluriannuelle évolutive, intégrant et actualisant les lignes directrices de gestion et les stratégies des corps des A+. Elle suggère une mission spécifiquement dédiée pour conduire cette réflexion.

##### **4.4.2. Anticiper et valoriser les parcours, pour mieux prendre en compte les compétences et les expériences grâce à une GPEEC adaptée**

Régulièrement dénoncée, la carence en termes de gestion prévisionnelle des carrières, des

compétences des agents du MAA et notamment des A+ est peu contestable. Cette absence de GPEEC induit, outre un déficit de valorisation des expériences, des savoirs et des compétences des agents, une frilosité de leur part à prendre des risques pour sortir des postes traditionnels et internes au MAA, par peur de se retrouver oublié et devoir surmonter des difficultés de réinsertion au retour. Le principal enjeu sera de trouver le moyen de positionner clairement la mission réalisée, ainsi que le service rendu, à leur juste place dans la carrière des agents.

Un « contrat » préalable à la mission entre le ministère et l'agent pourrait être judicieux.

Enfin, le maintien de l'employabilité des A+ tout au long de leur carrière est essentiel. L'actualisation régulière des données individuelles relatives aux compétences ainsi qu'un programme de formation dédié à la seconde partie de carrière seraient des outils précieux en ce sens.

#### **4.4.3. S'appuyer sur les chefs de corps et le RAPS pour renforcer les stratégies des corps A+, valoriser les carrières et assurer le suivi des agents**

En lien avec ce qui précède, les missionnaires ont constaté que les différents rapports sur la situation des corps des A+ dénoncent tous l'absence de pilotage des corps et recommandent que les chefs de corps puissent être en situation de piloter une stratégie de corps, dans une vision multi-employeurs et avec des objectifs à moyen et long termes.

Le RAPS du Secrétariat Général du MAA est un réseau qui suscite l'admiration de plusieurs autres ministères, par la présence et l'interface qu'il exerce entre le terrain et la structure centrale du ministère.

De manière pragmatique, la mission préconise d'utiliser ce réseau, qui dispose d'une bonne connaissance des agents mais aussi des besoins des structures, pour faciliter la concrétisation d'une task force sénior. Ce réseau pourrait par exemple participer à l'extension du fichier des compétences des séniors qu'a mis en place le CGAAER. (ANNEXE 15)

En tout état de cause, un partenariat soudé sera à mobiliser pour un tel objet, impliquant notamment la DMC, le RAPS, le SRH, le SM et le CGAAER

Enfin, les textes ne permettant pas de reconnaître légalement la catégorie A+, il est probable qu'après les élections professionnelles de 2022, ce soit la CAP commune des catégories A (Art 10) qui gère les agents de l'encadrement supérieur. Une entité dédiée aux A+ permettrait probablement une meilleure approche des emplois et des compétences pour les agents des 3 corps concernés par l'étude. À défaut, l'analyse des concurrences entre les corps et le choix qui en résultera, sans oublier les contractuels, relèvera de la DMC.

#### **4.4.4. Adapter les politiques de rémunération aux trajectoires professionnelles souhaitées, établir un cadre de gestion des A+**

Prendre une année sabbatique, sortir provisoirement (ou non) d'une trajectoire de postes à responsabilités croissantes, faire un essai dans un autre secteur d'activité que celui de son cœur de compétence, choisir un poste de moindre niveau, ... doivent maintenant constituer des options possibles pour les agents A+.

La prise en compte de la fonction constitue un des éléments de la rémunération, par le régime indemnitaire qui y est associé, Mais le système historique de la grille de salaire, très majoritairement fondé sur le grade reste prégnant. L'enrichissement des compétences par la tenue de postes très divers ne se traduit pas dans la rémunération, seul le poste occupé servant de référence. Il paraît dorénavant opportun de revisiter l'organisation des rémunérations des corps A+, pour tenir compte des parcours au-delà du seul poste occupé. Cela est d'autant plus actuel que l'encadrement

supérieur est maintenant ouvert aux contractuels.

Pour réduire l'impact des mobilités « descendantes », une des solutions envisageables serait de lisser la baisse de rémunération en sifflet, sur une durée de 2 ou 3 ans. Une autre serait de prendre en compte tout ou partie de l'expérience acquise lors des postes antérieurs (management, expertise) afin de minorer la perte de rémunération (approche par « soclage » des compétences acquises).

Le nouveau cadre de gestion, institué par la loi de transformation de la Fonction Publique ; pourra être judicieusement exploité au profit des A+ ; notamment pour maintenir leur compétitivité face à des cadres provenant de la société civile. En ce sens, il ne paraîtrait pas aberrant d'étudier l'intérêt de limiter la durée de séjour des cadres A+ dans leurs postes au-delà des emplois fonctionnels, cette disposition nous paraissant favorable à la dynamique collective des corps.

## **4.5. Une évolution à bousculer pour basculer une culture**

De nombreux rapports ont dressé des constats concernant les séniors A+ et n'ont pas été suivis d'effets. Il semble utile, dès lors qu'il existe une réelle volonté de mise en place d'actions de valorisation des compétences des séniors A+, de porter le changement de culture et de paradigme, de prévoir un accompagnement de l'ensemble des acteurs dans des actions de sensibilisation et de communication.

### **4.5.1. Une volonté ministérielle**

Si on se réfère aux seuls besoins d'encadrement supérieur du ministère, la question de l'utilité du maintien de la gestion de trois corps de A+ pourrait être posée. Ce choix dépendra surtout de la vision que le ministère aura de son rayonnement en interministériel, de ses objectifs dans les champs de l'alimentation et de la consommation, comme de son approche de l'agriculture au sein de l'espace rural.

Pour le corps des IPEF, une entente préalable avec le MTES est incontournable.

### **4.5.2. Une stratégie pour chaque corps et en inter-corps**

La stratégie à définir pour chacun des corps devrait se situer dans une approche multi-employeurs, une stratégie de dimensionnement fondée sur la seule utilisation par le MAA paraissant peu viable. Par ailleurs, l'encadrement supérieur du MAA est principalement assuré par des agents de 3 corps, dont les prérogatives (en termes de compétences) et les attentes (en terme d'affectation) sont clairement distinctes en début de carrière mais finalement assez proches en fin de carrière. Ce constat impose au MAA de compléter les stratégies de corps par une stratégie inter-corps, et ceci tout particulièrement pour les séniors A+ qui deviennent souvent concurrents à la fin de leurs parcours professionnels.

### **4.5.3. Un plan d'actions sur trois horizons**

De manière immédiate, il est nécessaire de valoriser les fonctions temporaires d'accompagnement et d'expertise de haut niveau des séniors A+, comme cela a été déjà évoqué

À moyen terme, il est indispensable de prendre des dispositions visant à prolonger les parcours des séniors autant que possible sur des postes opérationnels, notamment en fluidifiant « l'horizontalité » des changements d'affectation, en facilitant les passerelles entre structures et en levant les restrictions d'accès à des postes différents. La mission estime que le système consistant à faire

sortir les anciens pour faciliter l'accès aux plus jeunes ne peut perdurer sans effet collatéral majeur.

À long terme, il est nécessaire de reconstruire une stratégie globale des parcours des corps A+ en prévoyant les ajustements de formation intégrant les nouveaux modes de fonctionnement des fonctions publiques.

#### **4.5.4. Un pilotage du changement au plus haut niveau**

Une dynamique à impulser, une conviction à bâtir, une adhésion à susciter, une promotion à organiser, de nouvelles méthodes de gestion à substituer, un partenariat à animer, ... tels devraient être à nos yeux les objectifs à fixer pour mettre en œuvre ce plan d'actions.

Le pilotage de ce changement ne peut être effectué qu'au plus haut niveau du secrétariat général.

#### **4.5.5. Un accompagnement du changement**

Si la conduite du changement est la formulation des principes d'actions pour la mise en œuvre d'une réorganisation en accord avec une stratégie et des objectifs mesurables, l'accompagnement du changement est constitué d'actions sur le terrain avec les acteurs concernés pour les aider à s'approprier les nouvelles dispositions de l'organisation, leur nouveau rôle, leurs nouvelles pratiques.

Parce que les changements de contexte, les chantiers et les projets s'enchaînent à un rythme effréné, les missionnaires ne pensent pas qu'une nouvelle stratégie concernant les séniors A+ puisse avoir une chance de se développer sans un plan d'accompagnement adapté.

Cet accompagnement doit s'attacher en particulier à :

- analyser les facteurs du changement pour en mesurer les impacts et éviter les écueils.
- considérer les différentes forces en présence pour que chacune en soit une actrice, dans un plan d'action dynamique ;
- afficher les relations de cause à effet dans le processus de transformation pour conforter l'intelligibilité du projet ;
- identifier les résistances afin de les comprendre et les réduire.

### **R5. Piloter et accompagner le changement pour réussir la transformation**



## CONCLUSION

Les projections démographiques sur les dix prochaines années des IPEF, des ISPV et des administrateurs civils confirment la tendance actuelle d'une augmentation régulière de la population des cadres A+ de 55 ans et plus. De 28 % en 2010 à 38 % en 2019, ces séniors A+ devraient dépasser 42 % de la population de leur corps respectif d'ici 5 à 10 ans.

A ce choc démographique, s'ajoute la réduction concomitante du nombre d'emplois fonctionnels, conséquence directe des réformes de l'État successives. Il en résulte, pour les séniors A+, la difficulté d'accéder à des emplois en rapport avec leurs compétences.

Face à ce double constat, et pour permettre de valoriser l'expérience et de gérer la fin de carrière des séniors A+, les rédacteurs proposent cinq recommandations.

Les recommandations 1, 2 et 3 ont pour objectif d'investir ces cadres sur des missions d'expertise et d'accompagnement de haut niveau. Cela passe par la connaissance, d'une part des compétences et des connaissances des A+ séniors et, d'autre part, des besoins des services en appui, conseil et expertise. Une structure dédiée devra être mise en place pour faire correspondre, par le biais de « task-force », les besoins des services aux ressources en compétences disponibles.

La recommandation 4 propose la mise en place d'un traitement des causes de la « séniorisation » des corps A+ du MAA. Pour cela, il convient de refonder les parcours de carrière.

Enfin, la recommandation 5 préconise de piloter et d'accompagner le changement statutaire, indemnitaire, de gestion des ressources humaines que la mise en œuvre des quatre recommandations précédentes va engendrer.

Quand bien même le MAA dispose d'incontestables atouts par ses A+, le pronostic émis par la mission reste réservé quant à leur devenir.

Retrouver un équilibre besoins / ressources efficient passe par la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Celle-ci devra être pensée pour servir la stratégie ministérielle, dans un contexte interministériel voire plus large.

L'accompagnement d'un changement d'une telle envergure ne doit pas être négligé.



## **ANNEXES**



## Annexe 1 : Lettre de mission

Paris, le 09 AVR. 2019

Le Directeur de Cabinet  
du Ministre de l'Agriculture  
et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du  
Conseil Général de l'Alimentation, de  
l'Agriculture et des Espaces Ruraux  
(CGAAER)

N/Réf : CI 815142

V/Réf :

Objet : Valorisation de l'expérience et gestion de la fin de carrière des corps A+.

