La place des Ultramarins dans la fonction publique de l'Etat outre-mer

Rapport de mission

*

Avril 2012

Avant-propos

Je n'ai disposé que d'un peu plus de deux mois pour travailler sur ce thème à la fois sensible et complexe.

Sujet sensible notamment dans les DOM où les nominations de fonctionnaires non originaires, considérées par tous comme normales sur un territoire français, peuvent être mal vécues lorsqu'elles prennent une certaine importance car dans le même temps, des centaines voire des milliers d'ultramarins doivent chercher un emploi loin de leur département et nombre d'autres, fonctionnaires en métropole et partis depuis longtemps aspirent à un retour légitime qu'ils obtiennent difficilement. Par ailleurs, aborder la question d'une meilleure prise en compte de cette situation suscite des objections et des discussions parfois passionnées sur le respect du principe constitutionnel d'égalité ou encore sur la très controversée discrimination positive...

Sujet complexe car touchant à une fonction publique aux statuts particuliers aussi nombreux et variés que les corps de fonctionnaires et les domaines d'intervention de l'Etat - malgré les efforts d'harmonisation fait ces dernières années pour les « administratifs »- et aussi à des règles de gestion et des pratiques longuement construits et mis en œuvre paritairement.

C'est dire que l'ambition de cette mission ne pouvait dépasser le stade exploratoire et que nombre de sujets abordés et de propositions faites ici demandent approfondissement. Et ce d'autant plus qu'à ce stade, il s'est agi d'une démarche totalement interne à l'administration. Il est évident que l'aboutissement d'un projet d'ensemble nécessitera le point de vue d'autres interlocuteurs, politiques et syndicaux notamment.

Je tiens à remercier pour leur accueil les services des ressources humaines rencontrées pendant ces deux mois dans pratiquement tous les ministères employeurs. Le temps qui m'a été consacré par les directeurs ou sous-directeurs de ces services, entourés toujours de collaborateurs spécialistes de questions statutaires et de gestion des RH, les informations et les avis que j'ai pu recueillir auprès d'eux, les statistiques fournis- il en manque – ont été très précieux pour l'accomplissement de ma mission. Je regrette de n'avoir pu rencontrer la sous-direction du personnel de mon propre ministère, malgré plusieurs demandes.

Je remercie le Directeur de cabinet de Madame la ministre chargée de l'outre-mer, le préfet Olivier Magnaval et le Délégué Général à l'Outre-Mer, le Préfet Vincent Bouvier, qui m'ont accueilli et installé pour la durée de cette mission rue Oudinot. Le Préfet Bouvier a aimablement mis à ma disposition son secrétariat pour l'organisation de mes rendez-vous. Merci, Mme Frantz et Mme Lemée pour votre disponibilité et votre efficacité. Je suis reconnaissant également à l'équipe du Bureau des Ressources et de la Coordination, Mme Sylvia Célestin et ses collaboratrices, Mmes Aline Clade et Fanny Salany, pour leur aide matérielle et technique, aux services statistiques et d'information de la DéGéOM.

Jean-Marc Bédier

Sommaire

Avant-propos 3
Sommaire 5
Introduction 7
I / La FPE outre-mer: des enjeux liés aux particularités de ces territoires 9
A- Une fonction sociale historique 9
1-L'administration de l'Etat occupe traditionnellement une place importante dans la société locale. 9
2- Un rôle d'ascenseur social pour les diplômés de l'école républicaine. 9
3- A l' origine d'une classe moyenne importante 9
B- Un poids économique qui reste important dans un contexte de chômage élevé 10
1-Des Economies marquées par des faiblesses structurelles importantes. 10
2-Le poids économique de la fonction publique d'Etat 11
Tableau 1 : Poids du T2 de la FPE en Outre-mer dans les PIB 11
Tableau 2 : Effectifs de l'emploi salarié de la FPE par région 12
Tableau 3 : L'essentiel des chiffres clés de la fonction publique – 2011 - DGAFP 12
C-La question complexe de la mobilité 13
1-La mobilité de travail : la migration vers la métropole 13
2-La mobilité géographique liée à la carrière 14
D- La nécessaire prise en compte de ces spécificités en matière de gouvernance 14
1-Au niveau de la répartition des effectifs entre originaires et non originaires. 14
2-Par la nomination d'Ultramarins aux postes de responsabilité et d'encadrement. 14
II / Une situation contrastée suivant les secteurs et les territoires, avec un déficit commun de présence des Ultramarins aux postes de responsabilité et des marges de progression dans toutes les catégories 15
A-Des statistiques à affiner mais qui donnent des indications intéressantes . 15
Tableau 4 : part des agents nés dans un DOM parmi les agents de la cat.A ... 15
Tableau 5 : Mobilité vers les DOM 2008 - 2009 16
B-Des constantes dans tous les territoires et les ministères 17
1-Peu d'Ultramarins aux postes de responsabilité, une présence encore relativement faible au niveau de l'encadrement 17
2-Un vivier existant pour les administratifs, faible pour les techniques 18
Tableaux 4 : Répartition des personnels civils ultramarins de la Défense 19
Document 5 : Classe excellence 21
3- La situation particulière de la Police nationale 21
4-La catégorie C aux trois quarts occupée par des Ultramarins 22

C- De profondes différences suivant les territoires 22
1-Des territoires où le vivier local est faible ou à constituer 22
2-La Réunion, une représentation du bassin de vie qui n'est pas en rapport avec le vivier des originaires 22
3- Un corps spécifique de fonctionnaires de l'Etat en Polynésie 22
D- Des règles et des pratiques très variables en matière de gestion 23
1- La prise en compte des Ultramarins dans les procédures de recrutement et de mutation 23
2-Gestion centralisée ou déconcentrée 24
3-Le choix entre recrutement et mutations 24
4-L'obligation de mobilité géographique : un assouplissement diversement appliqué. 25
E- L'application des circulaires du 23 juillet 2010 25
1-Les mesures préconisées pour les conditions de participation aux épreuves des concours sont d'une manière générale appliquées 25
2-La circulaire comportant des mesures transversales a été peu suivie d'effet 25
III / Des propositions et pistes d'action 27
A-Des principes qu'il convient d'affirmer ou de réaffirmer et des méthodes garantissant l'efficacité des mesures 27
1-Fonder les mesures sur au moins quatre grands principes 27
2-Appuyer la mise en œuvre des mesures décidées sur des procédures assurant leur effective application 28
B- Les dispositions de la circulaire interministérielle du 23 juillet 2010, socle d'un dispositif renforcé. Des mesures complémentaires d'application. 29
1-Rappel des principales dispositions de la circulaire du 23 juillet 2010 sont à reprendre 29
2-Des mesures complémentaires d'application 30
3-Vers une gestion interministérielle effective de la mobilité 31
C- Aller plus loin 31
1-Déconcentrer le recrutement et la gestion des cadres B et C administratifs (recrutements et mutations) dans les DOM 31
2- Une meilleure rotation sur les postes et une application stricte des conditions de transfert du centre d'intérêts matériels et moraux – CIMM). ... 32
3-Un effort nécessaire pour la constitution d'un vivier dans les domaines techniques où il est particulièrement déficitaire 32
4-Favoriser la nomination d'Ultramarins aux postes de responsabilité 34
5-Nomination d'Ultramarins dans des territoires d'OM autre que leur territoire d'origine 36
6-Détection d'Ultramarins experts pour missions ponctuelles, limitées au territoire ou dans le cadre de la coopération régionale. 36
Pour conclure 37

Introduction

La question de la gouvernance outre-mer a été l'un des thèmes débattus dans le cadre des Etats généraux de l'outre-mer, organisés en 2009 à la suite d'importants mouvements sociaux aux Antilles et à La Réunion.

Le Président de la République a présidé à l'Elysée le 6 novembre 2009, à la suite des états généraux, le comité interministériel de l'outre-mer, dont la mesure 37 fixe comme objectif l'émergence outre-mer d'une fonction publique de l'Etat plus représentative du bassin de vie qu'elle administre. Ceci à partir du constat d'une faible place des originaires aux postes de responsabilité outre-mer. A l'occasion de plusieurs interventions, en Guadeloupe le 26 juin 2009, en conclusion de la réunion du comité interministériel et à l'occasion des vœux à l'outre-mer le 22 janvier dernier en Guyane, le chef de l'Etat a exprimé publiquement sa volonté d'une évolution de cette situation.

Deux circulaires du 23 juillet 2010, l'une sur l'accès et les modalités de participation des Ultramarins aux concours nationaux, l'autre comportant des mesures transversales pour une fonction publique de l'Etat plus représentative du bassin de vie ont été signées par les ministres de l'intérieur, de la fonction publique et de l'outre-mer et adressées à l'ensemble des ministres. La circulaire « transversale », dont il sera plus particulièrement question dans ce rapport, demande aux ministères de mettre en place un certain nombre d'actions pour une meilleure prise en compte des Ultramarins dans les procédures de mutation métropole outre-mer, pour leur préparation à la fonction publique ou encore pour la constitution d'un vivier de talents susceptibles d'accéder à terme à des postes de responsabilité.

Pour des raisons diverses la situation concernant la représentation des Ultramarins dans les différentes administrations de l'Etat outre-mer donne le sentiment d'un cantonnement durable dans les emplois subalternes, voire d'un recul aux postes d'encadrement intermédiaire et de responsabilité. Une telle situation commande une évolution par une réelle volonté politique tant dans son affirmation, ce qui a été fait, que dans sa mise en œuvre.

Des pistes et propositions d'action sont présentées dans ce rapport.

I / La FPE outre-mer: des enjeux liés aux particularités de ces territoires

La fonction publique de l'Etat outre-mer comporte des enjeux importants liés à ses particularités historiques, géographiques, économiques et sociales. Les aspects politiques sont quant à eux loin d'être négligeables en raison de frustrations et de revendications qui montent en puissance, dans les DOM notamment qui connaissent un contexte social difficile.

A- Une fonction sociale historique

1-L'administration de l'Etat occupe traditionnellement une place importante dans la société locale.

L'histoire de ces territoires, colonies jusqu'à une époque relativement récente, est marquée par le rôle de l'administration de l'Etat et de ses administrateurs dans tous les domaines de la vie locale. Jusqu'à la décentralisation et l'accession à l'autonomie des deux territoires principaux du Pacifique, cette administration possède les compétences les plus étendues et un pouvoir important. Les communes interviennent alors avec des moyens limités et sont embryonnaire dans certaines parties des territoires. La détention des compétences, de l'expertise et des moyens reste pendant longtemps des attributs de l'Etat qui a mis en place outre-mer, avec ses administrateurs et fonctionnaires, les grands travaux et équipements structurants de l'époque coloniale et au-delà.

2- Un rôle d'ascenseur social pour les diplômés de l'école républicaine.

Avec le développement des équipements scolaires et de l'instruction dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, le couple école républicaine- fonction publique a joué un rôle important d'ascenseur social. La fonction publique de l'Etat, a alors accueilli, dans l'enseignement et dans ses autres administrations de plus en plus de diplômés ou de bénéficiaires d'une instruction qui permettait d'occuper des postes à différents échelons. La population y voyait des modèles de réussite sociale, beaucoup de ces fonctionnaires acquirent respectabilité et honorabilité.

