



**MINISTÈRE
DE LA TRANSFORMATION
ET DE LA FONCTION
PUBLIQUES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale
de l'administration
et de la fonction publique**

Bilan de l'application de la priorité légale d'affectation prévue pour les fonctionnaires

qui justifient du centre de leurs intérêts
matériels et moraux
dans une des collectivités régies
par les articles 73 et 74
de la Constitution ainsi
qu'en Nouvelle-Calédonie.

Juillet 2021

Table des matières

Introduction.....	4
I. - Présentation du dispositif	5
1. Les priorités légales d'affectation ne constituent pas une garantie d'affectation	5
2. Les critères d'attribution du CIMM sont le résultat d'une construction longue initiée en 1978	6
3. La jurisprudence du Conseil d'Etat est venue préciser l'interprétation du CIMM.....	7
II. - Bilan des critères utilisés pour apprécier le CIMM.....	9
1. Les critères utilisés pour l'appréciation du CIMM sont les mêmes dans tous les ministères.....	9
2. Les ministères peuvent cependant prévoir des modalités d'instruction spécifiques.....	9
3. L'articulation des différentes priorités légales peut faire l'objet de formalisations différentes mais ne soulève pas de difficulté.	10
4. La mise en place de la priorité légale d'affectation au titre du CIMM n'a pas eu d'impact négatif mesurable sur l'adéquation profil / poste	10
5. Le dispositif ne suscite que très peu de recours	10
III. - Bilan chiffré de la mise en œuvre de la priorité légale d'affectation fondée sur le CIMM	11
1. Les demandes de mobilité vers les DOM et les TOM sont liées au poids démographique de chaque territoire	11
2. Répartition par catégorie des agents qui formulent une demande au titre du CIMM.....	12
3. Une mobilisation des priorités légales très variable selon les territoires.....	13
4. Le point de départ des mobilités effectuées sur la base du CIMM n'est pas toujours la métropole	14
5. L'utilisation de la priorité CIMM se concentre sur certains territoires et certains ministères.	14
6. Les possibilités d'obtenir une affectation dans les DOM, les COM ou la Nouvelle Calédonie sont beaucoup plus élevées pour les agents qui mobilisent la priorité CIMM.	15
Conclusion.....	16
Annexe 1 : la mobilité géographique dans les DOM.....	18
Annexe 2 : Place de l'emploi public, un accès transparent aux offres d'emplois disponibles dans les DOM et les COM	19
Annexe 3 : Modalités d'appréciation du CIMM dans les ministères.....	21

Introduction

Une nouvelle priorité légale d'affectation pour les fonctionnaires qui justifient du centre de leurs intérêts matériels et moraux dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie a été instaurée par l'article 85 de la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer du 28 février 2017.

Ce dispositif s'inscrit dans le cadre de la politique portée par le gouvernement, de promotion d'une fonction publique plus représentative des bassins de vie qu'elle administre et de facilitation du retour de fonctionnaires originaires des DOM, des COM et de Nouvelle-Calédonie dans ces territoires.

Cet encouragement à la mobilité s'est traduit par la mise en place d'une priorité légale d'affectation pour les agents bénéficiant de la reconnaissance du centre de leurs intérêts matériels et moraux (CIMM). Une circulaire du 1^{er} mars 2017 de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique relative au critère du centre des intérêts matériels et moraux dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie en tant que priorité d'affectation prévue par l'article 60 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, détaille les principes de mise en œuvre du dispositif et rappelle l'importance d'une application homogène et transparente.

La notion de CIMM est appliquée depuis 1978 pour les congés bonifiés et a fait l'objet de nombreuses jurisprudences. Elle s'est vu reprocher la complexité de sa mise en œuvre et le risque qu'il soit apprécié de manière non-homogène par les administrations, ainsi que des difficultés d'articulation avec le dispositif des priorités légales. Un bilan de la mise en œuvre paraît donc nécessaire : il s'agit non seulement de vérifier que l'appréciation des critères est conforme à la réglementation et aux prescriptions de la circulaire de 2017, mais aussi de s'assurer que la mise en œuvre de cette nouvelle priorité légale est effectivement un moyen efficace de faciliter les mobilités des fonctionnaires qui justifient du centre de leurs intérêts matériels et moraux dans un DOM, un COM ou en Nouvelle-Calédonie. C'est l'objet du présent bilan prévu par l'article 26 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

I. - Présentation du dispositif

L'article 85 de la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM) a modifié l'article 60 de la 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat qui précise les conditions dans lesquelles sont organisées les mutations et qui fixe des priorités pour certains fonctionnaires qui souhaitent se rapprocher de leur conjoint, qui sont en situation de handicap ou qui exercent leurs fonctions dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles. Elle a inscrit une nouvelle priorité au bénéfice des fonctionnaires qui justifient du centre de leurs intérêts matériels et moraux (CIMM) dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie.

Plusieurs administrations, notamment le ministère de l'éducation nationale, accordaient déjà des bonifications particulières pour les agents dont le centre des intérêts matériels et moraux était situé dans les DOM ou les COM. La formalisation du CIMM comme priorité légale d'affectation par la loi EROM a permis de sécuriser le dispositif et d'en étendre le périmètre d'application à l'ensemble des fonctionnaires de la fonction publique d'Etat.

Les priorités légales d'affectation ne constituent pas une garantie d'affectation

Les priorités légales d'affectation prévues à l'article 60 visent à reconnaître des situations individuelles particulières en introduisant un traitement spécifique des demandes de mobilité des agents concernés, en vue de favoriser leurs mobilités. Les dispositions de la loi EROM visent à apporter une réponse aux fonctionnaires issus des DOM et des COM qui souhaitent rejoindre le territoire dans lequel ils ont de fortes attaches personnelles.

Pour comprendre ce dispositif et en apprécier le bilan, il convient cependant de préciser le contour des priorités légales d'affectation en précisant que leur application doit être compatible avec l'intérêt du service, qu'elles s'appliquent uniquement aux mutations et qu'elles ne sont pas classées entre elles.

Le premier point est une conséquence des dispositions de l'article 60 qui rappellent que les mutations tiennent compte des besoins du service et que les affectations doivent s'inscrire dans le bon fonctionnement du service. Le caractère prioritaire d'une demande entraîne un examen prioritaire de cette demande mais ne constitue pas une obligation d'affectation pour le chef de service qui doit apprécier l'adéquation entre les besoins du service et le profil du candidat.

La loi précise également que le périmètre de mise en œuvre de ces priorités est limité aux seules mutations. Ce terme de mutation recouvre les situations de mobilité où un fonctionnaire change d'emploi sans changer de corps ni de grade. Les affectations qui font suite à la réussite d'un concours ou qui sont la conséquence d'une promotion ou d'un détachement ne sont pas donc inscrites dans le cadre de la priorité CIMM.