PJ :

Les recrutements numériquement importants des années 80 et la pyramide des âges qui en est née, les réformes de la carte administrative ainsi que des services et la diminution des postes d'encadrement qui en résulte, l'allongement de la durée de travail pour bénéficier de droits à pension rendent les fins de carrière des cadres supérieurs du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) de plus en plus délicates alors que la maîtrise de la trajectoire budgétaire ne permet pas toujours de répondre aux besoins en compétence exprimés par les services.

Dans ce contexte, je souhaite confier au CGAAER une mission qui viendra appuyer et compléter les travaux menés par le groupe de travail « plan managérial » et portera sur la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières de l'encadrement supérieur du MAA dans leur fin de parcours professionnel. Le CGAAER pourra s'appuyer son son rapport de 2010 « Emploi des cadres seniors du Ministère de l'agriculture » qu'il conviendra d'actualiser.

.../...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP - Tél : 01 49 55 49 55

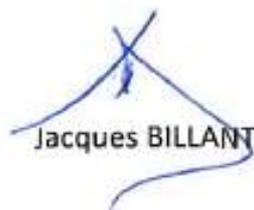
Le CGAAER établira une cartographie de la situation des agents du MAA de plus de 55 ans de catégorie A+ et fera une projection de cette cartographie sur les 10 ans à venir : nombre d'agents, corps, pyramides des âges, postes occupés, qualifications, compétences, fin de détachement ou d'emplois fonctionnels, date prévisionnelle de départ en retraite. Il étudiera les conditions d'un maintien dans l'emploi managérial le plus longtemps possible et les mesures qui permettraient d'éviter une concurrence des cadres A+.

La mission dressera un bilan des pratiques des autres Ministères dans la gestion des cadres seniors.

Le CGAAER se concentrera, dans un second temps, sur les modalités de renforcement des fonctions d'expertise qui pourraient être proposées aux cadres du MAA. Il recensera les typologies de conseil dont les services du MAA ou d'autres acteurs publics pourraient avoir besoin (montage de projet en services déconcentrés, coordination d'un plan d'actions). Il présentera une méthodologie pour croiser ces besoins et les savoirs disponibles (appel d'offres interne, proposition de service, vivier de candidats...). Il proposera le cadre juridique (charte, contrat...) dans lequel ces fonctions pourraient s'exercer (positionnement hiérarchique, rémunération, fin de mission, mise à disposition des services déconcentrés...) et les éventuelles mesures d'accompagnement nécessaires (formation aux métiers de conseil...).

La réalisation de cette mission nécessitera un travail étroit avec le Service des Ressources Humaines, la Déléguée à la mobilité et aux carrières et le Réseau d'appui aux Personnes et aux structures du MAA.

Je vous remercie de bien vouloir remettre votre rapport pour octobre 2019.



Jacques BILLANT

## Annexe 2 : Note de cadrage

### Valorisation de l'expérience et la gestion de la fin de carrière des corps A+

---

juillet 2019, actualisée 30 août

---

Par lettre de mission en date du 9 avril 2019, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, a demandé au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de réaliser une mission relative à la valorisation de l'expérience et la gestion de la fin de carrière des cadres A+.

La présente note précise le contexte, les enjeux, les orientations méthodologique ainsi que le calendrier et les livrables de la mission

#### CONTEXTE ET ORIGINE DE LA MISSION

**La mission s'inscrit dans une recherche de meilleure efficacité de l'administration concernant la partie la plus expérimentée de l'encadrement supérieur du ministère de l'agriculture.**

Cette démarche, s'agissant de la valorisation des cadres seniors, est loin d'être l'apanage du seul ministère de l'agriculture et concerne une grande majorité des cadres A+ de la fonction publique.

Les différentes réformes de l'État (RGPP, MAP, ...) ont réduit les effectifs des administrations centrales et des services déconcentrés, sans que leurs activités ne soient en décroissance. En même temps, ces réformes ont sensiblement resserré le nombre de directions territoriales conduisant à une importante diminution de postes d'encadrement supérieur, postes par ailleurs fortement convoités pour les avancements de grade ou par des cadres A hors classe. De nombreux cadres A+ ont ainsi été conduits à quitter leurs fonctions opérationnelles sans construction adaptée d'un dispositif d'optimisation ou de valorisation de leur parcours de carrière.

Ce constat se trouve amplifié en raison des recrutements importants des années 1980, qui ont conduit à des pyramides de corps déséquilibrées, avec des renflements en tête de pyramide, voire des pyramides inversées.

La lettre de mission est antérieure à la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. Pour autant, la mission tiendra compte du contexte nouveau généré par cette loi, notamment quant aux conditions de recrutement de l'encadrement supérieur de l'Etat.

Enfin, deux circulaires du premier ministre (des 5 et 12 juin 2019, respectivement pour les administrations centrales et les services déconcentrés) installent des nouvelles méthodes quant au fonctionnement de l'Etat. Non seulement la mission tiendra compte de leurs prescriptions mais elle s'attachera à identifier les thématiques sur lesquelles les A+ seniors sont susceptibles d'apporter leur contribution.

#### ENJEUX DE LA MISSION, SON CONTENU, SES ATTENDUS.

La lettre de mission est claire. Aussi, la présente note de cadrage sera succincte, n'ayant que peu d'indications à apporter pour préciser le champ à explorer et les actions à conduire.

Cette lettre prévoit deux phases : un temps d'investigation et d'analyse, un temps de propositions.

Elle mentionne des travaux à consulter et approfondir :

- Le « plan managérial » pour la partie concernant la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières de l'encadrement supérieur du MAA dans leur fin de parcours.

- Le rapport CGAAER de 2010 sur l'emploi des cadres séniors, avec les suites qui lui ont été données.

Les missionnaires détermineront qui sont les A+ du MAA en dehors du secteur de l'enseignement et de la recherche ; ils préciseront les corps et les grades qui occupent des fonctions d'encadrement supérieur.

Leurs investigations seront élargies aux travaux qui pourraient aider à la valorisation de ces A+ en fin de carrière. Ces dernières années, plusieurs chantiers ont été conduits quant à l'encadrement supérieur de l'État ; il s'agit notamment :

- De travaux conduits sur des corps de A+ (administrateurs civils, IPEF, ISPV, ...)
- Du rapport interministériel de 2014 « Encadrement supérieur et dirigeant de l'État »
- De l'avis du CESE de 2018 sur l'emploi des séniors.
- Du rapport au premier ministre sur les ingénieurs de l'État (2009)
- Du rapport parlementaire au premier ministre sur la gestion des âges de la vie dans la fonction publique (Brindeau 2012)
- Et d'autres...

Les missionnaires s'intéresseront aux travaux menés dans d'autres ministères et rechercheront d'éventuelles réflexions conduites sur ces sujets dans d'autres pays.

Sur ces travaux d'investigation, les missionnaires relèveront les constats et analyses leur paraissant susceptibles d'éclairer leurs recommandations.

S'agissant de la cartographie évoquée dans la lettre de mission, le travail demandé pourrait être chronophage dans la mesure où il nécessiterait un examen individuel de chaque A+ de plus de 45 ans, avec des données qui ne paraissent, à première vue, pas disponibles. La mission estime que ce travail serait intéressant à deux conditions : que sa maintenance dans le temps soit prévue et organisée structurellement d'une part, et que la valorisation de ce travail s'avère d'emblée comme un outil majeur de GRH d'autre part.

C'est pourquoi et dans un premier temps, la mission se limitera à l'établissement d'une « photographie » de la situation d'aujourd'hui (corps, âges, postes occupés, ...), qu'elle comparera à celle établie par les missionnaires ayant travaillé sur l'emploi des cadres séniors il y a 10 ans.

Le travail demandé dans le second temps sera conduit dans une optique de mise en œuvre rapide. Il s'agira donc de bâtir un schéma opérationnel et pragmatique à l'ambition proportionnée. A cet égard, la lettre de commande est précise.

Périmètre retenu : Le travail concernera les 3 corps A+ présents au sein du MAA, les IPEF, les ISPV et les administrateurs civils. Le corps des IGA, qui est un corps de débouché de fin de carrière ne sera pas traité. Ce travail cernerait autant qu'il est possible les activités ou types d'activités sur lesquels pourraient être positionnés les séniors des corps A+, en s'attachant à préciser les conditions de ces affectations.

La mission ne s'interdira pas de produire des recommandations concernant la gestion des corps A+ du MAA, dès lors qu'elles lui paraîtraient judicieuses pour structurer les parcours de carrière de manière à encore mieux insérer ses cadres dans le haut encadrement de la fonction publique ainsi qu'à faciliter leur emploi en fin de carrière.

Afin de s'adapter aux nouvelles dispositions prévues dans la loi de transformation de la fonction publique, il importe que le MAA développe une réflexion visant, d'une part à calibrer plus finement ses besoins, d'autre part à repérer et à mettre en pépinière les agents de l'encadrement de demain. Pour cela, la mission se propose de préparer rapidement le cadrage d'une autre mission, pour préparer et lancer ce travail complémentaire dans le meilleur délai.

## DEROULEMENT : QUELQUES ELEMENTS DE METHODE

### LES MOYENS D'INVESTIGATION

Les recherches emprunteront 2 voies :

- Une analyse bibliographique
- Une consultation des « employeurs » de séniors, qu'ils soient actuels ou potentiels.

Pour cette consultation, un planning de rencontres sera programmé pour entendre :

- Les services et acteurs du MAA concernés par la gestion des séniors : le SRH, la DMC, le RAPS
- Les directions d'administrations centrales, des responsables de services déconcentrés ainsi que les groupements (DDT, DRAAF, DDPP, Préfets) pour comprendre comment des A+ séniors pourraient être valorisés dans leurs structures ainsi que les conditions de cette valorisation
- Des responsables d'opérateurs, de collectivités, des responsables d'autres départements ministériels, voire des structures privées, pour évaluer d'éventuelles possibilités de valorisation des A+ expérimentés de notre ministère.

### ORIENTATION DU TRAVAIL

La mission travaillera collégalement.

La première phase du travail sera exploratoire : analyse de la bibliographie utile et rencontres. Elle pourrait durer 2 mois.

La seconde phase sera rédactionnelle.

L'avancement des travaux sera soumis à l'avis d'un groupe de consultation constitué de membres volontaires du CGAAER qui sera réuni à 2 ou 3 reprises par le président de section Philippe Schnäbele :

- Début des travaux (présentation de l'organisation)
- Consultation *in itinere* sur les premiers constats et propositions
- Projet de rapport

## CALENDRIER ET LIVRABLES

Les résultats de la première phase de la mission pourraient faire l'objet d'un point d'étape au début du mois de septembre.

Le livrable se composera d'un rapport de synthèse et d'annexes portant sur les investigations réalisées. Sa remise est prévue pour le mois de novembre.

Un projet de lettre de mission destinée à adapter l'encadrement supérieur de l'Etat au MAA, dans le nouveau cadre de la loi de transformation de la fonction publique, et déclinant les actions relevant de l'encadrement en application des circulaires de juin sera préparée pour la mi-septembre.

### Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction
ANDRE Sophie	FranceAgriMer	Cheffe service RH
ANGOT Jean-Luc	CGAAER	Chef de corps des ISPV
BADUEL Valérie	DGER	Directrice générale adjointe
BARBOT Cyrielle	UNPEF	Directrice des relations sociales
BOYER Bernard	CGAAER	Président de la 5ème section
CARON Philippe	CGEDD	Secrétaire Général
CHALLEMEL du ROZIER Luc	DDPP Somme	Directeur
CROZAT Anne	MAA - SG- SM	Sous-directrice pilotage des services
de COUSTIN Hélène	Ministère de l'Intérieur	Resp. recrutement emplois DATE
de GUENIN Philippe	DRAAF Nouvelle Aquitaine	Directeur - Président du Groupement
DELAPORTE Sophie	MAA- SG	Secrétaire générale
FAUGERE Sébastien	MAA- DGPE- Mission des Affaires Générales	Chef de la MAG
FAYOLLE Jean-Pascal	MAA - SG / SRH	Chef de service
FEREIRA Bruno	DGAL	Directeur général
FERRAN Pierre	Ministère des Armées	Général, chef de la mission retour vie civile des officiers généraux (MIRVOG)
GARCINI Josiane	Ministères sociaux	Mission des cadres dirigeants Responsable du pôle dirigeants
GEIGER Francis	CGAAER	Membre du CGAAER
GOUELLO Loïc	CGAAER	Membre du CGAAER
KUNTGEN Jean-François	FranceAgriMer	Secrétaire général
LAGIER Stéphane	DGAFP	Sous-directeur de l'encadrement, des statuts et des rémunérations
LAPOTRE Olivier	SNISPV	Président du syndicat
LEBON Claudine	MAA- SG- DMC	Responsable délégation DMC
LUCAS Philippe	UNPEF	Président du syndicat
MAROTEL Xavier	DGAFP	Chef bureau encadrement supérieur
MERILLON Philippe	SG	Secrétaire général adjoint
PAUL Xavier	RAPS	Secrétaire national du réseau
PELURSON Gilles	RAPS	Président
POTTIEZ Michel	DDCSPP Vosges	Directeur
REBEILLE BORGELLA Emmanuel	CGEDD	Président de la section Audits, Inspections et Vie des services
ROYER Yves	RAPS	IGAPS Hauts-de-France et Grand-Est
SALABERT Christian	RAPS	IGAPS référent vétérinaire
VENET-LOPEZ Laurence	MAA- SG/SRH	Adjointe au chef de Service
VIBERT Marie-Agnès	MAA - DGPE -	Cheffe du service Gouvernance
VIDAL Edith	CGAAER	Secrétaire générale
VINCENT Philippe	DGER	Doyen de l'inspection de l'enseignement agricole

<b>Nom Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
VINCENTI Claire	A.S.P.	Secrétaire générale
VINÇON Philippe	DGER	Directeur général
WAISBORD Eric	Ministères sociaux - Mission cadres dirigeants et sup	Responsable de la mission

## Annexe 4 : Liste des acronymes utilisés

AC	Administration centrale
Adm Civ Gal	Administrateur civil général
Adm Civ Gal ES	Administrateur civil Général Échelon spécial
Adm Civ H Cl	Administrateur civil Hors classe
ASP	Agence de services et de paiement
CAP	Commission administrative paritaire
CAS pension	Compte d'affectation spéciale des pensions
CB	Chef de bureau
CBA	Chef de bureau adjoint
CC	Cour des Comptes
CDD	Contrat à durée déterminée
CDFP	Commission de déontologie de la fonction publique
CDI	Contrat à durée indéterminée
CE	Conseil d'État
CE	Concours externe
CGEFI	Contrôleur général économique et financier
CEIGIPEF	Centre interministériel de gestion des ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général de l'écologie et du développement durable
CHUV	Centres hospitaliers universitaires vétérinaires
CI	Concours interne
COSE	Commission d'orientation et de suivi de l'expertise
DAC	Direction d'administration centrale
DATE	Direction de l'administration territoriale de l'État
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT	Direction départementale des territoires
DG	Direction générale
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique

DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
Dir	Directeur
Dir Adj	Directeur adjoint
DMC	Déléguée ministérielle aux carrières
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EA	Enseignement agricole
EP	Établissement public
EPL	Entreprises publiques locales
ETA	Enseignement technique agricole
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FAIRH	Fonds d'accompagnement interministériel des ressources humaines
FP	Fonction publique
FPE	Fonction publique d'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT	Fonction publique territoriale
GIPA	Garantie individuelle du pouvoir d'achat
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
IA	Ingénieur agronome
IAE	Ingénieur de l'agriculture et de l'environnement
ICPEF	Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts
ICSPV	Inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire
IDV	Indemnité de départ volontaire
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAPS	Inspecteur général en charge de l'appui aux personnes et aux structures
IGPEF	Inspecteur général des ponts, des eaux et des forêts
IGPEF CL E	Inspecteur général des ponts, des eaux et des forêts classe exceptionnelle
IGPEF CL N	Inspecteur général des ponts, des eaux et des forêts classe normale
IGREF	Inspecteur général du génie rural, des eaux et des forêts
IGSPV CL E	Inspecteur général de la santé publique vétérinaire classe exceptionnelle

IGSPV CL N	Inspecteur général de la santé publique vétérinaire classe normale
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPEF	Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts
ISRC	indemnité spécifique de rupture conventionnelle
ISIVE	Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement
ISPV	Inspecteur de santé publique vétérinaire
LA	Liste d'aptitude
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LTFP	Loi de transformation de la fonction publique
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAD	Mise à disposition
MAE	Ministère des affaires étrangères
MAP	Modernisation de l'action publique
MIPEC	Mission de pilotage des emplois et compétences
MIRVOG	Mission pour le retour à la vie civile des officiers généraux
MOOC	Massive open online course
MSA	Mutualité sociale agricole
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
PAC	Politique agricole commune
PDP	Project delivery profession
PMLAS	Project Management Leaders and Advisory Service
PP	Politiques publiques
RAPS	Réseau d'appui aux personnes et aux structures
REATE	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
RIFSEEP	Régime indemnitaire des fonctionnaires de l'Etat
SD	Services déconcentrés
SEA	Service d'économie agricole
SIRH	Système d'information ressources humaines
SM	Service de la modernisation
SRH	Service des ressources humaines

SS DIR	Sous-directeur
UE	Union européenne

## **Annexe 5 : Analyse de la loi n° 2019-828 relative à la transformation de la fonction publique**

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique introduit des éléments majeurs et impactant pour les corps de catégorie A+ du MAA :

- L'élargissement du recours aux contrats pour les emplois de direction, mais aussi pour les emplois permanents ; La portabilité inter-versants des CDI
- La création d'un CDD de projet pour mieux mobiliser des compétences externes pour la conduite ou la mise en œuvre de projets
- La volonté de mieux reconnaître les mérites individuels dans les procédures d'avancement et de promotion
- La garantie d'une meilleure fluidité pour la mobilité des fonctionnaires. Par exemple, le coût de la contribution patronale instituée pour la constitution des droits à pension des agents de l'Etat, à la charge d'un employeur de la FPT ou FPH (CAS pension) ne serait plus un frein pour une mobilité inter-versants de la FP. Il serait identique à celui que cet employeur supporterait en employant un fonctionnaire de son versant.
- La revue des pratiques en matière de durée d'affectation, afin d'inciter les agents à sortir de leur champ professionnel initial par un retour facilité.
- L'Institution d'un mécanisme de rupture conventionnelle entre un agent contractuel et son employeur, avec une expérimentation de ce dispositif pendant 5 ans pour les fonctionnaires.
- Accompagner les agents dont l'emploi est supprimé ou externalisé dans le cadre d'une restructuration

Parmi les objectifs affichés par la loi figure celui de l'accompagnement des agents publics dans leurs transitions professionnelles. Pour autant et en lien avec le cœur de la mission, il est à noter que cette loi ne permet pas de reconnaître légalement la catégorie A+, malgré de nombreux débats sur le sujet. A ce titre, il est donc possible qu'après les élections professionnelles de 2022, ce soit la CAP commune des catégories A (Art 10) qui gère les agents de l'encadrement supérieur. Une entité dédiée aux A+ aurait probablement permis une meilleure approche emplois et compétences pour les agents des 3 corps concernés par l'étude. A défaut, ce sera aux cellules type DMC de faire le travail d'analyse des concurrences de corps (dont contractuels).

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact du renforcement du contrôle déontologique (art 34 et 35), mais il pourrait devenir un frein au départ vers le secteur privé, en raison du risque de conflit d'intérêts qui pourrait être avancé lors du « contrôle retour ».

L'art 18 autorise le recrutement d'agents contractuels dès lors que les compétences attendues le requièrent. Cela vaut pour les emplois fonctionnels et emplois de direction (via un décret à venir).

L'art 20 autorise le recrutement d'agents de droit privé dans les établissements d'enseignement supérieur agricole (exploitations agricoles et CHUV)

L'entretien de carrière pour les agents occupant des emplois présentant des risques d'usure professionnelle (Art 40) – si tant est qu'on considère les postes d'encadrement usants -, instaurera une pratique vertueuse pour les A+.

L'article 59 de la loi prévoit la possibilité de réglementer les dispositions relatives au recrutement et à la formation des agents. Ces dispositions seront nourries I les conclusions de la mission Thiriez sur la formation continue de l'encadrement supérieur de l'Etat qui devrait paraître prochainement.

L'art 72 de la loi installe l'expérimentation (2020 – 2025) de la rupture conventionnelle. Ce dispositif pourrait concerner les séniors A+ dès lors qu'ils n'auraient pas atteint l'âge d'ouverture du droit à pension avec un taux maximum.

L'art 75 prévoit des dispositifs d'accompagnement lors de restructuration : congé de transition professionnelle, MAD d'un an auprès d'un établissement privé, IDV.

## Annexe 6 : Extraits du rapport CGAAER de 2010

En 2010, 45 % de l'encadrement supérieur du ministère a plus de 50 ans (soit 1637 agents sur un total de A+, au sens de l'étude, de 3641)

Sur les statuts d'emplois : 42 en DDT et 43 en DDSCPP. Pour les DDI 5436 postes), le MAA conserve 170 Dir et Dira dj (id anciens réseaux)

La notion de « sénior » s'applique aux plus de 50 ans, et non 55 ans pour cette mission 2019.

Le périmètre de l'étude est différent : aux corps retenus pour la mission 2019 (ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, inspecteurs de la santé publique vétérinaire, administrateurs civils), sont également pris en compte les chefs de mission, contractuels de catégorie fonctionnelle, et directeurs d'établissements d'enseignement agricole.

Le rapport mettait déjà en avant des bonnes pratiques ou recommandations à retenir et

- Qui ont été prises en compte :
  - Maintenir autant que possible ces séniors dans des fonctions opérationnelles
- Qui n'ont pas, ou très peu, été mises en œuvre au MAA:
  - La 1ère piste = Développer des fonctions d'expertise et de conseil qui permettent de valoriser les compétences et expérience des séniors : des postes de directeur de projet ou d'expert de haut niveau peuvent notamment s'insérer dans des parcours de deuxième carrière. La question de l'imputation budgétaire et des dotations d'effectifs est déjà soulevée.
- La 2ème piste = création d'un vivier d'expertise et de conseil supplémentaire VS le CGAAER ; avec la question du rattachement administratif et de l'articulation avec le CGAAER.
- Faciliter la transmission des savoirs par la pratique du tutorat.
- En début de deuxième partie de carrière : entretien professionnel, bilan de compétences, plan individualisé de formation pour dérouler la deuxième partie de carrière,
- L'essaimage, qui pourrait être développé, mais à la condition de créer une cellule de haut niveau dédiée au soutien des démarches d'essaimage de l'encadrement supérieur
- Cesser de tabler sur une progression linéaire (revoir les parcours type), avec généralisation de la mobilité sectorielle dans les parcours des A+.