3- A l' origine d'une classe moyenne importante

Le phénomène décrit ci-dessus a connu un essor dans les années soixante avec le développement des collèges modernes et des lycées, puis d'universités locales et est à l'origine d'une classe moyenne importante outre-mer, notamment dans les DOM.

Cette classe moyenne a eu elle-même une fonction sociale aux multiples aspects.

Dans des populations encore marquée à la fois par la pauvreté et la solidarité et l'entraide familiale, elle représentait une source de revenus.

Elle signifiait ensuite la fin de la société coloniale caractérisée par le clivage minorité possédante /masses laborieuses.

Elle a été par ailleurs, dans une société multiethnique comme La Réunion un facteur intégration importante dans la mesure où cette promotion sociale, trans-ethnique, a bénéficié à toute la population.

La fonction publique de l'Etat a ainsi, par sa place et son rôle historiques outre-mer, gardé un certain prestige auprès de la population locale et l'image, au-delà des rémunérations offertes, de la réussite sociale.

B- Un poids économique qui reste important dans un contexte de chômage élevé

1-Des Economies marquées par des faiblesses structurelles importantes.

A l'exception de la Nouvelle-Calédonie qui possède un secteur métallurgique important, les économies ultramarines sont caractérisées par la faiblesse du secteur industriel et productif en général, liée à la fois à l'absence de ressources naturelles (à l'exception de l'agro-alimentaire), de tradition industrielle, à l'éloignement et à l'étroitesse du marché local. L'agriculture, qui employait une part importante des salariés dans les années soixante encore, s'est par ailleurs beaucoup mécanisée.

L'essor démographique de ces territoires jusqu'à une époque récente et la prolongation de la transition démographique accentuent leurs difficultés économiques et sociales et conduisent depuis longtemps à la migration, principalement vers la métropole et depuis quelques années, mais dans une moindre importance, vers d'autres régions du monde (Australie, Canada pour des jeunes Réunionnais).

C'est dans ces conditions le tertiaire qui constitue le secteur économique de loin le plus important, avec le tourisme notamment et un secteur non marchand qui représente une part élevé du PIB. A l'intérieur du secteur non marchand celle de la fonction publique est importante.

Malgré un taux de croissance qui reste largement supérieur à celui de la métropole (3 à 4 % depuis de nombreuses années), les faiblesses structurelles de l'outre-mer se traduisent par un taux de chômage élevé, autour de 25 % dans les DOM. Les jeunes sont particulièrement touchés avec un taux de 50 %.

Les recrutements sur les emplois de la fonction publique deviennent ainsi sensibles, en particulier la venue de non originaires sur des postes que les locaux au chômage, dont un nombre important est diplômé, pourraient occuper.

2-Le poids économique de la fonction publique d'Etat

Dans le contexte ainsi rappelé, le rôle économique et social de la fonction publique de l'Etat est important par le poids qu'elle représente en termes d'injections financières dans l'économie et d'emplois.

Tableau 1 : Poids du T2 de la FPE en Outre-mer dans les PIB

Poids du T2 de la FPE en Outre-mer dans les PIB

T2 en euros	AE / CP				PIB
par territoire	**2010**	**2011**	**2012**	**Population**	**(en euros)**
Guadeloupe	1 049 295 307	1 049 663 700	1 061 259 375	404 394	8 160 000 000
Guyane	787 684 403	809 219 411	823 335 872	232 223	3 212 000 000
Martinique	1 083 895 129	1 071 400 118	1 078 673 165	399 637	7 700 000 000
Saint-Martin	7 440 674	7 455 087	7 758 699	35 328	421 000 000
Saint-Barthélemy	1 206 415	1 322 774	1 319 811	8 450	179 000 000
Total Antilles Guyane	**2 929 521 929**	**2 939 061 090**	**2 972 346 922**	**1 080 032**	**19 672 000 000**
La Réunion	1 922 488 323	1 917 332 174	1 943 176 745	833 500	14 420 000 000
Mayotte	382 235 944	393 900 527	405 037 118	186 452	910 000 000
Nouvelle Calédonie	752 264 083	745 757 906	756 086 122	245 580	6 303 000 000
Polynésie Française	849 543 848	851 440 737	862 556 687	267 000	4 495 000 000
Wallis et Futuna	53 247 569	56 707 808	56 967 617	12 835	151 000 000
Saint-Pierre-et-Miquelon	40 865 173	42 608 722	43 181 504	6 099	161 100 000
TAAF	10 669 636	10 729 748	9 136 302		
Non réparti	16 883 270	16 344 437	16 703 994		
Total T2 des territoires d'outre-mer	**6 957 719 775**	**6 973 883 149**	**7 065 193 010**		

T2 en % du PIB	AE / CP				PIB
par territoire	**2010**	**2011**	**2012**	**Population**	**(en euros)**
Guadeloupe	12,9%	12,9%	13,0%	404 394	8 160 000 000
Guyane	24,5%	25,2%	25,6%	232 223	3 212 000 000
Martinique	14,1%	13,9%	14,0%	399 637	7 700 000 000
Saint-Martin	1,8%	1,8%	1,8%	35 328	421 000 000
Saint-Barthélemy	0,7%	0,7%	0,7%	8 450	179 000 000
Total Antilles Guyane	**14,9%**	**14,9%**	**15,1%**	**1 080 032**	**19 672 000 000**
La Réunion	13,3%	13,3%	13,5%	833 500	14 420 000 000
Mayotte	42,0%	43,3%	44,5%	186 452	910 000 000
Nouvelle Calédonie	11,9%	11,8%	12,0%	245 580	6 303 000 000
Polynésie Française	18,9%	18,9%	19,2%	267 000	4 495 000 000
Wallis et Futuna	35,3%	37,6%	37,7%	12 835	151 000 000
Saint-Pierre-et-Miquelon	25,4%	26,4%	26,8%	6 099	161 100 000
TAAF	-	-	-		
Non réparti	-	-	-		
Total T2 des territoires d'outre-mer	**6 957 719 775**	**6 973 883 149**	**7 065 193 010**		

Le coût budgétaire de la FPE atteint 7 Milliards d'euros en 2011 pour l'ensemble de l'outre-mer. Il représente 15% du PIB aux Antilles-Guyane, 13,3% à La Réunion, cette part atteignant 19% en Polynésie et 44,5% à Mayotte. Pour la France entière ce pourcentage est de 6,1%.

Si l'on prend les effectifs comme référence, le ratio effectifs FPE/effectifs salariés total (public et privé) est de 15 % (jusqu'à 28 % en Guyane); il est de 10 % en métropole en ajoutant aux salariés les emplois non salariés.

Tableau 2 : Effectifs de l'emploi salarié de la FPE par région

Effectifs de l'emploi salarié et de la FPE par région au 31-12-2009

	Emploi salarié	Fonction publique de l'État (personne physique)	Ratio
France métropolitaine	**23 744 000**	**2 263 829**	**10%**
Guadeloupe + SB + SM	129 835	18 578	14%
Martinique	124 000	15 695	13%
Guyane	45 000	12 717	28%
La Réunion	222 000	27 372	12%
Mayotte	-	5 747	
Total DOM	**520 835**	**80 309**	**15%**
Nouvelle-Calédonie	81 317	9 109	11%
Polynésie française	66 968	10 306	15%
Saint-Pierre-et-Miquelon (2008)	2 416	598	25%
Wallis et Futuna	2 376	651	27%
TAAF	-	84	
Total COM	**153 078**	**20 748**	**14%**
Total OM	**673 913**	**101 057**	**15%**

Sources Emploi salarié : FGE, Coltor, DADS, SIASP, Insee . Enquête SAE, Drees. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation pour la colonne Emploi salarié
Source FPE : DPT OM 2011. Au 31 déc 2009, 146 effectifs de la FPE étaient inscrites en non réparties. Elles correspondent dans l'intégralité au personnel du SMA en formation à Périgueux.

Tableau 3 : L'essentiel des chiffres clés de la fonction publique – 2011 - DGAFP

L'essentiel des chiffres-clés de la fonction publique

- **5,3 millions de personnes travaillent dans les trois fonctions publiques,** soit 20,4 % de l'emploi total (salarié et non salarié) en France, au 31 décembre 2009.
- **2,392 millions d'agents travaillent dans la fonction publique de l'État** (FPE, dont 2,044 millions dans les ministères, et 349 000 dans les ÉPA nationaux), soit 45,2 % de l'emploi public.
- **1,806 million d'agents travaillent dans la fonction publique territoriale** (FPT), soit 34,1 % de l'emploi public : les 3/4 dans les régions, départements et communes, et 1/4 dans les ÉPA locaux.
- **1,100 million d'agents travaillent dans la fonction publique hospitalière** (FPH), soit 20,8 % de l'emploi public : 90,7 % dans les hôpitaux, 6,3 % dans les maisons de retraite et 3,0 % dans les « autres établissements médico-sociaux ».
- **Les trois fonctions publiques emploient 3 866 876 titulaires, 891 263 non-titulaires (hors emplois aidés), 42 473 ouvriers d'État, 49 842 assistantes maternelles, 106 688 médecins de la FPH, 341 226 militaires de la FPE.**

C-La question complexe de la mobilité

La mobilité des salariés est un ajustement nécessaire du marché du travail. Dans une économie forte les mouvements restent dans un cadre régional ou national. Pour les jeunes et adultes des départements d'outre-mer qui ont dû et doivent encore émigrer par milliers en raison du manque d'emplois sur place, il est évident que cette mobilité comporte des contraintes particulières.

Une autre forme de contrainte a pesé pendant longtemps sur les fonctionnaires ultramarins en poste dans leur département ou territoire, l'obligation de mobilité géographique liée à certains avancements.

1-La mobilité de travail : la migration vers la métropole

1.1-La migration comme réponse aux problèmes socio-économiques et démographiques.

La situation économique des départements d'outre-mer a entrainé très tôt le recours à l'émigration vers la métropole. Les Antillais ont commencé à partir d'eux-mêmes dès les années cinquante. Avec la création du Bumidom en 1963 la migration est organisée de manière importante par l'Etat pour l'ensemble des quatre DOM. Le départ annuel de plusieurs milliers d'Antillais, Guyanais et Réunionnais sera ainsi pris en charge jusqu'au début des années quatre vingt, époque à laquelle l'Etat doit revoir cette politique en raison de la montée du chômage en France métropolitaine.

L'ANT, qui succède alors au BUMIDOM mettra plus l'accent sur la formation et l'insertion des migrants en métropole.

Une nouvelle étape est franchie depuis peu avec LADOM qui axe son action sur l'accompagnement des migrants dans le choix de parcours d'insertion professionnelle et une formation qualifiante en métropole. Pour ceux qui expriment le souhait de revenir travailler au pays après la formation, LADOM oriente son action vers des métiers utiles au développement du DOM concerné.