Il convient enfin de rappeler que le législateur n'a pas souhaité classer les priorités entre elles. Les situations de handicap, de rapprochement de conjoint ou demande au titre du CIMM sont au même niveau et demandent un travail d'appréciation au cas par cas par l'administration. Au-delà de la difficulté à classer des situations personnelles ou familiales qui apparaissent comme également dignes d'attention, la pratique de la gestion de ces priorités légales d'affectation par l'administration semble satisfaisante et n'a pas fait naître le besoin d'un classement formalisé

Les agents dont l'emploi est supprimé dans le cadre de la restructuration d'un service constituent l'exception à ce principe d'égalité entre priorités. Les très grandes difficultés rencontrées par certains agents pour retrouver un emploi à l'occasion d'opérations de restructuration ont justifié la mise en place de nouvelles priorités par la loi de transformation

de la fonction publique adoptée le 7 août 2019. Ces priorités, prévues à l'article 62bis de la loi 84-16, l'emportent sur les priorités de l'article 60. Leur utilisation restent cependant circonscrite à des situations très spécifiques et sont mises en œuvre de manière limitée.

La nouvelle rédaction de l'article 60, adoptée par le Parlement lors de la loi EROM, permet donc de prioriser les demandes des agents qui conservent leurs intérêts matériels et moraux dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, ainsi qu'en Nouvelle Calédonie. A ce titre elle constitue un levier puissant pour faciliter les mobilités de ces agents. Elle se distingue cependant d'une « garantie au retour » et ne peut être mobilisée pour l'affectation qui fait suite à la réussite à un concours.

1. Les critères d'attribution du CIMM sont le résultat d'une construction longue initiée en 1978

L'application d'un critère lié au centre des intérêts matériels et moraux est antérieure à l'instauration de la priorité d'affectation évoquée ci-dessous. Elle est utilisée depuis la création en 1978 des congés bonifiés et a également été mobilisée pour le versement de l'indemnité temporaire de retraite ou de l'indemnité d'éloignement (aujourd'hui supprimée)¹.

L'article 3 du décret n° 78-399 du 20 mars 1978 qui instaure les congés bonifiés se borne à indiquer que « *le lieu de résidence habituelle est le territoire européen de la France ou le département d'outre-mer où se trouve le centre des intérêts moraux et matériels de l'intéressé* » sans préciser les éléments permettant l'appréciation de ce critère.

La circulaire du Premier ministre publiée le 5 novembre 1980 relative à la définition de la notion de résidence habituelle propose une série de critères en précisant qu'ils ne sauraient être exhaustifs et qu'ils peuvent se combiner selon les circonstances propres à chaque espèce. Il s'agit du domicile des parents, de la possession de biens fonciers, du domicile avant l'entrée dans l'administration, du lieu de naissance, du bénéfice antérieur d'un congé bonifié et de « *tous autres éléments d'appréciation pouvant en tout état de cause être utiles aux gestionnaires* ».

L'avis du Conseil d'Etat n°328510 du 7 avril 1981 a détaillé les modalités d'appréciation du centre des intérêts matériels et moraux en précisant que « *pour apprécier où se trouve le centre des intérêts matériels et moraux d'un fonctionnaire, il peut, en effet, être tenu compte du lieu de résidence des membres de sa famille, de leur degré de parenté avec lui, de leur âge, de leurs activités, et le cas échéant de leur état de santé ainsi que du lieu où le fonctionnaire est, soit propriétaire, soit locataire de biens fonciers de bien fonciers, soit titulaire de comptes bancaires, de comptes d'épargne ou de comptes postaux, et de la commune où il paye certains impôts, en particulier l'impôt sur le revenu. D'autres éléments d'appréciation peuvent être retenus, parmi lesquels le lieu de résidence de l'agent, son domicile civil avant son entrée dans l'administration, les affectations professionnelles administratives qui ont précédé son affectation actuelle, son lieu d'inscription sur les listes électorales, l'octroi d'un congé bonifié (...)* ».

¹ L'indemnité temporaire de retraite (ITR) instaurée en 1952 et réformée par le décret n° 2009-114 du 30 janvier 2009 permet aux retraités militaires et civils de l'Etat ainsi qu'aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité qui établissent leur résidence à La Réunion, Mayotte, à Saint Pierre Et Miquelon ou en Nouvelle Calédonie, Polynésie Française et Wallis et Futuna, de bénéficier d'une majoration de pension.

L'indemnité d'éloignement avait été instaurée par le décret n° 53-1296 du 22 décembre 1953 portant aménagement du régime de rémunération des fonctionnaires de l'Etat en service dans les départements d'outre-mer doit être accordée aux fonctionnaires - titulaires et stagiaires - qui, originaires d'un département d'outre-mer, sont affectés en métropole, et inversement.

Le service devait s'assurer dans tous les cas que l'intéressé avait bien, au moment de son affectation, conservé son CIMM dans le département d'outre-mer (ou en métropole pour les fonctionnaires affectés dans un DOM).

Pour éviter une interprétation trop restrictive de cette liste une circulaire du ministre de la fonction publique n° 2129 du 3 janvier 2007 relative aux conditions d'attribution des congés bonifiés aux agents des trois fonctions publiques rappelle que les critères doivent être appréciés sur la base d'un faisceau d'indices. Aux critères déjà mentionnés dans l'avis du Conseil d'Etat précité, elle ajoute : le lieu de naissance des enfants ; les études effectuées sur le territoire considéré par l'agent et/ ou ses enfants ; la fréquence des demandes de mutation vers le territoire considéré ; la fréquence des voyages que l'agent a pu effectuer vers le territoire considéré ; la durée des séjours dans le territoire considéré.

2. La jurisprudence du Conseil d'Etat est venue préciser l'interprétation du CIMM

Les jurisprudences rendues par le Conseil d'Etat sur le CIMM au cours des 40 dernières années ont apporté plusieurs précisions sur ces critères et sur la manière dont il convenait de les mettre en œuvre.

a. Le CIMM ne peut être déterminé sur la base d'un seul critère

L'appréciation du CIMM à partir d'un faisceau d'indices est rappelée régulièrement dans les décisions du Conseil d'Etat. Elle est détaillée dans la décision n°390415 du 27 juillet 2015 qui précise que le magistrat « *s'est borné à relever qu'un agent était propriétaire de deux appartements en métropole et n'avait dès lors pas transféré l'intégralité de ses intérêts matériels et moraux à La Réunion. En statuant ainsi, alors que ce seul élément pris isolément ne pouvait être déterminant et qu'il lui appartenait de rechercher s'il ressortait de l'ensemble des circonstances de l'espèce que M. A... justifiait avoir le centre de ses intérêts matériels et moraux à La Réunion, l'auteur du jugement attaqué a commis une erreur de droit* ».

Pour apprécier la demande d'un ingénieur né en métropole et vivant en Polynésie, le Conseil d'Etat, dans sa décision n°315612 du 22 février 2012, examine de nombreux critères (nombres d'affectations, lieu de naissance des enfants, actifs du conjoint, détention de comptes bancaires, activité associative, certificat médical) et précise « *il ressort de la combinaison de ces éléments, dont aucun, pris séparément, ne serait à lui seul déterminant, que M. A devait être regardé comme ayant, au moment de sa demande, transféré en Polynésie française le centre de ses intérêts matériels et moraux* ».