La mission identifie déjà que, indépendamment des réformes, l'essentiel du problème tient à la pyramide des âges de l'encadrement supérieur du ministère. Avec, pour le corps des ISPV, une accélération du vieillissement plus forte que pour les IPEF

Ce qui était déjà dit :

- Très peu d'agents ont dans l'absolu un problème d'affectation, en revanche, beaucoup de situations sont inconfortables, en raison de régressions dans le positionnement hiérarchique: le moral des cadres est atteint.
- La GRH du Secrétariat général du ministère a été jugée insuffisante eu égard à l'ampleur de la RGPP, et perçue comme trop marquée par une vision administrative et comptable.
- Les employeurs sont intéressés par le recrutement à durée limitée d'un cadre âgé, le temps d'une mission jusqu'à un changement de statut, d'implantation géographique ou de fermeture.

- Les obstacles résident davantage dans le souci des intéressés de conserver leur rémunération ou les signes extérieurs de leur statut professionnel antérieur, alors qu'il leur faudrait se mettre dans la situation d'aborder une vraie deuxième carrière, c'est à dire de recommencer un cursus.
- La mobilité géographique est bien sûr un élément-clé.
- Le métier des séniors est d'abord celui de l'expertise, décliné sous différentes formes, mais qui suppose de renoncer aux métiers de direction, d'apprendre à conseiller et à se débrouiller seul, sans logistique ni secrétariat.
- Les « gisements d'emploi » pour des cadres A+ concernent notamment les RH, la sécurité juridique, la communication et la gestion de crises, en bref tous les domaines où l'expérience acquise a une valeur particulière.

A propos de la DGAFP :

- La mission identifiait l'emploi des séniors comme un chantier auquel la DGAFP avait prévu de s'atteler (représentations socioculturelles, nouvelles politiques de valorisation, organisation des carrières et adaptation des conditions de travail) ; mais force est de constater que ce travail n'a pas beaucoup avancé.
- La DGAFP souhaitait même étudier les dispositifs de cumul emploi-retraite.
- Elle identifiait également des pistes intéressantes dans le privé, avec des postes de transmission des savoirs (tuteurs-formateurs), des postes d'aiguillon (séniors « consultants ») et des fonctions transverses de direction de projets complexes.
- Enfin la lutte contre le « jeunisme » (en ne proposant pas systématiquement des postes de chefs de bureaux aux jeunes cadres sup intégrant des services centraux)

## **Annexe 7 : Extrait du plan managérial**

La mission a exploré la mise en œuvre des 7 actions en lien avec l'expertise des séniors A+:

Action 14 – reconnaître l'expertise. Instauré en juin 2014, le dispositif de reconnaissance de l'expertise a tardé à se mettre en place mais, depuis plus de 3 ans désormais, la COSE est installée et reconnue. Les données quantitatives et qualitatives sont détaillées en infra.

Action 16 – expérimenter le tutorat sur l'encadrement intermédiaire. Depuis 3 ans, le tutorat s'est mis en œuvre sur des postes critiques en début de carrière (chefs de SEA, vétérinaire officiel en abattoir...) pour une trentaine de « binôme » par an. Le rôle de tuteur ne fait pas l'objet d'une valorisation particulière.

Action 18 – orienter les cadres dans leur parcours. Une expérimentation, menée par le RAPS dès fin 2017, a permis de valider l'intérêt des agents (et des structures) de pouvoir bénéficier de bilan à 3 et 10 ans de carrière, sur la base de la charte managériale. La généralisation du processus n'a été validée qu'en début 2019 et elle peine à se mettre en œuvre.

Action 19 – expérimenter l'évaluation externe pour les cadres supérieurs. En 2018, l'expérimentation d'outils spécifiques aux cadres supérieurs (évaluation 360° et assessment) a été menée sur une vingtaine de personnes. Le déploiement est en attente du marché interministériel en cours de déploiement par la DGAFP. Par ailleurs, le moment clé pour utiliser ces outils au cours de la carrière reste à définir.

Action 20 – consolider les revues de cadres, à plusieurs niveaux. Dans l'attente d'une transcription adaptée au MAA de cette activité, définie par la DGAFP, il n'y a pas eu de revue formelle.

Action 21 – Poursuivre la valorisation des cadres en fin de carrière sur des missions transverses à enjeux. C'est dans ce cadre que la mission a été lancée.

Action 22 – travailler avec la DGAFP à un plan d'accompagnement de départs volontaires et pouvoir encadrer plus strictement les dérogations de prorogation au-delà de la durée légale de départ en retraite en cas de carrière incomplète. Aucune mesure concrète n'a été formalisée sur le sujet.

## **Annexe 8 : Extraits du rapport sur les parcours de carrière des ISPV (06/2018)**

« .... Les compétences de fin de carrière

Les ISPV en fin de carrière sont affectés sur des postes fonctionnels, au sein des conseils généraux ou dans le réseau d'appui aux personnes et aux services (RAPS). La répartition semble équilibrée. Pour autant et à l'instar de la quasi-totalité des autres corps d'encadrement de l'Etat, la pyramide du corps est anormalement épaisse dans les grades supérieurs et la question du sous-emploi se pose.

R 3. Capitaliser les expériences et les compétences, pour les ISPV et pour le corps

Employeurs et ISPV se rejoignent pour considérer qu'il est souvent difficile de rester visible, notamment lorsqu'un parcours sort des sentiers battus. Cette situation est autant préjudiciable pour le ministère que pour les individus. L'étude qui vient d'être conduite souligne l'intérêt d'un suivi des parcours et des carrières. Ce qui a été fait pour 12 cohortes peut être envisagé pour l'ensemble du corps et en continu. Ce suivi –que pratiquent d'autres corps A+ – aurait le caractère novateur d'être, dans la prolongation du travail déjà réalisé, à la fois quantitatif et périodiquement qualitatif.

R 5. Valoriser l'expérience sénior

Actuellement, les Conseils Généraux, le RAPS et les postes fonctionnels en services déconcentrés ou en administration centrale constituent les principales voies de valorisation des ISPV dans leur dernier tiers de parcours. Ils y sont bien valorisés mais il reste une importante marge d'optimisation de cette valorisation, en lien avec l'effectif non négligeable de ces séniors.

Dans une démarche concertée avec d'autres corps A+, la recherche d'une quatrième voie pour une utilisation renforcée des compétences capitalisées chez ces séniors est à intensifier et expérimenter, par exemple dans des missions d'appui de courte durée...

## **Annexe 9 : Extraits du rapport 14062-2015 sur les parcours de carrière des IPEF**

### **Les parcours des IPEF et les responsabilités qu'ils exercent**

- La pyramide des âges montre un encombrement structurel chez les hommes expérimentés, qui confirme les difficultés qu'ils ont aujourd'hui à accéder à des responsabilités supérieures. Les femmes accèdent désormais plus jeunes que les hommes à ces postes, et le renouvellement du vivier est très insuffisant pour assurer les équilibres souhaitables entre les hommes et les femmes pour ces responsabilités.
- Au sein de l'État, les IPEF sont de moins en moins présents en services déconcentrés et le cloisonnement des carrières entre l'administration centrale à Paris et la province s'accroît. Les postes en directions régionales jouent encore un rôle de charnière entre ces deux mondes.
- La gestion des parcours entre les ministères de rattachement et les opérateurs de l'État est très insuffisante. La gestion des postes par chaque ministère est essentiellement conçue pour ses propres besoins. La gestion interministérielle des cadres dirigeants s'affirme progressivement : elle réduit d'autant le pouvoir direct des secrétaires généraux pour les nominations et donc la capacité de ceux-ci à faciliter et organiser des parcours qualifiants.

... » « ...

### **Une situation moins favorable à la mobilité**

La réduction des postes et des effectifs intervient dans un contexte de gestion des ressources humaines profondément modifié par la LOLF, qui a responsabilisé tous les directeurs de services déconcentrés et d'administration centrale non seulement sur des plafonds d'emplois par catégories et programme mais aussi sur un plafond de masse salariale. Cela tend à dissocier de plus en plus la gestion des postes et celle des individus et finit par pénaliser la fluidité des parcours et la mobilité des IPEF.

La réduction continue des effectifs n'a pas toujours été accompagnée de choix de priorités concernant les activités et il peut en résulter une certaine tension dans les services déconcentrés. Les directeurs privilégient des recrutements rapides pour éviter la vacance de postes d'encadrement devenus moins nombreux donc plus sensibles.

Les structures privilégient maintenant un intérêt à court terme qui conduit à une faible mobilité des cadres, et, en cas de mobilité peuvent voir leurs choix contraints par la réduction des plafonds d'emplois par catégories et programmes. Au sein des services du MAAF, les IGAPS observent ainsi maintenant que des promotions de cadres, soumises à obligation de mobilité, peuvent ne pas intervenir dans l'année ouverte par l'inscription au tableau d'avancement, y compris pour des IPEF.

... » « ...

### **La dilution du pouvoir de nomination Une réduction des postes de milieu de carrière non compensée par l'ouverture instaurée par les emplois fonctionnels**

... » « ...

### **La dilution du pouvoir de nomination**

... » « ...

## Les IPEF et l'essaimage

En pratique, des freins de plus en plus nombreux existent : écart dans les contextes de travail et dans les cultures managériales et professionnelles, écarts de rémunération, développement de l'attention portée aux situations de conflits d'intérêts et, corrélativement, des règles déontologiques, etc. ; qui limitent souvent cet essaimage temporaire à l'échec d'un essaimage définitif.

... » « ...

## Les difficultés de départ et de retour

Les IPEF qui effectuent une mobilité hors des services des ministères de tutelle et des directions départementales interministérielles, qu'ils partent dans d'autres services de l'État, dans des opérateurs ou des collectivités, sont confrontés à l'éventualité d'un retour. Cette perspective soulève deux questions :

L'expérience acquise à l'extérieur pourra-t-elle être valorisée dans les responsabilités qui pourront être tenues au retour dans l'administration d'État ?

Les conditions matérielles (rémunérations) seront-elles satisfaisantes ?

... » « ...