Cette migration organisée est à l'origine d'une population « domienne » en métropole (un peu moins de 400 000 selon la dernière étude de l'INSEE), dont une part importante était venue pour la fonction publique : Postes, Hôpitaux et depuis quelques années la Police nationale parmi les plus gros employeurs. Si une majorité est restée et s'est installée notamment en île de France et dans les grandes villes de province, des difficultés d'adaptation ont marqué les débuts de l'émigration. Ces difficultés, ajoutées au désir de beaucoup de revenir travailler au pays dès que la possibilité se présente font qu'il y a toujours eu une demande de retour importante notamment chez les fonctionnaires.

1.2-La demande de retour au pays dans le fonction publique d'Etat

Malgré les installations définitives en métropole, les listes d'attente sont conséquentes. Les demandes de mutation émanent de fonctionnaires des trois catégories A, B et C, surtout dans les secteurs administratifs, mais elles sont plus nombreuses dans les deux dernières catégories, surtout la catégorie C.

Si toutes les administrations sont concernées, les demandes sont plus importantes dans certains secteurs comme la Police Nationale, les Finances et les Hôpitaux. Beaucoup de jeunes se présentent depuis plusieurs années au concours national de gardien de la paix de la Police. Ils sont en général affectés en région parisienne et doivent attendre cinq ans pour présenter leur première demande de mutation. Deux chiffres fournis par le service central de gestion de la Police Nationale sont significatifs : 600 demandes pour 30 postes à pourvoir en CAP pour la Réunion !

2-La mobilité géographique liée à la carrière

Une obligation de mobilité géographique a été appliquée pendant longtemps de manière stricte aux fonctionnaires bénéficiant d'un avancement. Elle concernait les passages de corps de la catégorie B à la catégorie A et était aussi appliquée dans un certain nombre d'administrations pour le passage de C en B, qu'il s'agisse de promotion par inscription sur liste d'avancement en CAP, d'examens professionnels - qui ne concernent que les agents du corps - ou de concours internes.

L'application de la règle se traduisait presque toujours par une obligation de départ vers la métropole, ce qui occasionnait de lourds problèmes matériels et familiaux et nuisait souvent à la progression d'agents obligés de renoncer à l'avancement. Ces contraintes existent indépendamment d'un autre frein à la mobilité que constituent les sur-rémunérations et doivent, de ce fait, être prises en considérations.

Deux raisons étaient invoquées : la nécessité d'une expérience dans un environnement différent et l'égalité de traitement avec les agents en poste en métropole soumis à la même règle.

Outre qu'il convient de s'interroger s'agissant de cadres B sur la nécessité professionnelle invoquée, l'application stricte du principe d'égalité aboutit en fait à pénaliser l'agent ultramarin dans la mesure où il ne se trouve pas dans une situation comparable aux agents en poste en métropole, qui ont la possibilité de trouver une affectation dans un département voisin.

On verra que la règle a été assouplie depuis et a évolué dans le sens d'une mobilité fonctionnelle mais son maintien dans un certain nombre de cas pour l'accès au cadre A pose toujours problème outre-mer.

D- La nécessaire prise en compte de ces spécificités en matière de gouvernance

1-Au niveau de la répartition des effectifs entre originaires et non originaires.

Dans un contexte de chômage élevé et de jeunes chômeurs diplômés en grand nombre, la frustration est souvent grande de voir arriver de l'extérieur des fonctionnaires pour occuper des postes pouvant être pourvus localement. Dans le même temps ces mêmes jeunes doivent partir loin de leur famille pour une migration de travail vécue pendant longtemps comme un déracinement et donnant lieu encore aujourd'hui à une demande de retour abondante.

Aussi assiste-t-on à une montée en puissance de revendications dans ce domaine.

2-Par la nomination d'Ultramarins aux postes de responsabilité et d'encadrement.

L'absence significative d'Ultramarins à ces postes donne une image négative liée au passé colonial et suscite frustrations et détournement des élites locales vers la FPT ou d'autres secteurs au sein desquels ils peuvent mieux exprimer leur potentiel.

II / Une situation contrastée suivant les secteurs et les territoires, avec un déficit commun de présence des Ultramarins aux postes de responsabilité et des marges de progression dans toutes les catégories

A-Des statistiques à affiner mais qui donnent des indications intéressantes

Le tableau suivant donne la répartition des fonctionnaires en poste entre originaires et non originaires dans les DOM.. Il a été convenu avec les administrations d'établir les statistiques sur la base du critère du lieu naissance. La prise en compte pertinente d'autres critères (enfants nés en métropole ou dans un autre pays d'Ultramarins revenus au pays, enfants de non originaires nés et ayant passé plusieurs années outre-mer, transferts durable outre-mer du centre d'intérêts matériels et moraux...) suppose un accord sur cet élargissement et n'était pas possible dans le délai imparti.

Tableau 4 : part des agents nés dans un DOM parmi les agents de la cat.A

Part des agents nés dans un DOM parmi les agents de catégorie A par département de fonction au 31 décembre 2009

	Effectifs des agents de la FPE de catégorie A				Ensemble des agents de la FPE, toutes catégories confondues	Part des agents nés dans les DOM (en %)	Part des A dans la FPE (en %)	
Département de fonction	Ensemble des A	Part des agents nés dans les DOM (en %)	A hors enseignants	Part des agents nés dans les DOM (en %)			Ensemble des A	A hors enseignants
Guadeloupe	9 401	59,6	1 489	46,6	15 386	67,8	61,1	9,7
Martinique	8 465	63,8	1 404	48,6	14 701	69,8	57,6	9,6
Guyane	5 499	34,4	803	22,3	9 382	44,3	58,7	8,6
Réunion	17 890	44,4	2 231	27,4	29 275	53,3	61,1	7,6
DOM sans autre précision	537	0,0	537	0,0	5 761	0,0	9,3	9,3
Total DOM	41 792	49,9	6 464	33,5	74 485	54,3	56,1	8,7
France métropolitaine	1 119 533	0,5	314 074	0,7	2 263 829	1,2	49,5	13,9
COM et étranger	24 123	0,9	9 004	0,5	54 050	0,8	44,6	16,7
Total	1 185 448	2,3	329 542	1,3	2 392 364	2,8	49,6	13,8

Source: FGE, SIASP, Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ: emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés.
Lecture: les agents de l'Etat nés dans un DOM représentent 59,6 % des 9 401 agents de catégorie A en fonction en Guadeloupe au 31 décembre 2009.

Part des agents nés dans un DOM parmi les agents de catégorie A, enseignants compris, par département de fonction au 31 décembre 2009

	Départements de naissance						
Département de fonction	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM, sans autre détail	Ensemble des DOM	Effectifs de l'ensemble des A
Guadeloupe	54,2	4,8	0,3	0,2	0,1	59,6	9 401
Martinique	3,0	60,2	0,4	0,2	0,0	63,8	8 465
Guyane	4,3	7,7	22,0	0,4	0,0	34,4	5 499
Réunion	0,3	0,3	0,1	43,8	0,0	44,4	17 890
DOM sans autre précision	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	537
Total DOM	13,5	14,4	3,1	18,9	0,0	49,9	41 792
France métropolitaine	0,2	0,2	0,0	0,2	0,0	0,5	1 119 533
COM et étranger	0,2	0,2	0,0	0,4	0,0	0,9	24 123
Total	0,6	0,7	0,1	0,8	0,0	2,3	1 185 448

Source: FGE, SIASP, Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ: emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés.
Lecture: Parmi les 9 401 agents de catégorie A (enseignants compris) en fonction en Guadeloupe, 54,2 % sont nés en Guadeloupe.

Part des agents nés dans un DOM parmi les agents de catégorie A, hors enseignants, par département de fonction au 31 décembre 2009

	Départements de naissance					Effectifs de l'ensemble des A
Département de fonction	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Ensemble des DOM	
Guadeloupe	40,3	5,7	0,2	0,4	46,6	1 489
Martinique	2,3	46,4	0,6	0,4	48,6	1 404
Guyane	3,4	5,9	12,7	0,4	22,3	803
Réunion	0,3	0,6	0,0	26,5	27,4	2 231
DOM sans autre précision	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	537
Total DOM	10,3	12,1	1,8	9,4	33,5	6 464
France métropolitaine	0,2	0,2	0,0	0,2	0,7	314 074
COM et étranger	0,2	0,2	0,0	0,1	0,5	9 004
Total	0,4	0,5	0,1	0,4	1,3	329 542

Source: FGE, SIASP, Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ: emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés.
Lecture: Parmi les 1 489 agents de catégorie A (hors enseignants) en fonction en Guadeloupe, 40,3 % sont nés en Guadeloupe.

Globalement les originaires ne représentent que 54 % de la fonction publique de l'Etat dans les départements d'outre-mer, ce qui laisse une marge importante par rapport à l'objectif de promotion des Ultramarins. Ce chiffre intègre les enseignants, qui sont tous classés en catégorie A et dont on n'a pu obtenir, dans le cadre de cette mission, la répartition entre originaires et non originaires.

L'examen du tableau combiné à celui des statistiques fournis par différents ministères indique, hors enseignants, que la présence des Ultramarins est importante sur les postes de catégorie C (autour de 75-80%), et moyenne sur les B (autour de 60 %). La catégorie A, pour laquelle on a la répartition globale, est occupée par des Ultramarins à hauteur de 50 % en intégrant les enseignants et de 33% hors enseignants.

Par ailleurs, les tableaux suivants indiquent la présence en 2009 dans les DOM de 1970 fonctionnaires qui n'y étaient pas affectés en 2008, ce qui nécessite une analyse de tendances concernant les flux récents.

Tableau 5 : Mobilité vers les DOM 2008 - 2009

Répartition des agents nés dans les DOM en poste en France métropolitaine en 2008 et présents dans les DOM en 2009

	Département de fonction d'Outre-Mer				
Département de naissance d'Outre-Mer	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
Guadeloupe	123	12	11	5	151
Martinique	17	12	127	6	162
Guyane	2	30	2	3	37
Réunion	1	2	2	235	240
Total	**143**	**56**	**142**	**249**	**590**

Source: fichier général de l'Etat (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ: agents titulaires civils de l'Etat, nés dans les DOM, présents en 2008 et en 2009, hors ministères de la Défense.
Lecture: 12 titulaires civils de l'Etat, nés en Guadeloupe, en poste en France métropolitaine en 2008, travaillent en Guyane en 2009.

Répartition des agents nés hors DOM en poste en France métropolitaine en 2008 et présents dans les DOM en 2009

Département de fonction d'Outre-Mer	Effectif
Guadeloupe	351
Guyane	311
Martinique	206
Réunion	512
Total	**1380**

Source: fichier général de l'Etat (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ: agents titulaires civils de l'Etat, nés hors DOM, présents en 2008 et en 2009, hors ministères de la Défense.
Lecture: 351 titulaires civils de l'Etat, nés hors DOM, en poste en France métroplitaine en 2008, travaillent en Guadeloupe en 2009.

Nombre de mobilités géographiques de France métropolitaine vers les DOM entre 2008 et 2009	1 970

B-Des constantes dans tous les territoires et les ministères

1-Peu d'Ultramarins aux postes de responsabilité, une présence encore relativement faible au niveau de l'encadrement.

Les postes hiérarchiques sont d'une manière générale occupés par des fonctionnaires venant de métropole, une anomalie relevée par la Président de la république lors de son voyage en Guadeloupe pour les états généraux de l'outre-mer.