A contrario, le Conseil d'Etat rappelle que le seul fait d'avoir effectué une demande de mutation en métropole ne suffit pas à transférer le CIMM d'un agent en métropole (CE, 342247 du 23 décembre 2011)

b. Le bénéfice antérieur de congés bonifiés ne suffit pas à qualifier le CIMM

Il ne suffit pas d'avoir bénéficié de congés bonifiés à un moment de sa carrière pour établir de manière la présence du CIMM. La cour d'appel de Paris dans sa décision 95PA02907 du 15 octobre 1996 précise ainsi que « *la circonstance qu'elle ait bénéficié en 1983, 1986 et 1989 de congés bonifiés qu'elle a passés dans cette collectivité territoriale, ne suffisent à faire regarder cette dernière comme étant le centre de ses intérêts matériels et moraux en 1991* ». Ce point est d'appréciation constante par le Conseil d'Etat. Il est notamment repris dans la décision n°150326 : « *en dépit du fait qu'il a sollicité et obtenu le bénéfice de congés bonifiés en 1981 et 1989 pour se rendre à la Martinique, M. X... doit être regardé comme ayant eu en métropole le centre de ses intérêts matériels et moraux à la date de sa mutation en Guyane.*

c. Le CIMM pouvant être transféré, il convient de l'apprécier dans la durée

La prise de congés réguliers vers un territoire ainsi que les demandes répétées de mutation vers un territoire font partie des critères examinés par les magistrats pour vérifier que les liens avec ce territoire existent toujours et que le CIMM n'a pas été transféré (CE 102348).

Le CIMM doit être apprécié dans la durée et ne peut s'appuyer sur le seul critère du territoire de naissance et de résidence de la famille. Les magistrats ont ainsi jugé la situation d'un agent (CE 256015 du 4 août 2006) : « **à la date de sa titularisation, il avait séjourné hors de Guadeloupe depuis trente-trois ans et de manière continue près de vingt ans en métropole ; que dans ces circonstances, et alors même que sa famille et celle de son épouse demeurent en Guadeloupe, que lui-même et son épouse y sont propriétaires de biens immobiliers, que l'un et l'autre y disposent de comptes bancaires, que des congés bonifiés lui ont été accordés lorsqu'il exerçait son activité militaire, M. A n'avait pas conservé dans ce département le centre de ses intérêts matériels et moraux** ».

A contrario le fait d'avoir résidé 4 ans sur un territoire à l'occasion d'une affectation professionnelle, n'est pas un critère suffisant pour transférer le CIMM sur le territoire en question (CE 337645, 18 juin 2012).

d. La priorité légale d'affectation au titre CIMM ne constitue pas une rupture des principes d'égalité et d'indivisibilité de la République

Le Conseil d'Etat a jugé que la priorité légale d'affectation ne méconnaissait pas les principes d'égalité et d'indivisibilité de la République (CE n°408214 et 408467) : « **tant qu'elles prévoient une priorité en faveur des fonctionnaires qui justifient que le centre de leur intérêts matériels et moraux se trouve dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie pour y être mutés ne portent en tout état de cause pas atteinte au principe d'indivisibilité de la République** » et « **qu'elles ne portent pas d'avantage atteinte au principe d'égalité** ».

II. - Bilan des critères utilisés pour apprécier le CIMM

La richesse de la jurisprudence sur les modalités de localisation du centre des intérêts matériels et moraux illustre les difficultés que suscite le dispositif. Les débats sur les congés bonifiés ou sur les dispositifs indemnitaires de compensation de l'éloignement ont pointé la complexité générale de la notion de CIMM, la multiplicité des critères et le risque d'interprétation non-homogène par les administrations.

A ces critiques héritées des dispositifs précédents (congés bonifiés ou indemnité temporaire de résidence), l'utilisation du CIMM pour établir une priorité légale d'affectation ajoute de nouveaux points de vigilance. Selon que l'on adopte le point de vue des agents ou des employeurs, ils portent sur les modalités d'articulation des différentes priorités légales, sur le risque d'« emboliser » les mobilités vers les DOM ou les COM en rendant impossible les mobilités non prioritaires (ou au contraire de ne pas retenir suffisamment de candidatures prioritaires) ou de limiter l'adéquation entre le profil du candidat et les compétences attendues sur le poste. Le bilan, établi sur la base d'un questionnaire établi par la Direction générale de l'administration et de la fonction publiques et renseigné par les directions des ressources humaines ministérielles², apporte des éléments de réponse.

1. Les critères utilisés pour l'appréciation du CIMM sont les mêmes dans tous les ministères

L'ensemble des ministères utilisent les critères issus de la jurisprudence et des circulaires citées plus haut. L'appréciation du CIMM pour la mise en œuvre de la priorité légale d'affectation obéit aux mêmes dispositions que pour le congé bonifié et s'appuie, dans toutes les administrations, sur l'emplacement du domicile des parents, sur les biens fonciers, sur le domicile avant l'entrée dans l'administration, sur le lieu de naissance de l'agent, sur les affectations professionnelles, sur les lieux de scolarisation de l'agent et/ou de ses enfants, ou sur l'octroi de congés bonifiés dans le passé notamment.

2. Les ministères peuvent cependant prévoir des modalités d'instruction spécifiques

Pour cadrer l'instruction des demandes et faire en sorte que les agents disposent d'une information complète sur les modalités de traitement de leur demande de mobilité, certains ministères ont fait le choix de préciser la manière dont ils apprécient les demandes qu'ils reçoivent.

Ces précisions peuvent porter sur l'identification de critères principaux, sur la nécessité de cumuler plusieurs critères ou sur certaines conditions de durée. Ces modalités d'instruction sont précisées dans l'annexe jointe.

Ces modalités d'appréciation du CIMM sont utilisées de la même manière par les employeurs pour apprécier le CIMM dans le cadre d'une demande de mobilité ou pour solliciter un congé bonifié.

² Le questionnaire a été adressé par la DGAFP aux ministères le 10 septembre 2020. Les employeurs étaient notamment interrogés sur les modalités d'appréciation du CIMM, sur les données permettant d'apprécier son utilisation, sur les souhaits d'évolution et sur les difficultés rencontrées. Les réponses ont été transmises par les employeurs suivants : MTE, MENJS, MESRI, MJ, MINARM, MC, MAA, MEFR, MSS, MI ainsi que la Cour des comptes et le Conseil d'Etat.

3. L'articulation des différentes priorités légales peut faire l'objet de formalisations différentes mais ne soulève pas de difficulté.

La loi ne prévoit pas de classer les différentes priorités légales d'affectation. Dans le cas où plusieurs candidats se prévalant d'une priorité légale sont présentés sur un même poste, il appartient à l'employeur d'apprécier les candidatures selon les situations individuelles et les besoins du service. La « concurrence » entre priorités reste cependant une situation rare.

Les ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture s'appuient sur un barème qui distingue les différentes priorités légales et attribue des valeurs distinctes aux différentes priorités pour les mouvements inter-académiques des enseignants du premier degré :

- situation de handicap particulière et sur avis du médecin de prévention : 800 points
- CIMM : 600 points
- rapprochement de conjoint ou autorité parentale conjointe : de 150 points (célibataire sans enfants, sans année de séparation du conjoint) à environ 725 points (marié avec 3 enfants et 4 années de séparation du conjoint)

Il convient de préciser que le barème a été construit pour éviter que l'attribution de points à certains critères supplémentaires (par exemple le caractère répété d'une demande) ne puisse aboutir à ce qu'une candidature non prioritaire cumule plus de points qu'une candidature prioritaire. Il est également précisé que ces barèmes sont destinés à faciliter l'identification des agents prioritaires et l'instruction des demandes, et ne substituent pas à une appréciation des demandes effectuée par l'employeur et n'ont pas vocation à permettre l'attribution automatique d'une affectation.