## Organiser les troisièmes carrières et l'emploi des séniors.

*La mission préconise, à l'occasion de la réorganisation des services déconcentrés qui va accompagner la réforme territoriale, de recréer des postes de débouchés pour des cadres dirigeants déjà expérimentés.*

*Elle propose également d'identifier les missions qui peuvent être attribuées temporairement à des cadres dirigeants n'exerçant plus de responsabilité managériale, y compris au sein des services déconcentrés, des opérateurs et des collectivités.*

*Elle propose que les secrétaires généraux prennent acte de l'existence de risque dans les parcours professionnels conduisant à des périodes charnières durant lesquels d'anciens cadres dirigeants doivent rechercher de nouvelles opportunités de carrière, et qu'ils mettent en place un « pack retour » de prestations matérielles et logistiques, mais aussi d'accompagnement, permettant à ces cadres de disposer des meilleures conditions pour rebondir.*

*La mission préconise enfin de mettre en place, après une étude plus approfondie, un dispositif incitatif au départ, à partir de l'âge où le départ en retraite est possible. Ce dispositif devrait allier des primes incitatives dégressives au départ et une révision des mécanismes qui aujourd'hui incitent financièrement les agents à rester le plus longtemps possible. Elle recommande également de réexaminer, mais si cela concerne un petit nombre de cas de fonctionnaires ayant exercé dans le secteur privé sans avoir démissionné et qui, de retour au sein de l'État, sont autorisés à combler des carrières courtes dans le secteur public tout en cumulant la pension servie par l'État et celle servie par les caisses du secteur privé.*

## Mieux organiser les viviers

La compétition qui s'organise pour les postes de responsabilité et le rééquilibrage souhaité en faveur des femmes nécessite que soit organisé au niveau de chacun des secrétariats généraux un vivier partagé qui permette de détecter et suivre les jeunes à haut potentiel, d'encourager et de faciliter leur mobilité et de leur procurer des conseils adaptés en accordant une attention particulière aux femmes. Cela suppose que les temps partiels ne soient pas considérés comme une période de sous-investissement dans la carrière professionnelle mais comme une adaptation permettant de concilier vie professionnelle et familiale,

*Motiver des femmes le plus en amont possible (lycée, classes préparatoires, écoles de formation initiale, écoles de formation des IPEF) puis leur offrir, au moins*

*temporairement, dès les premiers postes, un accompagnement individuel spécifique destiné à faciliter leur accès à des responsabilités, même relativement jeune comme c'est le cas actuellement. Valoriser le fait que travailler à temps partiel n'est pas un obstacle à la prise de responsabilité.*

... » « ...

### **Organiser les troisièmes carrières et l'emploi des séniors**

Les parcours professionnels des IPEF sont pénalisés par une structure démographique comportant un nombre élevé de séniors. Cette difficulté structurelle ne pourra pas être réduite à court terme par des mesures coercitives.

L'État ne peut pas afficher une politique visant à « se débarrasser de séniors en surnombre » alors même que par ailleurs, hors fonction publique, il « encourage l'embauche et le maintien dans l'emploi des séniors, qui bénéficient de dispositifs spécifiques. »<sup>42</sup>

Il faut cependant reconnaître que l'État, employeur, a une bien surprenante façon de gérer les effectifs pléthoriques de séniors qui alourdissent fortement ses masses salariales, notamment lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas des IPEF, de cadres supérieurs ou d'anciens cadres dirigeants. Non seulement les dispositifs d'incitation à des départs anticipés sont contrecarrés par des dispositions multiples incitant ces cadres à rester le plus longtemps possible. Juridiquement, il ne peut agir qu'avec circonspection, hors promulgation d'une loi de dégageant des cadres. Il ne peut en effet ni mettre ses agents à la retraite d'office avant qu'ils n'aient atteint la limite d'âge, ni pénaliser financièrement les agents qui continuent à travailler au-delà de l'âge d'ouverture des droits, ce motif ne faisant pas partie des critères de modulation des régimes indemnitaires. Et toutes les réformes des retraites passées et à venir viseront à prolonger la durée d'activité des agents et la question de la pyramide des âges ne se pose pas que pour les IPEF.

Les seules mesures de dégageant des cadres qui peuvent être actuellement mises en œuvre sont des aides au départ : aides matérielles et aides méthodologiques à la reconversion, à l'exemple de celles dont bénéficient les personnels militaires, et notamment les officiers supérieurs et généraux, depuis plusieurs années.

... » « ...

### **Retrouver des postes opérationnels de fin de carrière**

Le corps des IPEF est héritier de corps ayant fait de l'accès à des fonctions de responsabilité élevées (sous-directeur et directeur départemental notamment) avant 40 ans un élément de son attrait. La réussite dans ces fonctions de la majorité des agents ayant bénéficié d'une telle politique interdit de revenir sur celle-ci et de se donner comme objectif de retarder volontairement l'âge d'accès des IPEF aux postes de responsabilité de l'administration.

Pour autant, l'expérience et les compétences des IPEF séniors peuvent être valablement utilisées sur des postes de responsabilité. Or le lien introduit par les emplois fonctionnels entre le classement de l'emploi et la rémunération de son titulaire peut rendre difficile la nomination d'IPEF séniors (IGPEF) sur ces emplois.

*Accompagner la diminution du nombre de directions régionales (DREAL et DRAAF) dans le cadre de la réforme territoriale pour positionner, avec un classement approprié et une doctrine de nomination adéquate, les emplois de directeur des directions régionales des nouvelles grandes régions en emplois de débouché.*

... » « ...

---

<sup>42</sup><http://www.emploi.gouv.fr/thematiques/mesures-seniors>

## **Mieux gérer les transitions professionnelles**

Le déséquilibre structurel entre les positions de responsabilité accessibles aux IPEF et le nombre de candidats potentiels ainsi que la généralisation de mandats de durées déterminées sur les emplois à responsabilité (emplois fonctionnels de l'État et des collectivités territoriales et emplois de direction des opérateurs) soumettent les parcours professionnels à un risque généralisé de périodes de transition professionnelle.

L'administration est en droit d'attendre des cadres dirigeants concernés une capacité à redéfinir leur projet professionnel et à prendre toutes initiatives pour le concrétiser. Mais elle ne peut pas laisser reposer entièrement sur les individus et leur capacité d'initiative le poids de l'ajustement exigé par le système qu'elle a mis en place.

L'administration doit donc s'obliger à assurer à tous les cadres en transition un accueil digne manifestant sa responsabilité d'employeur par rapport à ces agents, dédramatisant une situation qui ne doit pas être stigmatisante, et accordant une aide logistique et méthodologique au repositionnement. L'exercice de cette responsabilité d'employeur s'étend naturellement à tous les IPEF en poste dans des structures incluses dans le périmètre de la stratégie retenue, qu'elles soient internes à l'État (autres ministères, opérateurs) ou externes (collectivités, opérateurs des collectivités, institutions internationales, etc.).

*Mettre en place un « pack retour » à destination de chaque cadre dirigeant en sortie d'emploi à responsabilité. Ce pack comprendrait des prestations matérielles logistiques : bureau, téléphone, ordinateur, etc., ainsi que des dispositifs d'accompagnement, individuels et collectifs, à la redéfinition des projets professionnels et à la recherche de nouvelles positions. Ces dispositifs pourraient être externalisés en tout ou en partie.*

... » « ...

## **Valoriser, de manière permanente, les compétences des seniors sur des emplois autres que de responsabilité managériale**

L'État doit, de fait, reprendre tous les IPEF sortant d'un détachement interne (emplois fonctionnels) ou externe et les rémunérer. Il a donc intérêt à se mettre en situation d'utiliser au mieux leurs compétences et expérience.

Les conseils généraux, soumis comme toutes les structures de l'administration à des plafonds d'emplois décroissants ne peuvent pas absorber tous les seniors qui souhaitent les rejoindre non plus que tous les cadres dirigeants en situation de transition professionnelle.

Des priorités conjoncturelles, comme la gestion des impacts sur les services régionaux de la réforme territoriale ou la fusion d'opérateurs peuvent justifier la création d'emplois temporaires et le recours à des gestionnaires de transition ou consultants internes puisés dans des viviers de cadres dirigeants n'exerçant plus de responsabilités hiérarchiques.

Par ailleurs, dans la plupart des structures de l'administration, la mise sous tension des managers opérée par la diminution permanente des effectifs et des moyens conduit à trop souvent laisser en jachère des tâches importantes mais non urgentes comme les activités de veille, de parangonnage, de réflexion méthodologique, d'implication dans les processus de consultation menés par d'autres organismes, etc. Le recours à des cadres expérimentés situés hors hiérarchie peut être une façon adaptée de couvrir ces besoins.

*Chaque secrétariat général devrait engager, en relation avec les directions métiers et des représentants de ses services déconcentrés, une démarche d'identification des missions temporaires ou hors hiérarchie pouvant être utilement confiées à des cadres dirigeants n'exerçant plus de responsabilité managériale, dans l'esprit des emplois fonctionnels de chef de projet ou expert de haut niveau. La réforme des services*

*régionaux doit être saisie comme opportunité d'une telle approche hors des administrations centrales.*

L'État dispose de plusieurs structures dont le CGAAER et le CGEDD en mesure d'effectuer pour son compte non seulement des missions d'inspection générales mais aussi de d'expertise, d'audit, d'étude, de conseil, d'évaluation, d'appui et de coopération internationale, voire de médiation.

Il n'en va pas de même des collectivités territoriales.

Les conseils généraux peuvent déjà intervenir pour le compte d'une collectivité territoriale mais sur saisine du ministre compétent auquel l'exécutif de la collectivité doit s'adresser. Ce passage par le ministre apparaît aujourd'hui dissuasif, mais ce n'est sans doute pas la raison la plus importante. La question générale de ces missions n'a guère été approfondie et mériterait de s'y pencher, notamment pour constituer au minimum des missions conjointes, qui pourraient être un premier pas de collaboration.

Dans une période où tous les acteurs publics se trouvent en tension sur leurs ressources, il apparaît raisonnable d'envisager une mutualisation large d'une fonction qui suppose l'indépendance de l'expert par rapport à son commanditaire et à son employeur. C'est pourquoi la mobilisation des compétences et expériences des IPEF séniors pour des missions d'expertise, conseil et évaluation au bénéfice des collectivités territoriales peut être développée.

*Ouvrir l'expertise des conseils généraux aux collectivités territoriales. Pour de telles missions, les conseils généraux pourraient mobiliser non seulement leurs membres mais aussi d'autres cadres expérimentés dont les compétences et l'expérience sont en relation avec le sujet de la mission et dont ils peuvent assurer la neutralité et l'indépendance du conseil. L'idéal serait qu'à effectifs constants, les conseils généraux puissent accueillir, comme membres à part entière, des agents expérimentés de collectivités territoriales qui leur apporteraient une meilleure diversité de regards et d'expériences.*

... » « ...

#### **Prendre des mesures exceptionnelles pour réduire, transitoirement, l'acuité d'une situation non anticipée.**

Sans remettre en cause l'interdiction de mise à disposition gracieuse de fonctionnaires auprès de structures sans but lucratif chargées de mission d'intérêt général, des solutions semblent à rechercher dans le cadre de la réflexion sur les départs en retraite. Un départ d'un agent plus précoce pour prendre une telle responsabilité pourrait faire l'objet d'un accord conventionnel tripartite entre la structure, l'intéressé et le ministère intégrant un financement incitatif.

... » « ...

#### **Étudier un mécanisme d'incitation au départ en retraite**

*Réduire les avantages à repousser la date de départ en retraite. Mettre en place parallèlement une prime incitative au départ, dégressive depuis la date à partir de laquelle le départ en retraite est possible jusqu'à la date limite maximale de ce départ. Envisager, en raison de l'encombrement particulier des effectifs de cette tranche d'âge, la mise en œuvre expérimentale de ce dispositif pour les IPEF.*

## **Annexe 10 : Extraits du rapport P. BRINDEAU au Premier Ministre sur la gestion des âges dans la fonction publique (janvier 2012)**

« ....