Les plus anciens fonctionnaires en poste aujourd'hui ont le sentiment que la situation sur ce plan est en recul par rapport aux années soixante et soixante dix.

1.1-Les postes de directeur et chefs de service étaient jusqu'à très récemment un quasi « domaine réservé » des hauts fonctionnaires métropolitains.

C'est en tout cas le constat qu'on pouvait faire au moment où se sont ouverts les états- généraux de l'outre-mer en 2009. Depuis le comité interministériel de novembre 2009 des nominations sont intervenus dans plusieurs secteurs : Jeunesse et Sports et Cohésion Sociale, Travail et emploi aux Antilles et à La Réunion, INSEE pour les Antilles Guyane notamment, mais la présence d'Ultramarins aux postes de direction reste très minoritaire.

Par ailleurs la déclaration du Président de la République sur la nomination outre-mer de préfets ou sous-préfets originaires a été peu suivie d'effet (nomination d'un SGAR et de deux sous-préfets à la cohésion sociale mais aucun sur les postes territoriaux régaliens.

Il reste qu'à ce niveau de fonctions se pose la question de l'existence du vivier.

1.2- Une présence relativement faible aux postes d'encadrement

Les postes de catégorie A sont encore, hors enseignants, en très grande majorité occupés par des non originaires. S'agissant des « administratifs », il existe un vivier – selon les indications des ministères il y a des demandes de mutation d'originaires à chaque CAP – qui justifie une plus grande prise en compte dans les nominations.

Une marge de progression importante existe également pour l'encadrement intermédiaire (catégories B) et doit faire l'objet d'une attention particulière des ministères employeurs, quand on considère l'important débouché possible pour les diplômés locaux au chômage.

1.3-Essai d'explications

La situation concernant l'encadrement et l'encadrement intermédiaire outre-mer relève avant tout aujourd'hui des règles et pratiques des administrations de gestion, du moins en ce qui concerne les administratifs dans les départements antillais et de La Réunion, où le vivier et les candidatures d'Ultramarins existent

Il convient néanmoins de relativiser quelque peu ce constat.

S'agissant du vivier notamment la situation a vraisemblablement évolué dans le temps, en considérant la période de développement de la décentralisation qui pendant une vingtaine d'années a attiré une grande majorité des diplômés locaux dans les grandes collectivités locales. Cela explique sans doute ce sentiment évoqué ci-dessus de recul de la présence d'Ultramarins aux postes de responsabilité et d'encadrement de l'Etat. Le phénomène a été accentué par le renforcement de l'organisation des mairies et l'évolution de la population des communes qui ont accédé à des strates démographiques élevées, permettant un nombre important de recrutements à des emplois de haut niveau ou d'encadrement.

Dans les TOM accédant à l'autonomie ces élites ont rejoint les gouvernements locaux.

Par ailleurs nombre d'Ultramarins en poste en métropole et occupant des emplois de cadre A et A+ ne demandent pas à revenir, pour des raisons diverses notamment familiales.

Il convient enfin de noter l'absence jusqu'à une période récente de pression politique et syndicale, de revendication forte dans ce domaine. Sans qu'il n'y ait jamais eu désintérêt pour la question, les interventions sont restées ponctuelles. La situation semble évoluer.

2-Un vivier existant pour les administratifs, faible pour les techniques

2.1-Entre nouveaux venus et candidats au retour, le vivier administratif existe

2.1.1-Les Ultramarins se présentent régulièrement aux concours administratifs

L'amélioration des conditions de participation à ces concours a fait l'objet d'une des deux circulaires du 23 juillet 2010, concernant l'ouverture plus systématique de centres d'épreuves écrites outre-mer, les modalités d'organisation pour tenir compte des décalages horaires et les conditions de participation aux épreuves orales lorsqu'elles ont lieu en métropole.

Par ailleurs la préparation aux concours est assurée en interne comme en externe. Les Centres de Préparation à l'Administration Générale rattachés aux universités dispensent depuis des années une préparation de qualité. Des allocations pour la diversité sont attribuées par les préfets suivant des critères sociaux pour des préparations assurées localement ou en métropole. Le nombre d'allocations accordées a augmenté significativement à la suite du comité interministériel de l'outre-mer.

2.1.2- Le vivier des Ultramarins des DOM résidant en métropole entre « installés » et candidats au retour

Selon les informations recueillies des candidatures d'Ultramarins sont présentées à chaque CAP dans la quasi-totalité des ministères : abondantes pour les B et C, existantes toujours pour les A, avec des demandes particulièrement nombreuses dans la Police nationale ou des candidatures fournies de catégories A antillais dans le secteur des Finances.

2.2-Des difficultés à pourvoir certains emplois techniques par des Ultramarins

Tableaux 4 : Répartition des personnels civils ultramarins de la Défense

Antilles

	ADM		TECH		TOTAL
	originaire	non originaire	originaire	non originaire	
CAT A		2	*1*	18	21
CAT B	23	6	*3*	6	38
CAT C	87	4	33	1	125
OE			179	7	186
TOTAL	110	12	216	32	**370**

1) les 19 agents "Berkanis" sont tous originaires
2) une dérogation a été obtenue pour un ouvrier en séjour.

Guyane

COMSUP GUYANE

CATEGORIE	ULTRA MARINS	NON ULTRA MARINS *
A	1	5
B	4	23
C	109	51
CONTRACTUELS C	51	6

* dont 23 nés à l'étranger

1) Mobilité entrante
1 mobilité d'agent ultramarin en 2009 vers l'OM (agent né en Martinique)

2) Dérogation
1 dérogation en 2009 et 1 en 2010 pour le même agent (OE)

3) Mobilité hors du territoire
Aucune

Nouvelle-calédonie

Catégorie d'agents	Effectif Total	Lieux de naissance				
		Nouvelle-Calédonie	Wallis /Futuna	Polynésie Française	Vanuatu	Autres
FONCTIONNAIRES	183	72	3	2	3	103
Mutés	54	0	0			54
Permanents	129	72	3	2	3	49
OUVRIERS DE L'ETAT	8	0	0	0	1	7
Mutés	6					6
Permanents	2				1	1
PRL	26	18	0	0	0	8
TOTAL	217	90	3	2	4	118

1 - Mobilité entrante : séjour 2 ans renouvelable 1 fois.

Aucun agent né sur le territoire. Un seul a transféré ses CIMM.

2 - Dérogation : pour obtenir la permanence en Nouvelle-Calédonie.

1 seule demandée en 2011 et refusée
1 en cours de traitement auprès du Haussariat de N-C
Aucun de ces 2 agents nés sur le territoire.

3 - Mobilité hors territoire des permanents :

0 en 2009;
0 en 2010;
3 en 2011 suite réussite concours TMD (3 anciens ATMD ayant réussi le concours de TMD et donc aujourd'hui TSEF)

Polynésie Française

Catégorie d'agents	Effectif Total	Lieux de naissance			
		Polynésie	Nouvelle-Calédonie	France Métropolitaine	Etranger
FONCTIONNAIRES	29	0		29	
Mutés	0	0		29	
Permanents	0	0			
OUVRIERS DE L'ETAT	0	0			
Mutés	0				
Permanents	2				
PRL	412	389	5	12	6
TOTAL	441	389	5	12	6

Aucune mobilité donc pour les ultramarins nés en PF

La Réunion-Mayotte

Catégorie d'agents	Effectif Total	Lieux de naissance
		La Réunion
FONCTIONNAIRES	199	110
Attachés	2	0
IEF	10	1
SA	16	4
TSEF	13	1
ATMD	52	35
AA	102	68
CTSS	1	1
Ass. Soc	3	0
OUVRIERS DE L'ETAT	104	80
AGENTS/CONTRAT	26	18
TOTAL	329	208

I) Mobilité vers La Réunion en 2009 :
6 agents dont 1 agent né à St Denis (Réunion) ;

II) Mobilité vers La Réunion en 2010 :
9 agents dont 1 agent né à St André (Réunion) ;

III) Pas de dérogation pour les séjours à durée limitée ;

IV) Un adjoint administratif réunionnais lauréat du concours de TSEF a dû effectuer une mobilité en métropole en 2011 ;

Les services de gestion des ministères de l'industrie et des services civils des armées confirment la difficulté de trouver des candidatures d'Ultramarins pour les emplois d'ingénieurs (ingénieurs de l'industrie et des mines, ingénieurs d'études et de fabrication…) et de techniciens supérieurs.

2.3 - La Gendarmerie nationale

L'effectif de la gendarmerie nationale outre-mer comporte 20% d'originaires. L'orientation est d'aller vers d'avantage de recrutements locaux.

Document 5 : Classe excellence

NOTE-EXPRESS

NON PROTÉGÉ (1)	~~DIFFUSION RESTREINTE (1)~~	~~CONFIDENTIEL-DÉFENSE (1)~~
ORIGINE :	DIRECTION GÉNÉRALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE	
DESTINATAIRES : (pour action)	DIFFUSION LIMITÉE : Commandement de la gendarmerie Outre-Mer	

N° 13544 - 08 FEVRIER 2011
GEND/DPMGN/SDC/BRE

OBJET : Création d'une classe d'excellence pour la préparation des candidats ultra-marins au concours SOG.

PRIMO : Le chantier de l'égalité des chances, fondé sur les valeurs d'éducation et de promotion, constitue une priorité gouvernementale. Dans ce cadre, il convient d'aider et d'orienter les candidats ultra-marins à la préparation des métiers de l'institution.

SECUNDO : Ainsi, dans la perspective de la mise en place du premier recrutement des sous-officiers par voie de concours à partir du premier semestre 2012, il vous est demandé de bien vouloir prendre les dispositions pour que chaque COMGEND mette sur pied une classe d'excellence, afin d'optimiser la préparation des candidats, civils comme G.A.V, aux épreuves de ce concours.

TERTIO : Cet accompagnement individualisé aura notamment pour objectif de mettre à niveau les candidats en matière d'expression écrite. Les gendarmes adjoints volontaires candidats SOG seront en outre incités à approfondir leurs connaissances professionnelles en se référant au programme de formation initiale des GAV.

QUARTO : La sous-direction des compétences, bureau du recrutement et des examens, sera tenue informée de l'avancée de chaque initiative locale.

[illegible] nationale
[illegible] CAILLIER
sous-directeur des compétences

3- La situation particulière de la Police nationale

Le corps d'encadrement et d'application de la Police nationale (gardiens de la paix et brigadiers) est classé dans la catégorie B. Selon les réponses faites par le ministre de l'Intérieur en 2008 à des parlementaires réunionnais et qui ont été confirmées verbalement par la sous-direction des RH de la Police nationale dans le cadre de la présente mission, ce corps est à 73 % occupé par des Ultramarins. Les statistiques demandées d'actualisation de ce chiffre et des flux des CAP de mutations des trois dernières années n'ont pu être obtenues, mais il semblerait que la proportion de non originaires nommés soit en augmentation.

4-La catégorie C aux trois quarts occupée par des Ultramarins

C'est la catégorie la plus pourvue par les originaires dans l'ensemble de l'outre-mer, quelque soit le ministère employeur, avec des taux qui sont de l'ordre de 75-80 %. C'est celle aussi dans laquelle les demandes de mutation au départ de la métropole sont les plus fournies.