4. La mise en place de la priorité légale d'affectation au titre du CIMM n'a pas eu d'impact négatif mesurable sur l'adéquation profil / poste

Les dispositions de l'article 60 de la loi 84-16 identifient des situations particulières et prévoient que les demandes des agents concernés soient prioritaires. Elles ajoutent cependant que l'appréciation de ces demandes est toujours conditionnée au bon fonctionnement du service. Cela se traduit par une prise en compte de l'avis du recruteur dans l'instruction du dossier.

La reconnaissance du caractère prioritaire des demandes de mobilité formulée au titre d'un CIMM semble articulée de manière satisfaisante avec l'appréciation de l'adéquation entre le profil du candidat et les attendus du poste. Aucun ministère ne fait état de difficultés particulières rencontrées dans ce domaine.

En complément, pour les demandes de mobilité vers les COM et la Nouvelle Calédonie, le ministère de l'éducation nationale recueille systématiquement l'avis des autorités territoriales. Cela se traduit notamment par une prise en compte des avis émis par le vice-recteur, le gouvernement et le haut-commissaire de la république en Nouvelle-Calédonie ; par le vice-recteur, le ministre de l'éducation et de la jeunesse et le haut-commissaire de la république en Polynésie Française ; par le vice-recteur et le préfet à Wallis et Futuna.

5. Le dispositif ne suscite que très peu de recours

La mise en œuvre du dispositif s'est traduite par un nombre très faible de recours au regard des effectifs concernés. En effet, les ministères interrogés ont recensés un total de 5 recours hiérarchiques dont un seul s'est traduit par un contentieux.

III. - Bilan chiffré de la mise en œuvre de la priorité légale d'affectation fondée sur le CIMM

Au préalable, il est précisé que les données chiffrées communiquées dans le présent rapport sont issues du questionnaire DGAFP précité. Parce qu'elles proviennent de démarches et d'outils distincts, ces données ont nécessité un important travail de collecte et de retraitement par les employeurs.

La gestion d mobilités au sein de la fonction publique d'Etat s'appuie sur plusieurs de modalités. Ainsi, les postes peuvent être pourvus « au fil de l'eau » ou à l'occasion de campagnes de mobilité. La décision d'affectation peut être encadrée par des barèmes (exemple des tableaux de mutation) ou reposer sur une appréciation plus libre du recruteur (qui doit cependant tenir compte des priorités légales d'affectation). A ces organisations différentes correspondent des outils distincts et des données collectées d'une manière non-homogène. Ainsi, certains ministères identifient le fait qu'une mobilité est sollicitée au titre d'une priorité légale d'affectation mais ne disposent pas d'informations (ailleurs que dans le dossier individuel de l'agent) permettant de distinguer les priorités sollicitées sur la base du CIMM de celles qui correspondent à un rapprochement de conjoint ou à une situation de handicap. Les informations collectées au moment d'un recrutement au fil de l'eau peuvent également varier considérablement d'un employeur à l'autre : tandis que certains ministères commencent à déployer des outils de gestion de leurs recrutement, la plupart s'appuient sur les bureaux RH de proximité et ne disposent pas de données synthétiques sur le nombre de candidature qui s'appuient sur une priorité légale.

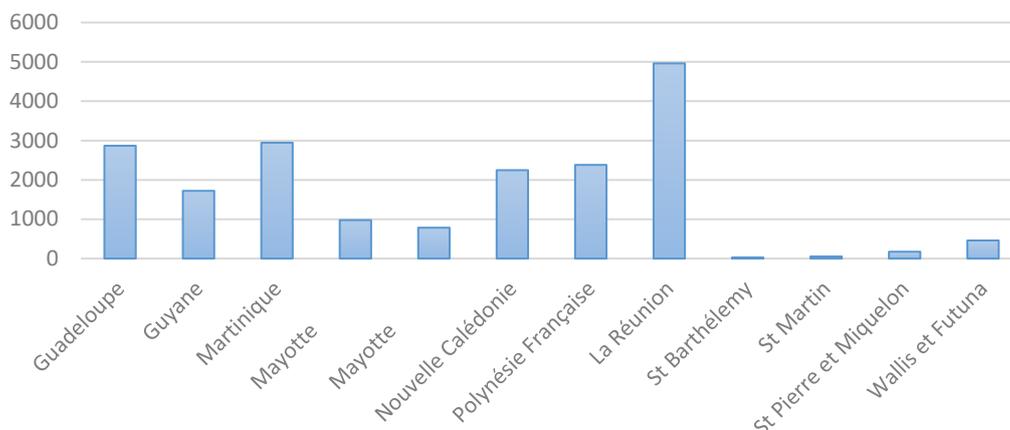
Pour ces raisons, les informations transmises à l'occasion de ce bilan n'atteignent pas toujours le niveau de précision souhaité. Malgré leur caractère parcellaire, elles apportent cependant un éclairage intéressant sur la mise en œuvre du dispositif et sa capacité à faciliter le retour des agents vers le territoire où se trouve le centre de leurs intérêts matériels et moraux.

Il convient enfin de **distinguer les demandes et les agents**. Un même agent peut formuler plusieurs demandes. Les données disponibles ne permettent pas d'évaluer le nombre moyen de demandes formulées par un même agent à l'occasion d'une campagne de mobilité. Les données présentées ci-après sont celles correspondant aux demandes.

1. Les demandes de mobilité vers les DOM et les TOM sont liées au poids démographique de chaque territoire

Le nombre de demandes par territoire est le reflet de la population de chacun de ces territoires. Ainsi les territoires les plus peuplés concentrent le nombre le plus important de demandes : La Réunion représente 25% du total des demandes d'affectation formulées à destination des DOM et des TOM tandis que les parts de La Martinique, de la Guadeloupe, de la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie Française s'établissent entre 10 et 15%.

Répartition par territoire des demandes d'affectation 2019

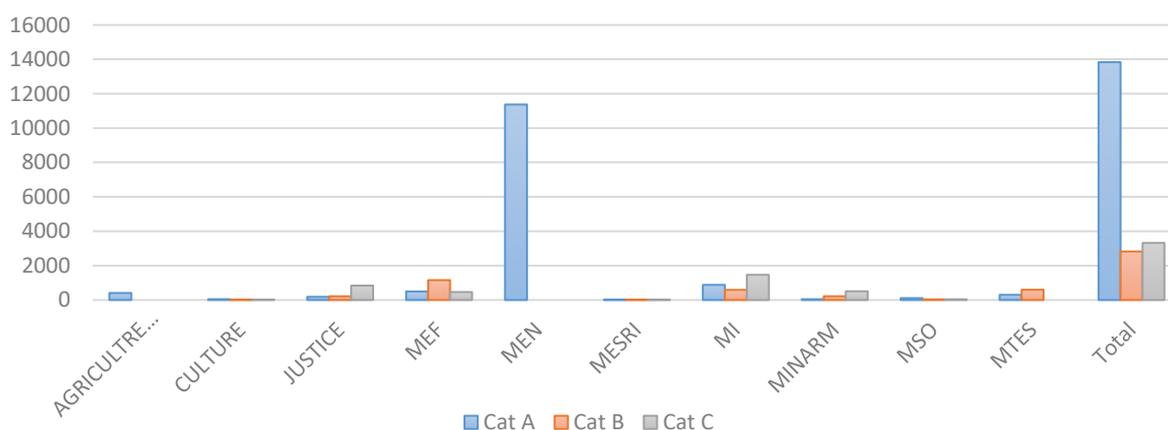


Demandées de mobilité formulées en 2019 recensées par le MTE, le MENJS, le MESRI, le MJ, le MINARM, le MC, le MAA, le MEFR, les MSO, le MI ainsi que le Conseil d'Etat et la Cour des comptes