La logique française a longtemps été, face à la montée du chômage, celle d'indemniser les sorties anticipées des travailleurs âgés. Ces politiques ont engendré une série de conséquences difficilement acceptables aujourd'hui : culture de la sortie précoce du marché du travail et logique de segmentation par l'âge, renforcement des stéréotypes sur l'âge.

Depuis plusieurs années, l'objectif des pouvoirs publics est le maintien dans l'emploi et l'allongement des carrières. Changer les mentalités sur l'âge au travail demande cependant une révolution culturelle et une forte mobilisation en adoptant une gestion intégrée de la diversité des âges mêlant des actions coordonnées sur différents leviers : réformes institutionnelles, promotion de nouvelles stratégies d'emploi en entreprise et mise en œuvre de politiques préventives.

.....

On constate ainsi que la part des 55 ans en activité est plus élevée dans les trois fonctions publiques que dans le secteur privé. Fin 2009, on comptait 14 % de salariés du public âgés de plus de 55 ans, contre seulement 10 % dans le privé, ce qui s'explique en partie par un maintien dans l'emploi des « séniors » du public prolongé du fait des entrées plus tardives liées au niveau d'études plus élevé.

.....

Aujourd'hui, autour de 45 ans, ces cadres supérieurs ont de vraies interrogations sur la suite de leur parcours anticipant le fait qu'après 50 ans, il est possible qu'ils soient amenés à occuper des emplois sans perspectives réelles. Par ailleurs, l'accès en début de carrière à des emplois de responsabilité ne garantit pas toujours la possibilité de « rebondir » sur des emplois supérieurs. Le risque est alors grand pour l'administration d'une fuite de jeunes cadres de qualité vers le secteur privé. Ce risque est également patent chez les jeunes membres des grands corps (Conseil d'Etat, Inspection des Finances, Cour des Comptes) qui ont tendance à accéder bien plus rapidement à des responsabilités de direction que d'autres membres de corps de A+ (administrateurs civils), et peinent ensuite à progresser hiérarchiquement dans la Fonction publique.

C'est en définitive un potentiel de talents et de compétences qui est sous-employé pour l'Etat alors que la motivation à le servir est bien là et qu'il y a un réel intérêt à mieux valoriser le savoir-faire des agents expérimentés

.....

L'accompagnement des agents s'inscrit dans une évolution de la fonction RH elle-même, une professionnalisation s'appuyant sur des outils ou des processus clairement liés à un accompagnement personnalisé, dont les séniors doivent être les premiers bénéficiaires.

.....

A ce jour, aucun ministère n'a mis en place de mesures d'amélioration des conditions de travail prenant en compte l'allongement des carrières et visant à encourager l'emploi des séniors.

.....

### ***III. Propositions en faveur d'une véritable gestion des âges tout au long de la vie professionnelle***

#### **3.3. Accompagner l'agent dans l'élaboration et l'évolution de son projet professionnel**

3.3.1. Désigner un référent « mobilité-carrière » dans chaque administration

3.3.2. Instaurer un droit à l'entretien de carrière à mi-parcours, à 45 ans, conduit par le référent mobilité-carrière

3.3.3. Mettre en place un « Espace conseil et orientation professionnelle » dédié à l'écoute et à

l'accompagnement des cadres supérieurs souhaitant se reconverter  
3.3.4. Agir sur l'organisation du travail et aménager le temps de travail

### **3.4. S'engager à diversifier les parcours professionnels**

3.4.1. Se donner les moyens de faciliter la mobilité fonctionnelle (diversité des emplois) et structurelle (diversité des employeurs)

3.4.1.1. Elaborer une charte de la mobilité dans chaque service

3.4.1.2. Mettre en place un outil d'information commun aux 3 fonctions publiques pour accéder aux offres d'emplois publics

3.4.1.3. Favoriser la mobilité des cadres supérieurs et des hauts fonctionnaires

3.4.2. Ouvrir la possibilité d'un temps partiel de droit grâce à un dispositif spécifique de « temps partiel fin de carrière », mobilisable dès l'âge légal de départ à la retraite atteint

### **3.6. Organiser la transmission des savoirs et des compétences**

3.6.1 Désigner un sénior responsable du tutorat dans sa structure pour les métiers à forte technicité (ingénierie, équipement, construction, etc.)

### **3.7. Développer une culture et des pratiques de management inter-générationnelles**

3.7.1. Lancer une campagne de communication interministérielle autour de la solidarité intergénérationnelle

3.7.2 Compléter la formation initiale dans les écoles d'encadrement des trois versants de la fonction publique par des formations en matière de management intergénérationnel

.....  
La linéarité des carrières est désormais un modèle du passé. L'indispensable remise en question à chaque moment clé de la carrière, la mobilité encouragée, la formation tout au long de la vie, la souplesse des modes d'organisation du travail au sein des administrations sont autant de réalités qui s'imposent et qui doivent être des opportunités et non des contraintes pour les agents.

Favoriser le maintien des séniors dans l'emploi avec le double objectif de transmission des savoirs, des savoir-faire et de pérennisation du financement des pensions, n'est envisageable que si les conditions de travail, la prévention des risques psycho-sociaux, le développement de la médecine préventive, l'adaptation des postes et des services prennent une réalité dans l'organisation du travail tout au long de la carrière de l'agent.

..... »

## Annexe 11 : Rapport 2014 IGA CGEDD sur l'encadrement supérieur de l'Etat (SYNTHESE)

### I - L'état des lieux

Le système français est complexe, car il cumule plusieurs approches qui relèvent de logiques différentes : une logique de carrière ; une logique indiciaire ; une logique managériale. La mission a pris le parti de croiser une approche par corps avec une approche fonctionnelle, en prenant comme champ d'étude ce qu'il est convenu d'appeler « les corps ENA » et « les corps Polytechnique » (ainsi que les corps de débouché afférents) - comprenant non seulement les anciens élèves de ces écoles, mais tous les autres agents intégrant ces corps, quelle que soit la voie d'accès.

La mission a adressé 33 questionnaires aux ministères et employeurs, qui ont tous été scrupuleusement renseignés. L'étude de la mission a porté sur un total de 23 corps représentant, fin 2012, 13 542 hauts-fonctionnaires. Les éléments recueillis, puis consignés et analysés dans le rapport, donnent une photographie assez précise de la situation de l'encadrement supérieur et dirigeant. Ils montrent que si des progrès ont été accomplis dans le domaine de la gestion de l'encadrement supérieur et de sa féminisation, des difficultés sérieuses se profilent ou s'aggravent en termes de renouvellement des générations et d'emploi des classes d'âge les plus élevées. Des choix doivent être également opérés en termes de recrutements.

### La population étudiée

La population étudiée

Corps	Femmes	Hommes	Total	% femmes
Corps de sortie ENA	1 797	4 383	6 180	29,1 %
Corps de sortie Polytechnique	1 269	4 354	5 623	22,6 %
Corps de débouché	321	1 133	1 454	22,1 %
Autres corps <sup>1</sup>	50	235	285	17,5 %
<b>Total</b>	<b>3 437</b>	<b>10 105</b>	<b>13 542</b>	<b>25,4 %</b>

Source : mission

Au sein du périmètre étudié, 25,4 % des hauts-fonctionnaires sont des femmes. Une division, bien que quelque peu théorique, en trois grades montre que la part des femmes est plus importante dans le premier grade (31,5 %). La féminisation de l'encadrement supérieur et surtout dirigeant – priorité fixée par les

gouvernements successifs avec des objectifs chiffrés – suit une évolution positive.

Cependant l'étude de la composition par sexe des classes d'âge montre que l'augmentation et la densification du « vivier » féminin sont fortes dans les jeunes générations, mais que la proportion, pour des raisons évidentes, est moins marquée pour les générations plus anciennes. Ceci explique – en partie - les difficultés rencontrées pour la désignation de femmes à certains emplois « sommitaux » et la crainte qu'éprouvent les gestionnaires devant l'épuisement rapide des viviers féminins concernés par ces postes. En outre, les corps d'ingénieurs restent loin de la parité, le pourcentage de femmes stagnant autour de 15 % au sein de l'école Polytechnique et à sa sortie dans les corps de l'Etat.

Le « vivier des cadres dirigeants », créé par la circulaire du Premier ministre du 10 février 2010 afin « d'identifier le plus tôt possible, dans chaque administration, les cadres à haut potentiel, susceptibles de devenir cadres dirigeants à plus ou moins brève échéance », fonctionne globalement bien, même s'il n'en est encore qu'à ses débuts. Bien qu'il revête une lourdeur en gestion pour les petites administrations, il présente l'avantage, au-delà de son objectif premier, de développer au sein des ministères la pratique de gestion des compétences et des revues de carrière.

Les classes d'âge les plus représentées sont les 50-54 et 55-59 ans : 35% des hauts fonctionnaires sont dans ces tranches d'âge. Au total, 51 % de la population étudiée a plus de 50 ans. Dans un peu plus de 15 ans, la moitié de la haute fonction publique actuelle sera partie à la retraite.

L'évolution des recrutements montre que, pour les corps étudiés, 2 323 hauts fonctionnaires ont été recrutés entre le 1/01/ 2008 et le 31/12/ 2012, dont 827 l'ont été directement à la sortie des écoles.

La « troisième carrière », qui va de la fin des fonctions de cadre dirigeant jusqu'à la retraite, présente la difficulté la plus aiguë, sans que l'on puisse espérer une amélioration à courte échéance de la seule situation démographique. De là naît une situation paradoxale que l'évolution de la pyramide des âges n'a fait qu'accentuer : d'un côté, des services souvent en situation de surchauffe ; de l'autre, des cadres supérieurs dans leur grande majorité compétents, disponibles, possédant souvent des connaissances qui manquent parfois à des services habitués à travailler dans leurs seuls champs d'activité.

## **II - Quelques objectifs réalisables**

Un des éléments qui entravent ou paralysent tout effort de rénovation profonde dans la gestion de l'encadrement supérieur tient à la difficulté de sa définition même. La mission estime qu'il faut avoir sur ce plan une approche décomplexée, dans la mesure où il s'agit bien de promouvoir un encadrement supérieur le plus professionnel et le plus interministériel possible : la base initiale du système de 1945 s'est largement ouverte au fil des ans. Pour les seuls corps ENA, les sorties d'école ne représentent plus qu'un tiers des recrutements opérés chaque année. La formation et la pratique professionnelle des ingénieurs se sont rapprochées de celles des administrateurs. Les dispositifs de promotion interne existent et méritent même d'être redynamisés – notamment le concours interne de l'ENA. L'interministérialité doit être renforcée, et non combattue par la volonté de créer des débouchés artificiels pour des métiers ou des filières très éloignés. Le vrai champ d'échange, au-delà de l'interministérialité, est celui de la mobilité inter-fonctions publiques.