C- De profondes différences suivant les territoires

1-Des territoires où le vivier local est faible ou à constituer

Malgré les avantages particuliers, notamment financiers, qui ont été précisément maintenus ou créés pour trouver des candidats, les ministères signalent des difficultés à pourvoir les postes dans certains territoires.

A cela s'ajoute un vivier local qui est faible voire très faible .Une distinction est à faire à cet égard entre d'une part la Guyane où un vivier local existe mais n'arrive à pourvoir les emplois des catégories A et B qu'à un taux nettement en-dessous de ceux des autres DOM, et d'autre part le nouveau département de Mayotte, les collectivités de Saint-Pierre et Miquelon,

Saint-Martin et Saint-Barthélemy, Wallis et Futuna où le vivier local est à constituer et pour lesquelles les candidatures extérieures sont souvent déficitaires.

2-La Réunion, une représentation du bassin de vie qui n'est pas en rapport avec le vivier des originaires

La Réunion est dans une situation singulière par rapport aux deux départements antillais de la Guadeloupe et de la Martinique en ce qui concerne la répartition des emplois entre originaires et non originaires. En effet à la fois les statistiques globales et celles par ministère indiquent des pourcentages sensiblement plus bas d'ultramarins dans les catégories A et B. Alors même que le vivier existe et que c'est le département où l'évolution démographique est la plus lourde (833 500 habitants) et le taux de chômage le plus élevé (évolution entre 25 et 30 %).

Une des explications est qu'il s'agit du territoire le plus demandé outre-mer par les non originaires en raison des avantages liés aux rémunérations, supérieurs par rapport à ceux attribués aux Antilles.

En tout cas cette situation ne peut s'expliquer par un vivier d'originaires de moindre importance et elle appelle une attention particulière quant à son évolution compte tenu des tensions sociales latentes.

3- Un corps spécifique de fonctionnaires de l'Etat en Polynésie

Les services de l'Etat en Polynésie sont dans une situation particulière avec, à côté des agents relevant du statut général, deux catégories d'agents propres au territoire : ceux qui appartiennent au corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF) et les agents non fonctionnaires de l'Etat (ANFA)

Le CEAPF ne comporte que les catégories B et C et permet un recrutement essentiellement local, sur concours particuliers au territoire. Ainsi sur un effectif total de 126 agents appartenant au CEAPF au Haut-commissariat, 104 sont polynésiens.

Les agents sont toutefois privés de toute possibilité de promotion à la catégorie A sur place. Seule la voie des concours et examens professionnels leur permettrait cette évolution de carrière mais elle suppose une mobilité en métropole que peu d'agents choisissent en raison de la forte contrainte qu'elle représente. Cette situation pose un réel problème dans la mesure où les potentiels existent et ne trouvent pas à s'exprimer.

Dans certains services de l'Etat il existe une catégorie d'agents non titulaires de la fonction publique (ANFA), régis par une convention collective et soumis au code du travail polynésien. Ce particularisme permet de recruter des agents présentant des profils particuliers, notamment techniques, sur des missions ponctuelles ou de longue durée. Les agents sont en grande majorité polynésiens.

D- Des règles et des pratiques très variables en matière de gestion

1- La prise en compte des Ultramarins dans les procédures de recrutement et de mutation

1.1- Les recrutements relèvent principalement du concours

1.1.1- Les concours sont en règle générale nationaux avec toutefois des exceptions notables

- Les concours organisés au plan national est la règle pour les cadres A et B, avec les mêmes épreuves pour tout le monde, des centres d'épreuves écrites étant ouvertes en outre-mer. Les nominations pour les A sont souvent fonction du rang de classement (notamment en sortie d'IRA), ce qui limite les possibilités d'affectation sur place des Ultramarins .

Pour les cadres C les décisions d'ouverture sont prises par les ministres, les préfets ayant délégation pour organiser le concours, ce qui permet un recrutement plus local.

- Il existe des exceptions notables au caractère national des concours :

- Le recrutement des enseignants du premier degré et les catégories C administratifs de l'Education Nationale relèvent entièrement des académies ;

  Le recrutement des gardiens de la paix de la Police Nationale en Nouvelle-Calédonie

- Le concours est local et d'une manière générale les policiers, pour la quasi-totalité des Calédoniens, font entièrement carrière sur place. Les concours ne sont pas réguliers compte tenu de la saturation des postes. Le recrutement local, s'il présente des avantages en matière de connaissance de l'environnement, a pour inconvénient un manque de renouvellement des techniques de sécurité pour les agents.

1.1.2-Des recrutements directs sont possibles pour les cadres C

Le recours à la possibilité de recruter sans concours pour les cadres C, prévu par le statut général, est plus ou moins utilisé par les ministères et reste limité en nombre.

1.2- Les mutations : des règles et pratiques de gestion différentes suivant les ministères

La circulaire « transversale » du 23 juillet 2010 demande aux ministères une plus grande prise en compte des candidatures des Ultramarins dans la sélection des mutations pour l'outre-mer.

L'examen des règles de gestion appliquées presque deux ans après la diffusion de cette circulaire montre une pratique qui varie suivant les ministères.

1.2.1-La gestion des emplois « polyvalents »

Il s'agit de la grande majorité des emplois gérés, qui ne sont pas définis par des spécificités ou des règles particulières, et pour lesquels les candidatures à la mutation sont sélectionnées en CAP par application de critères généraux.

On peut distinguer trois grands groupes par rapport aux règles appliquées ou pratiquées, étant précisé que les ministères appliquent dans tous les cas les critères prioritaires légaux que sont le rapprochement de conjoint et le handicap :

- Les ministères qui prennent en compte la qualité d'originaire, notamment par l'attribution de points supplémentaires

Concernant la question juridique que peut soulever le critère « d'originaire » une réponse est donnée par la circulaire « transversale » du 23 juillet 2010, à savoir l'introduction dans les fiches de poste du critère de la connaissance de l'environnement.

- Les ministères qui appliquent des critères purement techniques (avec une importance donnée à l'ancienneté) et mettent sur un strict plan d'égalité originaires et non originaires.
- Les ministères qui combinent les critères techniques et le « cas par cas »ou qui en cas d'égalité de points demandent un rapport social qui peut favoriser les Ultramarins.

Dans les trois situations examinées ci-dessus, les pratiques indiquées ne sont souvent valables que pour les cadres B et C, les choix pour les A se faisant sur la base d'examen particulier des dossiers, de classement en postes « profilés » ou après consultation du ministère de l'outre-mer pour les A+.

1.2.2- La gestion des emplois « profilés ».

Le recours à la notion d'emplois « profilés » concerne certains métiers qui exigent des qualifications particulières ou des territoires aux conditions de travail supposant une capacité d'adaptation. Il s'agit en règle générale d'emplois de catégorie Aou B. Les candidats sélectionnés au niveau central ont un entretien avec le bureau de gestion ou le chef du service d'accueil ; dans tous les cas le chef du service d'accueil donne son avis.

La DéGéOM est souvent consultée.

2-Gestion centralisée ou déconcentrée

En règle générale la gestion des personnels de l'Etat reste centralisée, notamment pour les recrutements et les mutations. Les préfets, notamment au niveau régional, et les chefs de service locaux mettent en œuvre une gestion de proximité (CAP régionaux, CTP départementaux, gestion de l'avancement automatique d'échelons, dialogue social...).

Certains ministères, on l'a vu, pratique toutefois la déconcentration. C'est la cas pour la gestion académique des enseignants du premier degré et des cadres C de l'Education Nationale. Recrutements et mutations sont entièrement gérés par les Recteurs. Les demandes de mutation inter-académiques leur sont adressées.

C'est le cas également pour les personnels civils des armées au profit de sept centres de gestion correspondant aux zones de défense, dont le centre de gestion de l'Ile de France qui a en charge les personnels en poste outre-mer.

3-Le choix entre recrutement et mutations

Il n'y a pas de règle précise qui préside à ce choix lorsqu'il s'agit de pourvoir à des postes vacants.

Pour les personnels dont la gestion est centralisée (cas général), la tradition était le recours aux deux procédures mais les concours de recrutement se font rares avec la mise en œuvre de la RGPP.

Lorsque la gestion est déconcentrée, les autorités déconcentrées semblent privilégier le recrutement par concours ou direct (pour les cadres C dans le second cas), parfois sous la pression locale (premières affectations des enseignants du second degré).

Mais sur ce plan aussi les pratiques varient beaucoup d'un ministère à l'autre.

Il s'agit d'un point important pour la gestion des emplois outre-mer en raison de la double problématique de l'emploi local et de l'existence d'une demande légitime de retour au pays pour les Ultramarins en poste en métropole.

4-L'obligation de mobilité géographique : un assouplissement diversement appliqué.

Le principe adopté aujourd'hui et recommandé par la circulaire transversale du 23 juillet 2010 est la mobilité fonctionnelle, en interne à la direction concernée où en interministériel sur le même territoire.

Des distinctions sont à faire cependant entre :

- La promotion par inscription sur tableau d'avancement et examen professionnel d'une part et le concours interne d'autre part ;
- Le changement de corps de C en B et de B en A.

Les concours internes posent le problème de la disponibilité des postes. Des Ultramarins doivent souvent renoncer au bénéfice du concours faute de postes ouverts. Ils sont toutefois avertis avant le concours de l'absence de postes sur le territoire ou qu'ils sont susceptibles d'être nommé dans n'importe quelle partie du territoire national. Certains ministères ne publient pas la liste des postes avant le concours, ce qui peut permettre de régler une situation difficile.

Pour l'avancement en A, certains ministères appliquent la notion de mobilité « structurelle » : l'agent doit chercher lui-même une autre structure (administration) et il a un délai pour le faire, ce qui est assez contraignant.

Dans certain cas il y a l'obligation de passage par une école, après concours, IRA pour l'ensemble des administrations et INSEE notamment où un stage est également obligatoire pour les promotions par liste d'avancement.

Pour les A+ la mobilité est la règle. Il s'agit des emplois de direction, directeurs et directeurs adjoints, commissaires de police...

Hors les emplois classés A+ la circulaire transversale du 23 juillet 2010, dont nous examinerons ci-après le bilan général, recommande la mise en place d'une bourse de l'emploi interministérielle pour faciliter la mobilité accompagnant l'avancement.

E- L'application des circulaires du 23 juillet 2010

Il est rappelé que deux circulaires ont été adressées le 23 juillet 2010 à l'ensemble des ministres, signées par trois ministres - intérieur, fonction publique et outre-mer – et portant sur les concours d'une part, comportant des mesures transversales pour une fonction publique de l'Etat plus représentative du bassin de vie qu'elle administre d'autre part.

1-Les mesures préconisées pour les conditions de participation aux épreuves des concours sont d'une manière générale appliquées

En particulier la généralisation de l'ouverture de centres d'épreuves locaux est effective, dès qu'il y a un candidat.

La mise en loge locale ou l'adaptation des horaires des épreuves en métropole pour tenir compte des décalages horaires est également utilisée.