2. Répartition par catégorie des agents qui formulent une demande au titre du CIMM

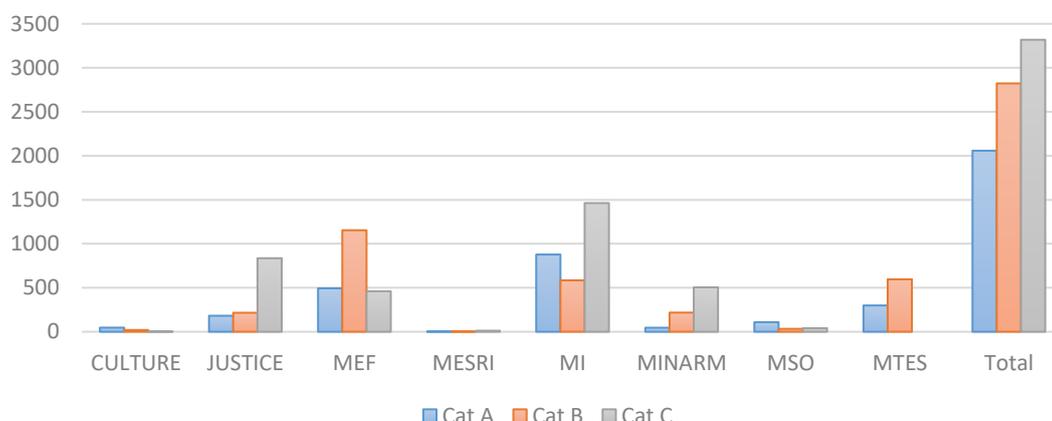
Les demandes de mobilité au titre d'une priorité CIMM sont partagées entre les trois catégories de la fonction publique : 69% des demandes sont formulées par des agents qui relèvent de la catégorie A, 14% de la catégorie B et 17% de la catégorie C. Cette répartition des demandes s'éloigne de la répartition des mobilités par catégorie observable dans la fonction publique qui s'établit à 56% pour la catégorie A, 24% pour la catégorie B et 20% pour la catégorie C.

Répartition des demandes par catégorie d'agent et par ministère



La surreprésentation de la catégorie A est liée au poids des demandes déposées par les personnels enseignants. Si on retire les demandes formulées par les enseignants, la répartition par catégorie s'établit comme suit : 25% pour la catégorie A, 34% pour la catégorie B et 41% pour la catégorie C.

Répartition des demandes par catégorie hors enseignants



La surreprésentation des demandes formulées par des agents de catégories C au ministère de la justice est le reflet de la démographie des effectifs de l'administration pénitentiaire qui emploie 82% d'agents de cette catégorie.

3. Une mobilisation des priorités légales très variable selon les territoires

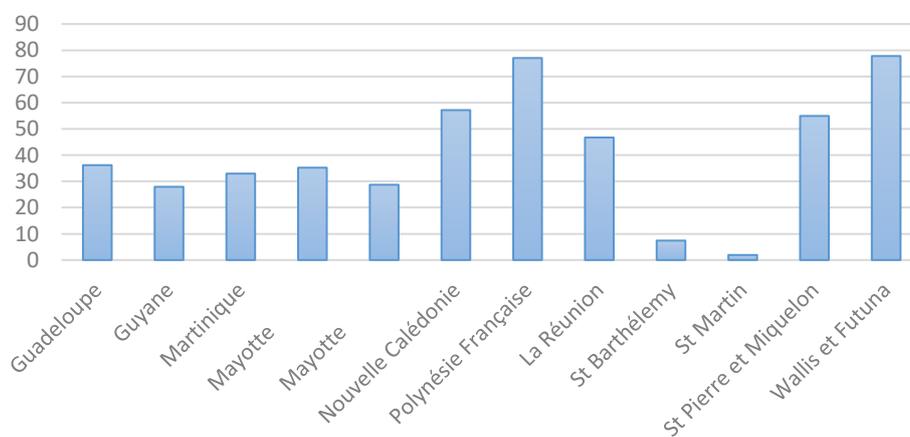
L'analyse des demandes de mobilités à destination des DOM et COM montre une mobilisation très inégale des priorités de mutation prévues à l'article 60. La quasi-intégralité des demandes de mobilité vers certains territoires comme Wallis et Futuna et la Polynésie Française sont présentées au titre d'une priorité légale de mobilité ; tandis que les demandes de mouvements vers Mayotte, St Martin ou St Barthelemy relèvent presque exclusivement du droit commun.

46% du total des demandes recensées ont été effectuées au titre d'une priorité légale.

% des demandes de mobilité outre-mer basées sur une priorité légale de l'article 60

23%

% des demandes fondées sur une priorité légale par territoire en 2019

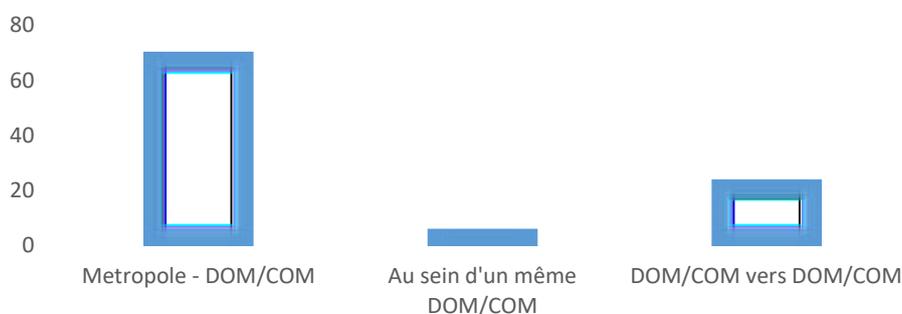


4. Le point de départ des mobilités effectuées sur la base du CIMM n'est pas toujours la métropole

Les données permettant de détailler les flux sont incomplètes. Quand ces données sont disponibles, l'analyse a permis en évidence le fait que toutes les demandes ne sont pas émises depuis la métropole. Ainsi **une part importante des mobilités est effectuée depuis un DOM ou un COM.**

Ces mobilités s'observent notamment entre la Guadeloupe et la Martinique. Elles sont, selon plusieurs responsables RH, attribuables à des agents qui n'ont pu obtenir une mobilité immédiate en Martinique et ont fait le choix de commencer par rejoindre la Guadeloupe avant, dans un deuxième temps, de demander une mobilité vers la Martinique. Cette hypothèse reste cependant à confirmer.