Trois principes doivent être posés :

- Le seul critère véritable pour l'encadrement supérieur et dirigeant doit être celui de la compétence, infiniment plus légitime et porteur d'efficacité que d'autres critères comme, par exemple, le simple franchissement d'un niveau indiciaire ;
- Le recrutement initial par des écoles de formation initiale dédiées, qui n'est plus et ne doit pas redevenir un mode de sélection exclusif, doit néanmoins représenter une proportion significative du renouvellement des générations ;
- Les recrutements parallèles, de nature diverse, doivent tous comporter l'acquisition en commun d'une culture administrative opérationnelle et interministérielle minimale.

Mais ces principes doivent être strictement articulés avec l'évolution des besoins, évolution qui est en partie le fruit des profondes mutations que l'administration comme la société française ont connu ces dernières décennies : décentralisation, libéralisation de l'économie et émergence de nouvelles formes de régulation, mondialisation, construction européenne, accélération des évolutions technologiques, crise des finances publiques. Cinq grandes préoccupations émergent du tour d'horizon effectué :

- L'importance prise par la dimension juridique dans la plupart des sujets traités ;
- Les besoins en expertise technique de haut niveau ;
- Le besoin, plus spécifique, en conduite de projet dans le domaine des systèmes d'information ;
- La possibilité pour de jeunes ingénieurs d'acquérir les compétences opérationnelles de terrain, l'Etat ne possédant plus en son sein toute la palette des métiers de l'ingénieur, notamment dans le domaine des infrastructures. Pour conserver une vraie compétence technique, le parcours des ingénieurs devra donc de plus en plus comporter un passage en dehors du périmètre des administrations de l'Etat, même élargi à ses établissements publics, notamment en collectivité territoriale ;
- L'exigence de compétences managériales renouvelées. Des améliorations sont à apporter tant du côté de la formation initiale que de la formation continue, tout en étant conscient que tous ne

présentent pas les dispositions requises pour devenir un bon manager, certains n'étant pas, de surcroît, attirés par ce type de fonction.

Parmi les 25 propositions, qui portent sur la mobilité, l'interministérialité et la gestion de la troisième carrière, nous avons retenu celles en lien avec notre propre mission :

**Recommandation n° 1** : Permettre aux ingénieurs d'exercer des métiers formateurs au sein des collectivités territoriales et des opérateurs, y compris en premier poste.

**Recommandation n° 2** : Inclure dans les dossiers des candidats aux postes de responsabilité une évaluation des compétences managériales, si possible assortie d'un 180 ou 360°.

**Recommandation n° 3** : Accompagner les départs en cours et en fin de carrière pour garantir un niveau suffisant de recrutement de jeunes hauts-fonctionnaires.

**Recommandation n° 4** : Ne plus permettre le maintien dans un emploi à décision du gouvernement au-delà de la limite d'âge

**Recommandation n° 7** : Pour les corps recrutant à la sortie de l'ENA, confier à cette école la mise en œuvre d'une formation commune pour l'ensemble des recrutements de hauts fonctionnaires.

**Recommandation n° 8** : Permettre le départ en mobilité uniquement après 4 années d'exercice

**Recommandation n° 10** : Restaurer une vraie mobilité fonctionnelle dans un nouvel environnement professionnel. Inciter à la mobilité géographique nationale et internationale.

**Recommandation n° 11** : Prévoir une durée de service de 8 ans nécessaire pour l'accès aux emplois de sous-directeur, instaurer un minimum de 10 ans pour l'accès aux emplois de chef de service

**Recommandation n° 15** : Généraliser les rendez-vous de carrière à périodicité régulière.

**Recommandation n° 16** : Revoir la liste des emplois de cadres dirigeants inscrits dans le vivier en prenant davantage en compte la réalité des responsabilités exercées et en ne retenant plus comme unique critère celui de la nomination à décision du gouvernement.

**Recommandation n° 18** : Aligner le taux de contribution aux charges de pension versé par une collectivité lorsqu'elle emploie un fonctionnaire de l'Etat en détachement sur celui versé lorsqu'elle emploie un fonctionnaire territorial.

**Recommandation n° 19** : Créer un vivier des cadres seniors disponibles pour des missions de conseil et mettre en place un annuaire des compétences avec un réseau social pour leur donner une meilleure visibilité auprès des employeurs potentiels.

**Recommandation n° 20** : Affecter administrativement les seniors au sein de la direction des ressources humaines du ministère et permettre leur affectation fonctionnelle auprès des autres directions.

**Recommandation n° 21** : Unifier le pilotage de l'encadrement supérieur et dirigeant en fusionnant la délégation pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'Etat avec la DGAFP.

**Recommandation n° 22** : Améliorer le processus de nomination aux emplois dirigeants

**Recommandation n° 23** : Mettre en place une cotation des postes de directeur d'administration centrale.

## **Annexe 12 : Extraits Rapport de la Cour des Comptes « Affectation et Mobilité des fonctionnaires » (Juillet 2019)**

### **Synthèse**

À partir des observations faites dans des rapports précédents, complétées par des observations nouvelles effectuées dans plusieurs grandes administrations de l'État et l'analyse de nombreuses données disponibles au niveau national, le présent rapport fait un bilan du fonctionnement des procédures d'affectation et de mobilité des fonctionnaires de l'État et examine les voies d'une gestion plus active des mouvements.

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

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

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

Face à ces évolutions, l'affectation des fonctionnaires sur les emplois disponibles, à l'occasion d'un premier recrutement ou des mobilités ultérieures, ne se fait pas sans difficultés. Ainsi, les demandes de mobilité géographique des fonctionnaires visent prioritairement les zones les plus attractives et non celles où les besoins sont les plus importants. De plus, les demandes de mobilité sont importantes et souvent convergentes vers les zones les plus attractives, ce qui empêche d'en satisfaire un grand nombre. La mobilité réelle est beaucoup moins importante que la mobilité souhaitée.

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

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

Les déséquilibres constatés tirent largement leur origine du fait que, même s'il existe une certaine diversité des pratiques selon les ministères, l'ancienneté et le classement jouent un rôle prépondérant dans les procédures d'affectation et de mobilité. Les possibilités de dérogation à ces principes, comme l'utilisation de « postes à profil » ou les mobilités contraintes existent mais restent limitées. Il en résulte que nombre de postes restent non pourvus ou pourvus trop tardivement, ce qui nuit à la qualité du service public. Cette situation peut résulter de décalages persistants entre les organigrammes des services et les autorisations budgétaires. De même, des postes autorisés budgétairement peuvent ne pas être pourvus à l'issue de concours faute de candidats. Enfin, dans certaines régions et pour certains postes peu demandés, un turnover très important crée une instabilité chronique qui affecte la qualité du service rendu aux usagers. Pour pourvoir ces postes peu attractifs, l'administration recourt largement à des agents contractuels dont le nombre a augmenté d'un tiers en dix ans.

Une autre conséquence importante de ces règles d'affectation est que les agents sont parfois insatisfaits des affectations qui leur sont proposées. Certaines premières affectations, qui visent souvent les zones les moins attractives, sont mal acceptées et parfois refusées, les fonctionnaires préférant renoncer au bénéfice du succès au concours. Les demandes de mobilité ultérieures sont difficiles à satisfaire et parfois peu valorisées quand elles concernent des zones ou des postes difficiles.

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

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

En premier lieu, la Cour souligne la nécessité de lutter contre le déficit d'attractivité de certains territoires et de certains emplois. Pour y parvenir, différents leviers doivent être mobilisés.

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

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

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

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

Rares sont les ministères qui sont réellement engagés dans une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Pour les y encourager, la Cour recommande de rendre obligatoire tous les quatre ans dans chaque ministère une concertation avec les représentants du personnel sur un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

De même, les prévisions d'évolution à moyen terme des emplois par mission de l'État devraient être rendues publiques, par exemple dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

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

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

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

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

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

## **Récapitulatif des recommandations**

### **Lutter contre le manque d'attractivité de certains territoires**

1. Transformer l'indemnité de résidence en un dispositif permettant de mieux prendre en compte le déficit d'attractivité de certains territoires :

a. soit en élargissant ses critères aux conditions locales d'exercice des fonctions ;

b. soit en se fondant sur les différentiels d'attractivité, mesurés par le rapport entre les vœux d'affectation et les postes ouverts.

2. Généraliser la pratique des affectations sur les « postes à profil » pour tenir compte des spécificités des postes à pourvoir.

3. Recourir plus largement à des concours de recrutement à affectation locale.

4. Encourager l'affectation des agents sur des zones élargies.

5. Favoriser le recours au télétravail.

6. Développer les dispositifs contractualisés avec les agents pour encourager la stabilité dans les zones peu attractives.

### **Mieux anticiper les besoins en emplois et en compétences**

7. Rendre obligatoire tous les quatre ans, dans chaque ministère, une concertation avec les représentants du personnel sur un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

8. Prévoir dans la loi de programmation des finances publiques les évolutions d'emplois par mission de l'État cohérentes avec les prévisions budgétaires.

9. Adapter les tableaux d'effectifs à la réalité des autorisations budgétaires.

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

10. Identifier, dans chaque administration, des référents de proximité chargés de conseiller individuellement les agents sur leur carrière et la mobilité.

11. Généraliser la formation au poste de travail et le tutorat à l'occasion des mobilités entrantes.

12. Supprimer l'avis préalable des CAP sur les mouvements.

## **Annexe 13 : Benchmark d'un établissement bancaire<sup>43</sup>**

« Comparaison n'est pas raison », aussi apparaît-il illusoire de vouloir confronter les mesures prises par une entreprise privée et celles qui ont cours au MAA. Il est cependant intéressant, de comprendre la démarche et les buts recherchés par cet établissement bancaire à l'égard de ses personnels séniors.

La politique des ressources humaines est notamment abordée dans l'accord sur l'évolution des métiers, des compétences et de l'emploi conclu avec les organisations syndicales représentatives au niveau national<sup>44</sup>.

### **L'emploi des séniors**

Cet accord réserve une part importante à l'emploi et au maintien des séniors dans l'entreprise et comprend un ensemble de mesures pour faciliter la transition entre activité et retraite.

Ainsi, cette société s'engage à intégrer le principe de non-discrimination lié à l'âge « dans tous les actes de management et de gestion du personnel dans toutes les entités, notamment en matière de mobilité, de recrutement et d'évolution de carrière ».

S'agissant de la gestion de carrière, il est rappelé que :

- La mobilité et la promotion interne doivent être fondées sur des critères de compétences et/ou de qualification et/ou d'expérience professionnelle que l'on soit sénior ou non;
- L'entreprise favorise, selon ses possibilités, la mobilité fonctionnelle pour ses salariés de plus de 50 ans pour maintenir et encourager leur motivation ;
- L'entreprise « sera attentive », selon ses possibilités, au souhait de mobilité fonctionnelle ou géographique émis par le salarié lors de son dernier « point carrière » (entre 58 et 64 ans) ;
- Les entretiens de deuxième partie de carrière, à partir de 50 ans, abordent en plus des thèmes classiques d'un entretien professionnel, la question du projet professionnel ou du souhait du salarié de réorienter sa carrière ainsi que la faisabilité de cette demande en fonction des possibilités de l'entreprise. La participation du salarié à des actions de tutorat et/ou de référent est également examinée à cette occasion.
- Lors des entretiens à 58 ans et 64 ans, le salarié est interrogé sur son souhait de prendre ou non sa retraite et à quelle échéance. Lors de ces entretiens, les modalités d'aménagement de fin de carrière peuvent être évoquées.