Seul le choix de sujets différents pour un bassin géographique (Caraïbes, Océan Indien, Pacifique) pour lequel le Conseil d'Etat consulté a donné un avis favorable sous certaines conditions n'a semble-t-il pas encore été mis en œuvre.

2-La circulaire comportant des mesures transversales a été peu suivie d'effet

Il s'agit de la suite la plus importante donnée au comité interministérielle de l'outre-mer du 6 novembre 2009 afin de traduire dans la gestion des personnels de l'Etat par les ministères l'objectif d'une FPE plus représentative du bassin de vie outre-mer.

2.1-Peu de dispositions formelles ni concrètes d'application

Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus au sujet des critères de sélection pour les mutations, si certains ministères prenaient déjà en compte les candidatures des Ultramarins, d'autres restent sur des critères purement techniques. Les dispositions formelles d'organisation ou de gestion prises en référence à la circulaire du 23 juillet 2010 sont quasiment inexistantes, même si certains gestionnaires rencontrés ont assuré être sensibilisés à la question.

Il en est de même concernant le suivi des fonctionnaires Ultramarins susceptibles d'occuper à terme des postes de responsabilité.

S'agissant de l'obligation de mobilité liée aux avancements, un assouplissement des règles étaient déjà appliqué mais pour l'accès au cadre A certains ministères restent sur une position quasi doctrinale.

Par ailleurs la mesure prévoyant une gestion interministérielle de la mobilité et la création d'une bourse de l'emploi suscite le scepticisme dans certains ministères qui voient comme freins la gestion nationale des vacances et les différences de régime indemnitaire...

Il est à noter que la bourse de l'emploi interrégionale est ouverte depuis peu aux Antilles-Guyane et se met en place à La Réunion. Les premiers bilans de fonctionnement doivent faire l'objet d'une attention particulière.

2.2.-Les raisons d'une telle situation

Il convient si l'on veut avancer de rechercher les raisons qui expliquent les difficultés de mise en œuvre d'une volonté politique clairement exprimée.

Un des interlocuteurs rencontrés au début de cette mission rappelait que toute réforme touchant à la fonction publique outre-mer est toujours un sujet difficile, complexe et sensible. Outre cette réalité vérifiée à de multiples occasions, on peut dans le présent dossier avancer quelques explications :

2.2.1- Une organisation et des règles de gestion propres à chaque ministère et résultant souvent d'une construction complexe

Malgré les efforts d'harmonisation des statuts, notamment pour les administratifs, la FPE est un corpus complexe de statuts particuliers et de règles de gestion propres à chaque ministère et souvent à chaque corps. Par ailleurs ces règles et pratiques résultent toujours d'une construction longue dans le temps, constituant un équilibre reflétant des accords ou compromis entre exigences du service et intérêts professionnels des agents, obtenus souvent après de difficiles négociations. Modifier ces règles implique en conséquence d'avoir à l'esprit cette donnée importante.

2.2.2-Des aspects juridiques mis en avant

La question juridique a toujours été évoquée par les interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la présente mission. La référence au principe constitutionnel d'égalité d'accès à la fonction publique ainsi qu'à la question controversée de la discrimination positive revient souvent et inspire visiblement chez beaucoup de gestionnaires deux attitudes :

- Une certaine paralysie dans l'action, par peur de l'illégalité ;
- Une réticence, certes non exprimée directement, et toujours au nom du principe d'égalité, à reconnaître aux Ultramarins ne serait-ce qu'à titre d'équité un traitement particulier.

2.2.3-L'association des ministères en amont et le suivi

Un constat principal se dégage des rencontres avec les DRH des ministères dans le cadre de la présente mission : les mesures transversales de la circulaire du 23 juillet 2010, sinon incomprises ou difficilement applicables en l'état, posent aux gestionnaires des difficultés d'adaptation aux statuts particuliers ou règles de gestion « établies » des corps gérés.

Par ailleurs un suivi organisé de leur application sous forme d'instance de suivi et de bilan annuel reste à mettre en place.

2.2.4-Le poids d'une circulaire interministérielle

L'effet « d'entrainement » d'une circulaire interministérielle s'adressant à tous les ministres est sans doute insuffisant s'agissant d'un domaine sensible comme il a été rappelé, où les ministères ont une large autonomie de gestion.

III / Des propositions et pistes d'action

En premier lieu il importe de rentre effective l'application de la circulaire « transversale du 23 juillet 2010, ce qui est loin d'être le cas. Compte tenu des enjeux rappelés au premier chapitre, d'autres mesures me paraissent nécessaires et sont proposées dans ce rapport.

L'ensemble de ces mesures s'inscrit dans des orientations et doit s'appuyer sur des méthodes d'action qui seront précisés au préalable..

A-Des principes qu'il convient d'affirmer ou de réaffirmer et des méthodes garantissant l'efficacité des mesures

1-Fonder les mesures sur au moins quatre grands principes

1.1-Réaffirmer fortement la nécessaire ***reconnaissance*** *des spécificités de l'outre-mer quelque soit le statut des territoires concernés.*

1.1.1-Ainsi que le rappelle la circulaire du 23 juillet 2010, le recours au critère de la connaissance du contexte permettrait déjà une meilleure prise en compte des candidatures aux mutations des Ultramarins sans porter atteinte au principe constitutionnel d'égalité.

L'insuffisante connaissance du contexte peut être à l'origine de graves problèmes d'adaptation, ainsi que le rappelle le rapport de la mission d'information du Sénat de 2009. Une mission transversale a d'ailleurs été confiée à un fonctionnaire de la DéGéOM sur la préparation à une affectation outre-mer.

1.1.2-Quitte à rappeler une évidence, l'éloignement par rapport à la métropole doit justifier l'aménagement de règles de gestion telles l'obligation de mobilité géographique liée à l'avancement. L'application du principe d'égalité conduit en fait à une situation d'inégalité en défaveur des Ultramarins.

1.1.3-La reconnaissance pleine et entière des spécificités justifie un approfondissement juridique des possibilités d'adaptations en l'état actuel du droit, s'agissant notamment des territoires soumis au principe d'identité législative. Notamment dans le cadre des articles 72 et 73 de la Constitution.

Proposition N° 1

✓ Réaliser une expertise juridique sur les possibilités d'adaptation des règles de gestion de la fonction publique de l'Etat dans les DOM en l'état actuel du droit, dans le cadre notamment des articles 72 et 73 de la Constitution.

✓ Réaffirmer en tout état de cause la reconnaissance des spécificités de l'outre-mer afin d'en tirer toutes les conséquences dans la gestion de la fonction publique de l'Etat outre-mer.

1.2- Un équilibre est à établir entre recrutement local et « retour au pays » des Ultramarins en poste en métropole

La situation sociale dans les Dom et notamment l'existence de nombreux diplômés au chômage justifie une extension de la déconcentration des recrutements.

On ne peut toutefois ignorer par ailleurs la forte demande et l'aspiration légitime au retour après plusieurs années passées loin de sa famille.

Les situations devront s'apprécier ministère par ministère, tant elles sont différentes, notamment en terme de nombre de postes offerts.

Bien qu'ils ne fassent pas partie de la FPE, une situation semblable existe pour les hôpitaux.

1.3-Eviter « l'enfermement »

L'objectif pour l'outre-mer d'une administration plus représentative du bassin de vie ne doit pas signifier le repli sur soi. Sans recourir à la solution des quotas, sujette à caution sur le plan juridique, un minimum de rotation outre-mer est nécessaire, comme le rappelle la mission d'information du Sénat de 2009, à l'actualisation permanente des politiques publiques. Il s'agit bien d'un impératif de politiques publiques.

1.4-Une mobilité nécessaire pour accéder à des postes de responsabilité

La demande du Président de la république, rappelée dans ses vœux à l'outre-mer en Guyane le 22 janvier 2012, vise en particulier l'accès des Ultramarins à des postes de responsabilité.

Il doit être clair à cet égard qu'une progression de carrière jusqu'à des postes de responsabilité, notamment ceux de chefs de services déconcentrés, ne peut se concevoir sur un même territoire. La connaissance du contexte dans ce domaine ne suffit pas. L'aptitude aux responsabilités suppose de la part de hauts fonctionnaires de l'Etat chargés de mettre en œuvre des politiques publiques nationales, une capacité d'adaptation qui implique dans ce cas la mobilité.

En posant la question de la garantie de retour le PR indiquait bien d'ailleurs la nécessité de la mobilité pour accéder à des postes de responsabilité.

2-Appuyer la mise en œuvre des mesures décidées sur des procédures assurant leur effective application

Il est nécessaire que soit traduite effectivement dans les faits une volonté politique forte.

2.1-Associer étroitement les ministères

Le constat est valable à la fois :

- Pour la prise en compte des candidatures des ultramarins dans les mutations : une moitié au moins des ministères ont des critères bien établies de sélection qui sont purement techniques et dont la mise en œuvre faut-il le rappeler associe les instances paritaires
- Pour l'application de l'obligation de mobilité géographique à l'occasion de l'accès par avancement au cadre A, dont l'assouplissement suscite encore des objections.

Pour sortir de cette situation un travail nécessairement important est à faire et à refaire avec les ministères non seulement pour des mesures nouvelles mais également pour l'application de celles contenues déjà dans la circulaire du 23 juillet 2010.

Proposition N°2

✓ Mettre en place sous l'impulsion du Premier Ministre un groupe de travail associant l'ensemble des ministères employeurs, animé conjointement par la DéGéOM et la DGAFP, chargé de définir les dispositions concrètes d'application des orientations de la circulaire transversale du 23 juillet 2010, de préparer d'éventuelles mesures complémentaires et une nouvelle circulaire.

2.2-S'appuyer sur l'autorité du Premier Ministre

L'application de mesures touchant à un domaine aussi sensible et complexe, s'adressant à l'ensemble des ministres, exige un niveau de décision et une autorité au-dessus de tous les ministres.

A l'instar des mesures prises pour favoriser la diversité dans la fonction publique, la signature par le Premier Ministre d'une circulaire reprenant celle du 23 juillet 2010 et comportant d'éventuelles mesures nouvelles est de nature à garantir leur application.

Proposition N° 3

✓ La reprise par une circulaire du Premier Ministre des mesures favorisant l'émergence outre-mer d'une fonction publique de l'Etat plus représentative du bassin de vie qu'elle administre

2.3-Assurer un suivi de l'application effective des mesures et de la gestion de la FPE outre-mer

La comparaison avec l'application des chartes pour la diversité est là aussi source d'enseignement : l'efficacité d'une mesure dépend d'un suivi permanent et des moyens mis en œuvre à cet effet. Les bilans annuels des chartes régulièrement publiés depuis 2008 montrent un suivi et une évaluation documentée mesure par mesure, ce qui conduit les administrations à accorder la plus grande attention à la mise en œuvre des décisions. Certains ministères ont même désigné en leur sein un correspondant ou chargé de mission à la diversité.

Proposition N° 4

✓ Mettre en place une conférence annuelle interministérielle sous l'autorité du cabinet du Premier Ministre, chargée de suivre l'application des mesures relatives à la nomination des Ultramarins dans leur territoire d'origine.