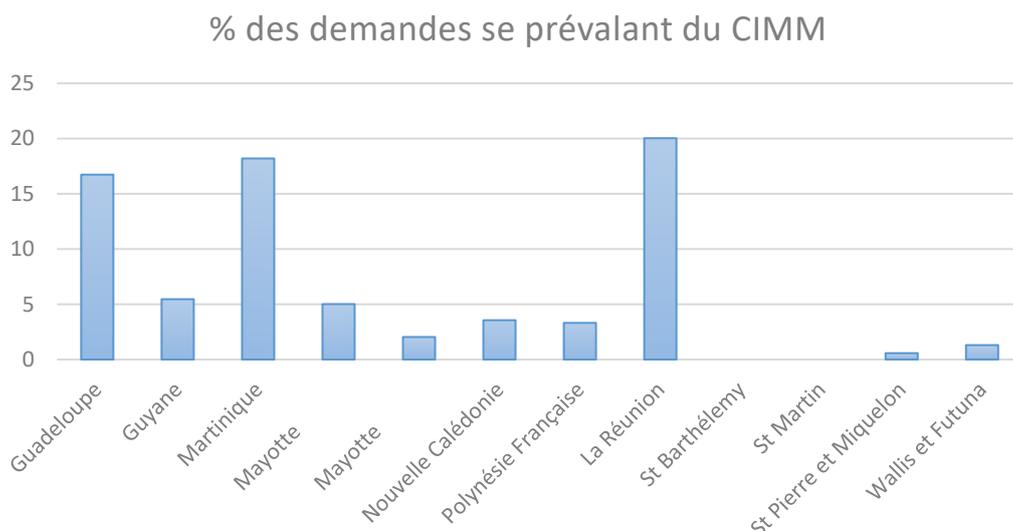
ANALYSE GÉOGRAPHIQUE DES MOBILITÉS S'APPUYANT SUR LE CIMM



5. L'utilisation de la priorité CIMM se concentre sur certains territoires et certains ministères.

La ventilation des demandes effectuées au titre du CIMM suit un schéma différent des autres priorités légales. Alors que les demandes se prévalant d'une priorité légale sont largement majoritaires en Polynésie Française, les demandes qui s'y rapportent au titre du CIMM ne représentent que 3% de l'ensemble. Cette faible mobilisation du CIMM se constate également pour les territoires de St Pierre et Miquelon et Wallis Futuna.

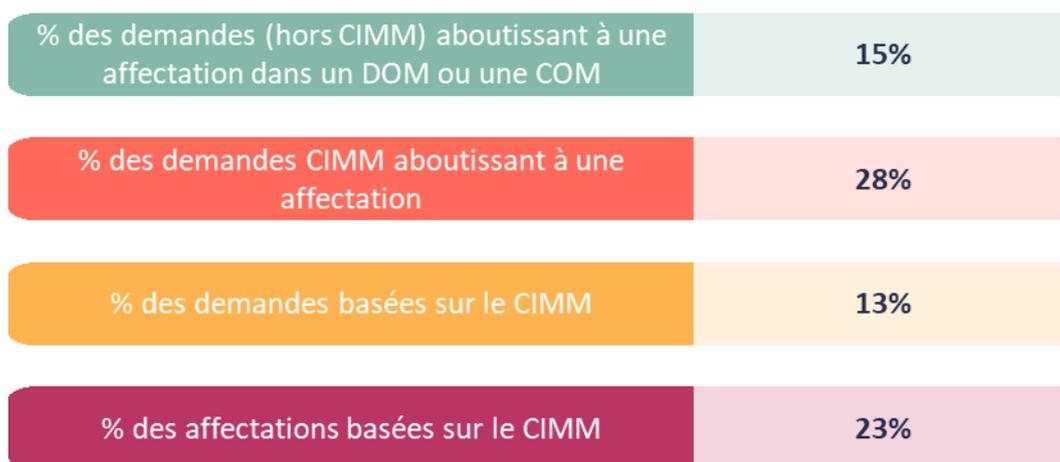
Le taux moyen d'utilisation du CIMM pour les demandes de mobilité outre-mer s'établit à 13%. Il est de 21% pour la Réunion, 19% pour la Martinique et 18% pour la Guadeloupe.



Le taux moyen dissimule cependant des écarts importants par ministère : le CIMM représente 3% des demandes du ministère des armées tandis qu'il correspond à 15% des demandes du ministère des finances et 29% des demandes du ministère de la justice. Respectivement 41% et 43% des demandes de mobilité des agents du ministère de la justice vers la Guadeloupe et la Martinique sont effectuées à ce titre.

6. Les possibilités d'obtenir une affectation dans les DOM, les COM ou la Nouvelle Calédonie sont beaucoup plus élevées pour les agents qui mobilisent la priorité CIMM.

Les 2335 demandes recensées au titre du CIMM ont abouti à 662 affectations au titre de l'année 2019. **28% des demandes formulées au titre du CIMM reçoivent une issue positive contre 15% des demandes formulées en dehors du CIMM ; tandis que les demandes formulées au titre du CIMM représentent 13% du total des demandes, elles correspondent à 23% du total des affectations.**



Conclusion

Au terme de ce bilan, il ressort que la nouvelle priorité légale d'affectation mise en place par la loi EROM est correctement déployée auprès de l'ensemble des ministères. Il apparaît également que la mesure répond aux objectifs qui lui étaient fixés par la loi, **puisqu'elle accélère de manière notable les procédures de mobilités sollicitées par les fonctionnaires dont le CIMM est localisé outre-mer.**

Elle reste cependant inscrite dans le seul cadre des mutations et n'est pas conçue pour traiter l'ensemble des affectations dans ces territoires : elle ne s'applique notamment pas aux affectations consécutives à la réussite d'un concours. Les concours nationaux à affectation locale, rénovés par la loi de transformation de la fonction publique³, visent précisément à répondre aux difficultés particulières rencontrées par certains territoires à pourvoir certains emplois, notamment lorsque la déconcentration du recrutement ne constitue pas une réponse adaptée⁴. Ils offrent aux candidats une visibilité dès l'ouverture du concours sur le périmètre d'affectation proposé, réduisant ainsi les risques de renonciation au bénéfice du concours liés au refus d'une mobilité géographique importante. Ils permettent également d'attirer les candidats désireux d'établir leur situation professionnelle dans une zone géographique déterminée.

La priorité légale d'affectation doit par ailleurs être distinguée d'un « droit garanti au retour ». Si les recruteurs locaux sont soucieux d'offrir des emplois à des agents originaires du territoire où est proposé le poste ils restent cependant tenus de recruter le candidat qui offre le niveau d'adéquation le plus élevé avec les attendus du poste. Cette adéquation est un élément clé de la performance des services publics dans les DOM, les COM et en Nouvelle-Calédonie. Elle est également au cœur des politiques RH déployées par le ministère de la transformation et de la fonction publiques pour faciliter la mobilité des agents publics et placer la compétence au cœur des processus de recrutement.

Le ministère en charge de la fonction publique a également initié des travaux dans ce cadre pour renforcer l'accompagnement par les services de ressources humaines des projets de mobilité des agents. L'accès à l'information sur les postes vacants a été grandement facilité depuis la mise en place d'une obligation de publication des emplois vacants sur Place de l'emploi public par le décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques (voir annexe 2 sur Place de l'emploi public) et de nombreux outils ont été déployés pour favoriser les mobilités. Le guide « Agir pour son projet de mobilité professionnelle » propose ainsi aux agents un premier niveau d'information et de conseil. L'outil ODAIM permet d'identifier les passerelles entre les 28 domaines d'activité et les 282 métiers de l'Etat. Les agents publics peuvent également s'appuyer sur un simulateur d'entretien de recrutement disponible sur le site de la fonction publique ou sur des formations interministérielles dédiées aux sujets de la mobilité et du recrutement.