### **La gestion et l'anticipation de la fin des carrières et la transition entre activités et retraite**

L'accord propose une absence rémunérée pour suivre une formation à des salariés qui ont annoncé leur départ à la retraite et souhaitent la suivre, dans le cadre de leur compte personnel de formation (CPF), en lien avec des projets d'activité à la retraite.

De même est conservé le recours au compte épargne-temps pour aménager la fin de carrière, avec abondement de la banque.

Un mi-temps sénior et un congé de fin de carrière sont aussi maintenus. Ils sont réservés à des

---

<sup>43</sup> Etude de la documentation ouverte sur internet

<sup>44</sup> Accord sur l'évolution des métiers, des compétences et de l'emploi, signé en 2016 et renouvelé en 2019 qui prévoit des dispositions relatives aux séniors au sein de Société Générale SA en France

salariés ayant au moins dix ans d'ancienneté dans l'entreprise et qui peuvent liquider leur retraite à taux plein dans un délai de trois ans (au plus tard fin 2024). Pour ces deux dispositifs (mi-temps sénior et congé de fin de carrière), l'établissement bancaire fixe, pour chaque année d'application de l'accord, le nombre de bénéficiaires à 120 salariés.

### **La transmission des savoirs et des compétences**

L'entreprise prend en compte la gestion des séniors par le biais de son observatoire des métiers et des compétences pour recenser la métiers et activités qui pourraient poser des problèmes de maintien des compétences et pour lesquels la société doit assurer la pérennité de son savoir-faire.

La transmission des savoirs et des compétences est favorisée et peut se réaliser par le biais du tutorat ou du compagnonnage, pour lesquels il existe une formation aux aspects pédagogiques et administratifs. Il est, par ailleurs, tenu compte de cette activité « dans l'examen de la situation financière » des tuteurs.

**La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** est un outil clé pour accompagner les évolutions de l'entreprise :

- Elle correspond à une démarche stratégique de pilotage et d'anticipation.
- Elle vise à permettre à la société de se doter des compétences, dont elle aura besoin demain.

### **La formation et l'employabilité**

L'adaptation permanente des compétences des salariés aux évolutions rapides de l'environnement de l'entreprise est favorisée. Le dispositif de formation, la politique de mobilité interne active, la mise à jour régulière des fiches métiers et l'identification de passerelles entre les différents métiers sont des moyens pour garantir l'employabilité des salariés.

Plus particulièrement pour la formation, la société prend en compte ses besoins, ceux de ses clients et les évolutions futures pour développer les compétences et favoriser l'employabilité de ses collaborateurs sur le long terme.

Parallèlement aux canaux traditionnels de la formation, la modernisation de l'offre de formation se poursuit, par le biais :

- De la formation à distance (MOOC)<sup>45</sup>, le « rapid learning<sup>46</sup> », les classes virtuelles<sup>47</sup>, le micro learning, les réunions informelles de partage de bonnes pratiques ;
- Des apprentissages en cours d'emploi (comme les quizz rapides sur des mises en situation);
- De dispositifs plus informels de partage de bonnes pratiques (communautés d'échange digitales, compagnonnage renforcé...).

Toutes ces solutions permettent aux salariés de progresser sur les thèmes qu'ils ont sélectionnés, à leur rythme et depuis le lieu de leur choix, tout en facilitant l'ancrage des apprentissages.

---

<sup>45</sup> Massive Open Online Course – cours en ligne ouvert massivement

<sup>46</sup> Modules e-learning de 15 à 20 minutes conçus en interne par les experts métier

<sup>47</sup> Réunions en temps réel sur Internet des participants et un formateur qui peuvent se voir, discuter, visionner des documents, des vidéos, réaliser des quiz.

## Annexe 14 : Référentiel de compétence type

Date:		Affectation :		Je connais	Je pratique	Je maîtrise	J'enseigne
Nom :		Prénom :					
				1	2	3	4
<b>Gestion publique</b>	B-1.1	Management					
	B-1.2	Gestion de ressources humaines					
	B-1.3	Protection sociale					
	B-1.4	Emploi et formation					
	B-1.5	Systèmes d'information et de gestion de base de données					
	B-1.6	Gestion de crises					
<b>Sociologie</b>	B-2.1	Sociologie des organisations					
<b>Institutions publiques</b>	B-3.1	Fonctionnement des institutions publiques nationales					
	B-3.2	Fonctionnement des institutions publiques européennes					
	B-3.3	Organisation territoriale de l'État					
	B-3.4	Missions et fonctionnement des collectivités territoriales					
	B-3.5	Gouvernance des établissements publics et opérateurs de l'État					
<b>Juridique</b>	B-4.1	Droit civil					
	B-4.2	Droit rural					
	B-4.3	Droit de l'environnement					
	B-4.4	Droit de l'eau					
	B-4.5	Droit forestier					
	B-4.6	Droit urbanisme					
	B-4.7	Droit des sociétés					
	B-4.8	Droits des obligations et des contrats					
	B-4.9	Droit du travail					
	B-4.10	Droit administratif					
	B-4.11	Droit commercial					
	B-4.12	Droits de la protection de la propriété intellectuelle					
	B-4.13	Droit des collectivités territoriales					
	B-4.14	Droit social					
	B-4.15	Fiscalité					
<b>Gestion financière et budgétaire</b>	B-5.1	Gestion budgétaire et comptable					
	B-5.2	Analyse financière					
	B-5.3	Comptabilité publique					
<b>Technique et économie des productions agricoles</b>	C-1.1	Bioéconomie					
	C-1.2	Mise en œuvre de la PAC, organismes payeurs, contrôles communautaires					
	C-1.3	Politique agro-industrielle, financement, orientation et soutien aux IAA					
	C-1.4	Développement agricole et conseil en agriculture					
	C-1.5	Dynamiques d'innovation en agriculture et agro alimentaire					
	C-1.6	Agronomie et Agro-écologie					
	C-1.7	Agro-foresterie					
	C-1.8	Conservation et restauration des sols					
	C-1.9	Transmission des exploitations					
	C-1.10	Gestion des exploitations					
	C-1.11	Grandes cultures					
	C-1.12	Fruits et légumes, horticulture					
	C-1.13	Viti-viniculture					
	C-1.14	Semences, obtentions végétales					
	C-1.15	Sélection animale					
	C-1.16	Filière viande bovine et petits ruminants					
	C-1.17	Filière laitière					
	C-1.18	Filière porc					
	C-1.19	Filière volailles					
	C-1.20	Filière du cheval					
	C-1.21	Pêche et aquaculture					
	C-1.22	Agriculture biologique					
<b>Technique et économie des productions forestières</b>	C-2.1	Politique et production forestières, sylviculture et aménagement forestier					
	C-2.2	Organisations professionnelles forestières					
	C-2.3	Industries du bois					
	C-2.4	Économie du secteur bois					
	C-2.5	Réseaux nationaux et internationaux du secteur forêt-bois					
<b>Alimentation</b>	C-3.1	Politique publique de l'alimentation					
	C-3.2	Génie des procédés alimentaires					
	C-3.3	Signes de qualité					

<b>Santé publique vétérinaire</b>	C-4.1	Politiques et gouvernance sanitaire				
	C-4.2	Crises sanitaires et plans d'urgence				
	C-4.3	Identification des animaux (toutes filières)				
	C-4.4	Maladies animales (toutes filières) et zoonoses				
	C-4.5	Laboratoires, référence, analyses de biologie vétérinaire				
	C-4.6	Epidémiologie et gestion des dispositifs de surveillance				
	C-4.7	Animal et société				
	C-4.8	Pharmacie vétérinaire, industries pharmaceutiques				
	C-4.9	Expérimentation animale				
	C-4.10	Sous produits animaux - équarrissage				
	C-4.11	Protection et bien être animal				
	C-4.12	Sécurité sanitaire des aliments / risques sanitaires/ résidus				
	C-4.13	Plans de maîtrise sanitaire des IAA				
	C-4.14	Alimentation animale				
<b>Santé végétale</b>	C-5.1	Santé des végétaux				
	C-5.2	Protection végétale et phytosanitaire				
	C-5.3	Industrie et négoce de la phyto pharmacie				
<b>Aménagement du territoire</b>	C-6.1	Aspects économiques, sociaux, environnementaux du développement des territoires ruraux, plans climat				
	C-6.2	Agriculture et territoires (agriculture des zones difficiles, territorialisation de la politique agricole)				
	C-6.3	Aménagement de l'espace (aménagement fonciers, occupation des sols, droit des sols, urbanisme)				
<b>Gestion des ressources en eau</b>	C-7.1	Hydraulique, hydrologie				
	C-7.2	Gestion quantitative de l'eau				
	C-7.3	Gestion qualitative de l'eau (pollutions diffuses)				
	C-7.4	Mise en place et gestion des ouvrages, aménagements hydrauliques				
	C-7.5	Écosystèmes aquatiques, littoraux et insulaires				
	C-7.6	Écosystèmes aquatiques continentaux (dont hydrobiologie, vie des cours d'eau)				
	C-7.7	Gouvernance des services d'eau potable et d'assainissement				
	C-7.8	Police de l'eau				
	C-7.9	Installations classées				
<b>Prévention des risques</b>	C-8.1	Risques naturels - incendies forêt				
	C-8.2	Risques naturels - terrains de montagne				
	C-8.3	Risques naturels - inondations				
	C-8.4	Risques industriels et technologiques				
	C-8.5	Risques sanitaires animal, végétal, alimentaire				
<b>Environnement</b>	C-9.1	Gestion des espaces et réserves naturelles				
	C-9.2	Pêche de loisirs				
	C-9.3	Chasse				
	C-9.4	Gestion des espèces sauvages non chassées				
	C-9.5	Climats, réchauffement climatique				
	C-9.6	Biodiversité				
	C-9.7	Sécurité sanitaire environnementale				
<b>Enseignement supérieur, recherche (ESR)</b>	C-10.1	Politiques publiques de l'enseignement supérieur et de la recherche				
	C-10.2	Dispositifs et organisation de l' ESR, au niveau régional, national, européen et international				
<b>Agro -Véto-Paysager</b>	C-10.3	Programmes de recherche européens et internationaux				
	C-10.4	Management de projet de recherche (communautés scientifiques, partenaires industriels...)				
	C-10.5	Management d'un établissement d'enseignement supérieur				
<b>Enseignement technique agricole</b>	C-11.1	Système éducatif aux niveaux national et européen				
	C-11.2	Politiques publiques de la formation professionnelle et de l'apprentissage				
	C-11.3	Dispositifs et organisation de l'enseignement professionnel aux niveaux régional, national et européen				
	C-11.4	Ingénierie des systèmes de formation				
	C-11.5	Management d'un établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricoles				
<b>International et hors métropole</b>	C-12.1	Appui institutionnel à l'international				
	C-12.2	Connaissance des organisations internationales et de leur gouvernance				
	C-12.3	Réglementation du commerce international				
	C-12.4	Économie dans le monde				
	C-12.5	Stratégie d'influence du MAAF à l'international				
	C-12.6	Outre-mer				
	C-12.7	Négociations multilatérales				
	C-12.8	Sécurité alimentaire				