B- Les dispositions de la circulaire interministérielle du 23 juillet 2010, socle d'un dispositif renforcé. Des mesures complémentaires d'application.

Les mesures prévues par cette circulaire constituent un socle qu'il est proposé de reprendre dans une circulaire du Premier Ministre afin de lever les réticences constatées.

Les rencontres, informations et avis recueillis ainsi que les constats faits au cours de la mission m'amènent à faire des propositions complémentaires suivantes pour leur application.

1-Rappel des principales dispositions de la circulaire du 23 juillet 2010 sont à reprendre

Elles sont regroupées autour de trois objectifs et actions :

- mieux prendre en compte les candidatures des Ultramarins dans les procédures de nomination outre-mer ;
- Aménager l'obligation de mobilité géographique liée aux avancements et changements de corps ;
- Mettre en place dans chaque ministère un plan d'action pour la promotion des Ultramarins aux postes de responsabilité.

2-Des mesures complémentaires d'application

2.1-Harmoniser les règles de gestion des ministères, sauf règles propres à des corps particuliers

Cette proposition est faite plus particulièrement :

2.1.1-Pour les critères de sélection des candidatures à la mutation

Il s'agit de mettre fin à la situation décrite au chapitre II de règles instituées et de pratiques différentes d'un ministère à l'autre. Les divergences constatées dans les modalités, même lorsqu'une certaine priorité est au minimum donnée aux candidatures d'originaires, ne se justifient pas s'agissant en particulier de corps administratifs qui ont par le contenu de leurs missions sinon par leur statut une vocation interministérielle.

La situation en ce qui concerne le corps d'encadrement et d'application de la Police Nationale mérite une attention particulière.

Pour les DOM l'application actuelle de critères purement techniques ne correspond pas à la volonté exprimée par le comité interministériel de l'outre-mer. Il convient donc de réexaminer ces critères dans le sens de l'objectif général d'une meilleure prise en compte des demandes de mutation des Ultramarins, qui ne signifie pas, il est important de le rappeler, gestion fermée.

Concernant la Nouvelle –Calédonie, il est souhaitable pour des raisons de renouvellement des techniques de sécurité que les candidats calédoniens au concours national et les policiers recrutés localement qui font le choix d'une mobilité en métropole aient une garantie de retour dans un délai maximum à définir.

Proposition N° 5

✓ Harmoniser les règles de gestion des ministères s'agissant des critères de sélection des fonctionnaires appartenant à des corps administratifs candidats à une mutation outre-mer ;

✓ Etendre cette harmonisation au corps d'encadrement et d'application de la Police Nationale dans les DOM

✓ Pour les policiers de ce corps sous régime de recrutement déconcentré en Nouvelle-Calédonie et qui font le choix du concours national ou d'une mobilité en métropole, prévoir une garantie de retour dans un délai maximum.

2.1.2-Pour les modalités d'application de l'obligation de mobilité

Même si pour l'avancement par tableau d'avancement ou examen professionnel l'obligation de mobilité fonctionnelle est aujourd'hui partout la règle pour le passage en B et A de base, il n'en demeure pas moins des difficultés, liées à des différences dans l'application pour le passage de la catégorie B à la catégorie A : certains ministères résolvent la question en interne, d'autres exigent une obligation de mobilité structurelle (service ou administration différente), voire laisse au fonctionnaire l'obligation de trouver lui-même une autre administration d'affectation...

La situation particulière de certains grades de la catégorie A doit être examinée .

Il s'agit des grades d'attachés principaux, inspecteurs principaux, ingénieurs divisionnaires...Ces grades impliquent pour leurs titulaires l'occupation d'emplois comportant des responsabilités particulières et constituent la porte d'entrée des emplois de direction.

Il est proposé que la mobilité géographique hors du territoire reste un choix du fonctionnaire. Compte tenu toutefois du niveau de fonctions atteint, un stage hors du territoire d'une durée minimum est souhaitable et à organiser.

Proposition N°6

✓ Harmoniser les modalités d'application de la règle de la mobilité fonctionnelle pour le passage en catégories B et A (changement de corps) en limitant l'obligation à un changement de poste.

✓ Instaurer un stage obligatoire hors du territoire d'une durée de deux mois pour les A qui accèdent au niveau principalat ou équivalent.

3-Vers une gestion interministérielle effective de la mobilité

La circulaire du 23 juillet 2010 recommande une bourse interministérielle de l'emploi afin d'élargir les possibilités de mobilité fonctionnelle liée à l'avancement.

Compte tenu du scepticisme rappelé ci-dessus, il est important qu'une gestion « active » et coordonnée de cette interministérialité soit mise en place, associée à une déconcentration des recrutements et de la gestion des vacances proposée plus loin.

Proposition N°7

Une mutualisation de la gestion des vacances d'emploi au niveau territorial par :

- ✓ 1° une conférence annuelle présidée par le préfet précédent le dialogue de gestion avec les ministères,
- ✓ 2° une harmonisation de la périodicité des mutations et recrutement permettant une gestion coordonnée,
- ✓ 3° une bourse «active» de l'emploi coordonnée par la plate-forme régionale RH.

C- Aller plus loin

1-Déconcentrer le recrutement et la gestion des cadres B et C administratifs (recrutements et mutations) dans les DOM

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie cette déconcentration existe déjà.

Les COM sont de leur côté des territoires dont le vivier déficitaire justifie le maintien de la gestion actuelle au niveau national.

1.1-Un vivier abondant dans les DOM

Il s'agit d'emplois d'exécution et de cadres intermédiaires dont le vivier local est abondant, notamment dans les trois départements des Antilles et de La Réunion. La situation de l'emploi dans ces départements justifie un recrutement local.

Il est rappelé que c'est actuellement le cas à l'Education Nationale pour les cadres C administratifs et les enseignants du 1er degré.

1.2- Les limites actuelles aux possibilités de déconcentration

Ainsi que le montrent les statistiques reproduites dans ce rapport et selon les indications confirmées lors des rencontres dans les ministères, des difficultés de recrutement existent encore aujourd'hui pour la Guyane pour les postes d'encadrement, y compris intermédiaires (cadres B).

Par ailleurs l'insuffisance du vivier local pour les « techniques » ne permet pas d'envisager une déconcentration des recrutements.

1.3-Un recrutement combinant concours locaux et mutations

Pour les raisons plusieurs fois rappelées dans ce rapport – légitime désir de retour au pays, personnes éloignées de leur famille, équité envers des agents qui ont accepté une mobilité comportant des contraintes particulières – il importe qu'une gestion déconcentrée de certaines catégories de fonctionnaires fasse une place minimum à la satisfaction des demandes de mutation d'agents en poste en métropole

Proposition N° 8

- ✓ Déconcentrer le recrutement et la gestion des cadres B et C administratifs dans les départements d'outre-mer, en limitant au besoin aux cadres C en Guyane dans un premier temps et en respectant un équilibre entre recrutements locaux et mutations.

2- Une meilleure rotation sur les postes et une application stricte des conditions de transfert du centre d'intérêts matériels et moraux – CIMM).

2.1-Les règles en matière de limitation de séjour

La durée de séjour des fonctionnaires non originaires fait l'objet de deux décrets du 26 novembre 1996 pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna (décret 96-1026)d'une part et Mayotte (décret 96-1027) d'autre part.

Dans les DOM la durée de séjour n'est pas règlementée, sauf pour la Police Nationale, la gendarmerie et les militaires. Concernant la Police Nationale la durée des séjours est fixée par l'arrêté du 20 octobre 1995 pris en application du décret 95-654 du 9 mai.

Les fonctionnaires soumis à ces dérogations peuvent être maintenus dans leur emploi sur place en demandant la reconnaissance du transfert de leurs intérêts matériels et moraux (CIMM) sur le territoire où ils exercent. Cette reconnaissance se fait sur la base d'un faisceau de critères.

Une disposition particulière est prévue pour la Police nationale par l'arrêté susvisé qui prévoit comme seule condition au transfert du CIMM (procédure dite de « fidélisation ») la conclusion d'un mariage ou d'un pacs un an avant la présentation de la demande. Aucune statistique n'a pu être obtenue de la DAPN sur ces demandes et les dérogations accordées. Les policiers ultramarins qui attendent leur mutation se plaignent d'un nombre important de dossiers acceptés et parlent même de mariages ou pacs blancs pour détourner la règlementation. Quelque soit la foi que l'on peut accorder à de telles assertions, elles indiquent que le sujet est sensible.

2.2- Une meilleure rotation sur les postes

La circulaire du 23 juillet 2010 souhaite une expertise des conditions d'affectation et de mobilité sur les postes et demande aux ministères d'expliciter leurs règles ou pratiques de gestion en matière de durée maximale d'affectation, de fournir un bilan de leur application et de faire connaître les mesures envisageables pour assurer une meilleure rotation sur les postes et éviter une saturation de ceux-ci.

Cette demande concerne essentiellement les non originaires et les DOM où la durée de séjour n'est en principe pas règlementée sauf les militaires et la Police Nationale.

Il ne semble pas qu'une telle évaluation ait été faite et elle reste souhaitable.

Proposition N° 9

✓ Réaliser le bilan et l'expertise demandée par la circulaire du 23 juillet 2010 sur la mobilité des fonctionnaires non originaires dans les DOM ainsi qu'un bilan et une évaluation des conditions de dérogation à la limitation de la durée de séjour des non originaires lorsque cette règlementation est appliquée.

3-Un effort nécessaire pour la constitution d'un vivier dans les domaines techniques où il est particulièrement déficitaire

Les actions doivent être menées sur deux plans :

3.1-Détection et accompagnement des fonctionnaires techniciens ultramarins

Cette action est prévue par la circulaire du 23 juillet 2010 dans le cadre d'un plan d'actions demandée à chaque ministère, qu'il convient de relancer.

3.2-La constitution du vivier de base.

La constitution du vivier de base est d'autant plus nécessaire que ce dernier est déficitaire aujourd'hui aussi bien au niveau ingénieur que technicien supérieur.

Les ministères employeurs étant les plus à même de connaître et gérer les besoins propres à leurs domaines d'intervention, une action spécifique de chacune d'elle est proposée sur plusieurs niveaux :

- L'information et la sensibilisation au niveau des études secondaires et supérieures, avec le concours des académies et des universités ; notamment sur les formations dispensées par les universités dans les domaines des sciences et technologies et les débouchés. Cette action doit accorder une place particulière aux formations liées aux spécificités économiques et projets de développement du territoire : mines en NC, énergies renouvelables dans les DOM...
- La préparation aux concours. Les possibilités rappelées par la circulaire du 23 juillet 2010 doivent être utilisées notamment les écoles de préparation intégrées lorsqu'elles existent, l'attribution d'allocation pour la diversité...

Proposition N° 10

✓ Promouvoir les métiers techniques de l'administration de l'Etat par l'information et la sensibilisation dans le cadre d'un programme annuel spécifique outre-mer, associant les administrations employeurs, les académies, les universités et les partenaires économiques.

3.3-La création dans chacun des trois bassins géographiques d'une école de formation de haut niveau pour l'industrie (Ecole des mines) ou l'agriculture (suivant les besoins du bassin), à vocation régionale et internationale

Les besoins de chacun des bassins géographiques français justifieraient aujourd'hui une telle structure à vocation structurante pour le développement des territoires concernés.