³ Décret n° 2020-121 du 13 février 2020 relatif à l'organisation de concours nationaux à affectation locale pour le recrutement de fonctionnaires de l'Etat et arrêté du 11 septembre 2020 fixant la liste des corps prévue à l'article 1er du décret n° 2020-121 du 13 février 2020 relatif à l'organisation de concours nationaux à affectation locale pour le recrutement de fonctionnaires de l'Etat.

⁴ Au titre de l'année 2021, hors postes directement offerts au niveau déconcentré, 149 postes ont été offerts en outre-mer pour le recrutement par concours nationale à affectation locale : 1 poste à La Réunion au concours commun interne de secrétaire administratif de classe normale, 3 postes à Mayotte au concours commun interne d'adjoint administratif principal de 2^e classe, 1 poste à La Réunion au concours externe de secrétaire administratif de classe supérieure des affaires sociales, 24 postes en Guyane au CAPES interne, 14 postes au CAPES externe et 36 postes au CAPES interne à Mayotte, et 70 postes en Nouvelle-Calédonie au concours de surveillant de l'administration pénitentiaire.

Certains employeurs proposent également un dispositif spécifique pour accompagner ces mobilités. Le ministère de la Justice organise ainsi des réunions d'informations ouvertes aux agents qui envisagent une mobilité outre-mer et propose un guide dédié à ses agents tandis que le ministère des armées organise des modalités spécifiques de sélection (notamment pour vérifier les compétences du candidat et sa capacité à s'adapter à l'environnement et prévoit des modalités spécifiques pour anticiper les retours en métropole.

Les impératifs de souplesse et de bonne prise en compte des situations individuelles apparaissent, par ailleurs, comme peu compatibles avec la mise en place d'un barème partagé par l'ensemble des employeurs de la fonction publique d'Etat. Les employeurs appliquent les principes utilisés pour la gestion des congés bonifiés. L'utilisation de ces critères est encadrée et précisée par de nombreuses jurisprudences ; elle a fait l'objet de circulaires, et leur utilisation est aujourd'hui satisfaisante. L'utilisation d'un barème commun limiterait la prise en compte des situations atypique et encouragerait une prise en charge standardisée des situations individuelles. L'établissement d'un barème suppose en effet d'attribuer un nombre de points à chacun des critères du barème et de prévoir une éventuelle pondération liée notamment au nombre de demandes formulées, à la durée de l'éloignement ou à la distance géographique. Traduire correctement la variété des situations nécessite la production d'un barème très complexe en partant du principe qu'un même critère doit toujours être apprécié de la même manière, quel que soit le contexte de la demande. Cette approche simplifie certes le traitement des situations les plus fréquentes mais ne permet pas d'apprécier correctement les demandes de mobilité qui s'inscrivent dans des contextes différents.

La reconnaissance du CIMM pour une durée de quelques années, par exemple 6 ans apparaît cependant comme une mesure de simplification pertinente. Cette reconnaissance permettrait de simplifier la procédure en évitant la présentation de nombreuses pièces justificatives à chaque demande de congé bonifié ou de mobilité. Un agent ayant justifié d'un CIMM en Martinique à l'occasion d'une demande de congés bonifiés ne serait ainsi pas tenu de produire les mêmes documents à l'appui d'une demande de mobilité ou d'une nouvelle demande de congés bonifiés si cette demande intervient moins de 6 années après la demande initiale et si sa situation personnelle n'a pas évoluée. Cette évolution permet de concilier une bonne appréciation du CIMM avec une simplification de la démarche pour l'agent.

Annexe 1 : la mobilité géographique dans les DOM

Une analyse sur la mobilité géographique dans les DOM a été produite en 2019 à partir des données disponibles dans SIASP. Cette analyse s'appuie sur les mobilités géographiques recensées en 2016, elle ne permet cependant pas de distinguer les mobilités consécutives à un concours de celles qui sont consécutives à la publication d'un emploi vacant.

En 2016, 3 500 agents des DOM ont été mobiles géographiquement ce qui représente 2,9 % des emplois, soit un taux de mobilité légèrement supérieur à la métropole. Parmi eux, 44 % ont quitté leur département d'affectation dont 38 % pour rentrer en métropole et 6 % pour rejoindre un autre DOM. Dans le même temps, 1 800 fonctionnaires ont quitté la métropole pour rejoindre un DOM (43 % vers la Martinique et la Guadeloupe, 32 % vers La Réunion et 25 % vers la Guyane). L'essentiel de ces mobilités géographiques concerne les fonctionnaires de l'État. Par ailleurs en 2016, les agents qui viennent dans les DOM représentent 3,1 % des agents de la FPE des DOM en 2016. Ils représentent également dans les trois versants confondus 6,8 % de l'encadrement supérieur, 2,5 % des cadres de catégorie B mais seulement moins de 1,0 % des cadres C. De même une très faible proportion des cadres C des DOM est partie en métropole en 2016 (0,4 %) tandis que ces départs représentent 5,3 % des agents de catégorie A+.

	Agents concernés par une mobilité en 2016							
	Métropole vers DOM		DOM vers métropole		DOM vers DOM			Parmi les présents dans les DOM en 2015 et en 2016 (en %)
	Mobiles	Parmi les présents dans les DOM en 2016 (en %)	Mobiles	Parmi les présents dans les DOM en 2015 (en %)	Intra-DOM ⁽¹⁾	Inter-DOM ⁽²⁾	Total	
Versant de départ⁽³⁾								
Fonction publique de l'État	1 653	3,1	1 200	2,2	1 834	200	2 034	4,0
Fonction publique territoriale	60	0,1	57	0,1	78	8	86	0,2
Fonction publique hospitalière	67	0,3	62	0,3	37	6	43	0,2
Sexe								
Femmes	940	1,3	714	1,0	1 180	137	1 317	2,0
Hommes	840	1,7	605	1,2	769	77	846	1,8
Âge								
Moins de 30 ans	176	4,8	95	2,5	173	13	186	5,2
30 à 34 ans	268	3,3	166	1,9	295	30	325	3,9
34 à 39 ans	318	2,4	234	1,7	362	38	400	3,1
40 à 44 ans	300	1,7	232	1,3	364	43	407	2,3
45 à 49 ans	230	1,1	217	1,1	271	32	303	1,6
50 à 54 ans	237	1,1	217	1,0	203	26	229	1,1
55 à 59 ans	190	0,9	132	0,7	200	21	221	1,2
60 ans et plus	61	0,4	26	0,2	81	11	92	0,9
Catégorie hiérarchique de départ⁽³⁾								
A+	121	6,8	92	5,3	5	15	20	1,3
A	850	1,8	758	1,7	1 555	135	1 690	3,9
B	461	2,5	243	1,3	214	36	250	1,4
C	342	0,6	223	0,4	175	27	202	0,4

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFF - Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Fonctionnaires civils présents dans un emploi principal entre deux années consécutives en France (hors Mayotte), hors ministère des Affaires étrangères et hors fonctionnaires stagiaires.

(1) Changement de zone d'emploi à l'intérieur du DOM.

(2) Changement de zone d'emploi hors d'un DOM à un autre.