Les DOM manquent cruellement d'un secteur industriel, qui reste embryonnaire malgré tous les efforts financiers consentis pour encourager l'investissement depuis des décennies. Le secteur agricole recèle par ailleurs des potentiels de développement importants.

Dans le pacifique la Nouvelle-Calédonie a besoin de techniciens de haut niveau pour une industrie du Nickel qui connaît un essor important avec la création de deux nouvelles usines - dans le cadre notamment du rééquilibrage territorial- et a encore des potentiels importants de développement. Le territoire est dans processus politique prévoyant à l'échéance 2014-2018 une consultation de la population sur l'accession du territoire à la souveraineté. Quelque soit la décision prise par les Calédoniens, toutes les composantes politiques du territoire se rejoignent sur la poursuite nécessaire d'une coopération étroite avec la France et notamment sur le plan technique.

Le développement économique et en particulier industriel, quelque soient la région ou le pays, n'est pas seulement question de disponibilité de ressources naturelles, de volonté d'investissements et d'aides financières, mais aussi et surtout d'existence locale de compétences et de savoir faire. Cela est d'autant plus vrai outre-mer que sa situation enclavée limite les possibilités de mobilité.

Ainsi une école des mines, d'agronomie ou de formation de spécialistes des énergies renouvelables, dont l'organisation, les formations et les spécificités seraient à préciser présenterait l'avantage de répondre à la fois aux besoins de l'économie locale et de l'administration.

Elle aurait par ailleurs une vocation internationale dans le cadre d'une coopération régionale encouragée depuis plusieurs années pour le développement des économies ultramarines, encore trop basées sur les échanges avec la métropole.

Ces écoles participeraient enfin au rayonnement de la France dans le monde à la fois sur les plans économiques et culturels.

Leur création et fonctionnement s'intégreraient enfin dans un pôle scientifique et technologique associant notamment les universités, qui dispensent déjà un certain nombre de formations dans les trois bassins géographiques

Proposition N° 11

✓ Etudier la création dans chaque bassin géographique d'une école de formation de haut niveau pour l'industrie (école des mines) l'agriculture ou les énergies renouvelables, qui s'intègreraient dans un pôle scientifique et technique, répondraient aux besoins de compétences de l'économie de ces territoires et de l'administration et participeraient au développement de la coopération régionale.

4-Favoriser la nomination d'Ultramarins aux postes de responsabilité

Le comité interministériel du 6 novembre 2009 constitue à cet égard le début d'une évolution. Le contreseing du ministre en charge de l'outre-mer - prévu par les décrets 2010-1508 du 8 .12 . 2010 relative aux attributions de la ministre et 2010-1582 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les départements et régions d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon - pour les nominations de chefs de service déconcentrés permet notamment de vérifier que les candidatures de fonctionnaires ultramarins ont bien été examinées. La nomination sur les emplois de niveau A+ (directeurs adjoints, directeurs d'hôpitaux, commissaires de police) est également soumis à l'agrément du ministère

4.1-Une volonté politique qui doit être prise en compte au niveau des directions de gestion des ministères

La déclaration du Président de la République, à l'occasion des états généraux de l'outre-mer, sur la nomination des préfets et sous-préfets ultramarins dans leur territoire d'origine, a été peu suivie d'effets. La vielle règle d'incompatibilité a la vie longue...

Les nominations sur les postes de chef de service déconcentrés, qui relèvent du choix des ministres, sont proposées par les administrations de gestion. A ce niveau aussi il faut que l'orientation souhaitée puisse s'appuyer sur l'autorité du Premier Ministre.

Proposition N° 12

✓ Inscrire dans une circulaire du Premier Ministre l'orientation souhaitée de la présence d'Ultramarins aux postes de responsabilité dans leur territoire d'origine.

4.2-Un vivier à constituer et à renouveler.

L'action sur ce plan est essentielle pour une réussite dans la durée de l'objectif poursuivi. Il importe à cet égard que le plan d'action demandé aux ministères par la circulaire du 23 juillet 2010, comportant détection et accompagnement des parcours professionnels des fonctionnaires ultramarins à fort potentiel, soit effectivement mis en place et régulièrement activé. Tout le travail est à faire, car aujourd'hui et malgré la circulaire susvisée, peu de ministères ont une connaissance suffisante des éléments ultramarins occupant des postes d'encadrement dans leurs services.

Proposition N° 13

✓ Présentation par chaque ministère du plan d'actions demandé par la circulaire du 23 juillet 2010 d'accompagnement des parcours professionnels des fonctionnaires ultramarins de catégorie A susceptibles d'occuper des postes de responsabilité outre-mer.

4.3-Implantation d'un établissement national de formation aux emplois administratifs de catégories A

Un projet d'institut d'études politiques a été initié aux Antilles-Guyane, qui préparerait notamment aux concours de niveau supérieur de l'administration.

La création d'un Institut Régional d'Administration, école de formation des fonctionnaires de catégorie A des administration de l'Etat (IRA) a été par ailleurs été proposée à La Réunion. L'Institut aurait, en plus des missions des autres IRA, une vocation internationale dans le cadre de la coopération régionale.

L'implantation de telles structures permettrait à la fois de susciter des vocations chez les jeunes diplômés, d'élargir socialement l'accès de ces établissements et de renforcer l'attrait de la formation administrative française au plan international.

Proposition N° 14

✓ Réexaminer les propositions faites pour la création d'un IEP aux Antilles-Guyane et d'un IRA à La Réunion

4.4-Une prise en compte particulière de la mobilité volontaire hors du territoire ultramarin pour les cadres A

La mobilité géographique, en raison des fortes contraintes qu'elle comporte, représente aujourd'hui un frein à l'avancement des fonctionnaires ultramarins en poste dans leur territoire d'origine et par voie de conséquence une limitation du vivier de ceux qui possèdent le potentiel pour exercer des responsabilités.

L'absence de garantie de retour est l'une de ces contraintes.

Il convient donc de récompenser l'effort fait par les Ultramarins qui ont accepté une affectation en métropole par une prise en compte particulière de cette mobilité pour le retour dans le territoire d'origine. La mobilité constitue aujourd'hui un critère essentiel pour l'établissement des listes d'avancement examinées dans les CAP. Rien a priori ne devrait donc interdire d'en faire un critère de sélection pour les mutations sur des postes d'encadrement vacants outre-mer, en considérant le caractère particulier et l'effort qu'a représenté cette mobilité.

Une telle « pratique de gestion », comme il y en a beaucoup dans la gestion des personnels de l'Etat, intègrerait un engagement de l'administration sur un délai de retour à la demande de l'agent, qui pourrait être de quatre ans.

Proposition N° 15

✓ Prendre en compte la mobilité volontaire hors du territoire d'origine des cadres A ultramarins pour les mutations outre-mer, en donnant priorité au retour dans ce territoire dans un délai de quatre ans.

5-Nomination d'Ultramarins dans des territoires d'OM autre que leur territoire d'origine

L'Outre-mer et notamment les DOM, sont aujourd'hui considérés comme des territoires devant être traités en raison de leurs caractéristiques et problématiques propres et non plus globalement. Il n'empêche qu'un fonctionnaire ultramarin nommé dans un autre DOM que le sien rencontrera des problématiques qu'il a l'habitude de connaître chez lui, au plan économique et social notamment. Il sera aussi en contact avec une réalité culturelle qui ne lui est pas totalement étrangère, notamment la créolité.

Il n'y aurait donc que des avantages à ce que les fonctionnaires ultramarins qui le souhaitent puissent, en raison de cette «proximité» qui permet une bonne capacité d'adaptation, être nommés en plus grand nombre dans d'autres territoires ultramarins.

Proposition N° 16

✓ Favoriser la nomination outre-mer de fonctionnaires originaires d'autres territoires ultramarins.

6-Détection d'Ultramarins experts pour missions ponctuelles, limitées au territoire ou dans le cadre de la coopération régionale.

L'outre-mer reçoit régulièrement des missions ministérielles, interministérielles, parlementaires, d'autres institutions ou grands corps de l'Etat sur des thèmes divers, dans les domaines institutionnel, économique, social, culturel notamment qui représentent des sujets majeurs pour ces territoires.

La présence dans ces délégations de hauts fonctionnaires ultramarins qualifiés dans les domaines concernés, présenteraient des avantages évidents en raison de leur connaissance du contexte et de leur expertise. Il convient que la circulaire du Premier Ministre proposée ci-dessus comporte une disposition invitant les administrations et proposant aux institutions indépendantes d'associer ces hauts fonctionnaires, qui seraient recensés par la DéGéOM, aux délégations auxquelles elles confient des missions particulières outre-mer.

Proposition N° 17

✓ Associer autant que possible un haut fonctionnaire ultramarin, expert dans le domaine concerné, aux missions qui se rendent outre-mer ou travaillent sur des sujets particuliers à ces territoires.

✓ Intégrer des instructions ou recommandations dans ce sens dans une circulaire.

Pour conclure

Sujet complexe, sujet sensible, la place des Ultramarins dans la fonction publique de l'Etat outre-mer mérite et nécessite aujourd'hui la plus grande attention.

Responsable de la définition des politiques nationales, l'Etat l'est aussi de l'organisation et des moyens de leur mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de la République. La fonction publique de l'Etat est un relais essentiel de ces politiques et il est important qu'elle puisse connaître un minimum de renouvellement permanent afin d'assurer efficacement ses missions d'intérêt général.

Toute politique nationale doit toutefois être adaptée dans sa traduction sur le terrain et c'est le rôle de l'administration, sous l'autorité notamment des représentants de l'Etat dans les régions, départements et territoires de conduire cette action qui exige une bonne connaissance de l'environnement.

Cette règle de bonne administration est un impératif outre-mer en raison de leurs spécificités et contraintes particulières. La présence d'Ultramarins dans la fonction publique de l'Etat, et notamment aux postes de responsabilité, représente d'abord un atout pour cette institution et pour l'efficacité des politiques publiques en raison de leur connaissance du contexte.

Cette présence est aussi un impératif social et humain compte tenu à la fois du taux de chômage élevé que connaissent ces territoires, chômage structurel, et des obstacles importants qui pèsent sur la mobilité des agents. Et comme partout ailleurs sur le territoire national, mais accentué ici par l'éloignement, il y a le désir légitime de travailler au pays. Il est nécessaire d'en tenir le plus grand compte dans la gestion de la fonction publique de l'Etat outre-mer.

Les mouvements sociaux de 2009 dans les départements antillais et les émeutes récentes à La Réunion montrent qu'il existe des ferments de tension voire d'explosion permanents liés à la situation sociale de ces territoires. Les mesures qui ont été prises s'agissant de la fonction publique à la suite des états généraux de l'outre-mer restent dans le droit commun. Il est proposé dans ce rapport d'aller plus loin et d'explorer toutes les possibilités d'adaptation que permet le droit qui régit actuellement l'outre-mer et en particulier les départements, soumis au principe de l'identité législative.

Il est urgent de le faire.

Jean-Marc BEDIER
Préfet chargé d'une mission de service public
relevant du Gouvernement