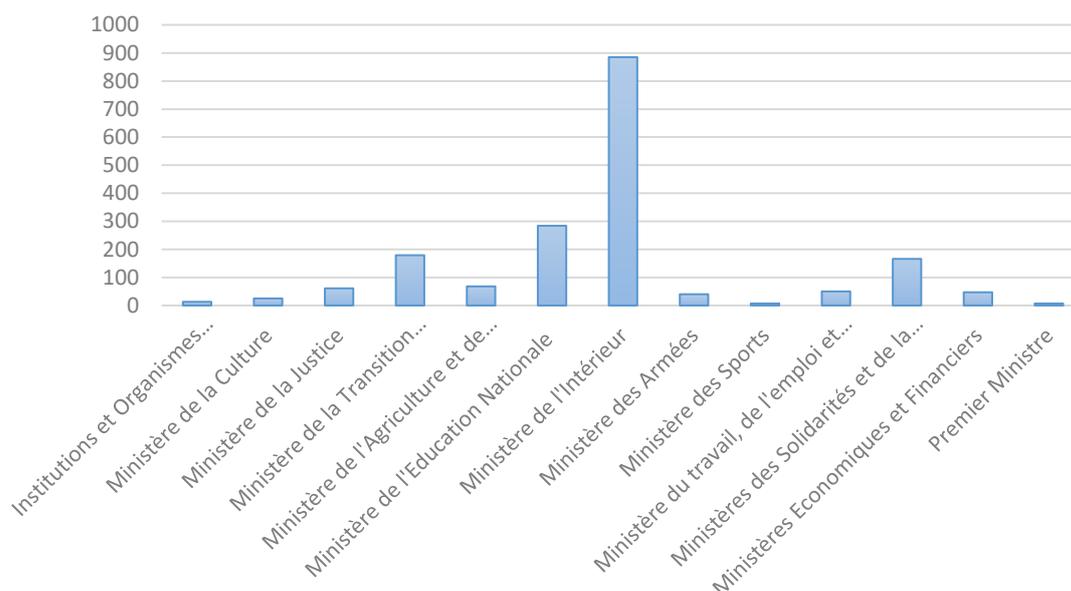
(3) Dans le poste avant la mobilité.

Annexe 2 : Place de l'emploi public, un accès transparent aux offres d'emplois disponibles dans les DOM et les COM

Le site place de l'emploi public (PEP) rassemble l'ensemble des offres d'emplois de la fonction publique. Il est librement accessible sur internet et ouvre **un accès transparent à l'ensemble des emplois vacants**. Les offres d'emplois peuvent être triées par domaine fonctionnel, par employeur, par catégorie ou par zone géographique. Les internautes ont la possibilité de candidater directement sur chacune des offres.

Les offres d'emplois visibles sur la PEP correspondent aux emplois proposés au fil de l'eau par les administrations. Les corps dont les mobilités sont organisées par tableau de mutation dérogent à l'obligation de publication : c'est le cas notamment des enseignants, des corps de la DGFIP, de la DGDDI ou de l'administration pénitentiaire. Cela explique la faible proportion de postes publiés dans la PEP par les ministères concernés (voir tableau ci-dessous)

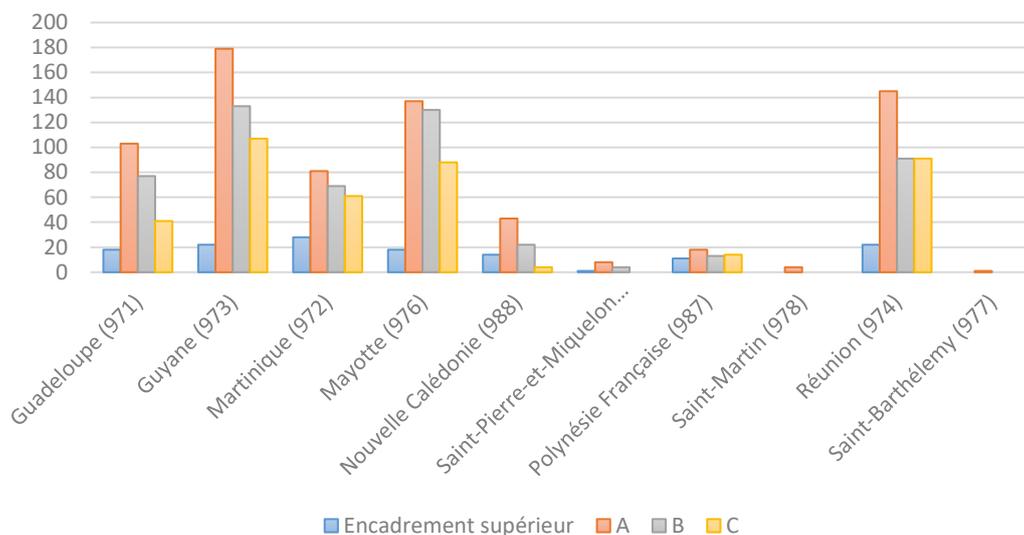
Répartition par ministère des offres publiées sur la PEP en 2019



La PEP assure la mise en relation directe du candidat et de l'employeur sans l'usage d'un barème de point. Les priorités légales d'affectation y jouent le même rôle que pour les autres types de mobilité (campagne ou tableau de mutation). Les données sont cependant difficiles à collecter parce qu'elles ne sont pas centralisées à l'occasion d'un mouvement organisé.

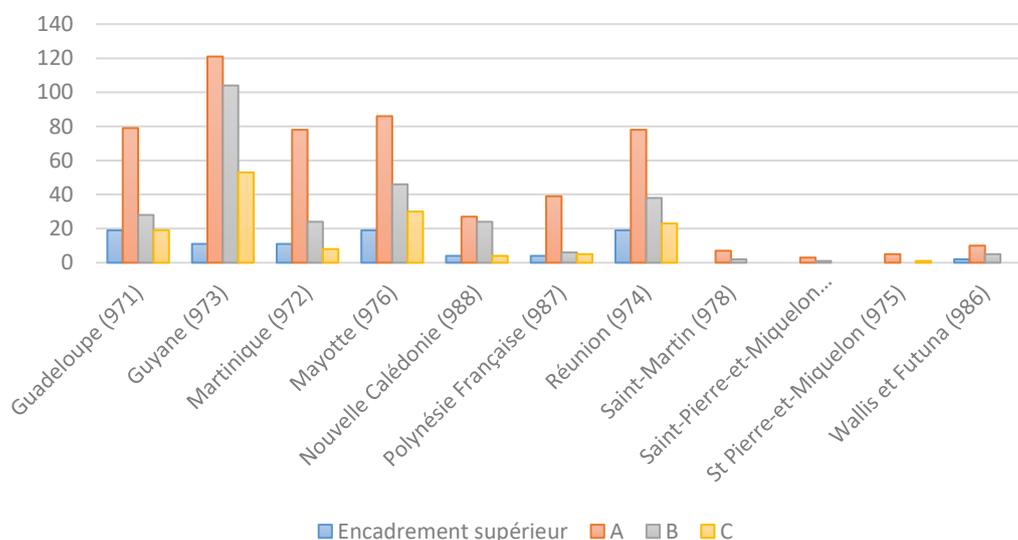
1798 offres correspondant à des emplois de la fonction publique d'Etat localisés dans les DOM et les TOM ont été publiées en 2019.

Nombre de postes publiés sur la PEP en 2019 - répartis par territoires



Ils sont à comparer aux 1043 offres d'emplois proposés en 2018. La hausse des publications est le fruit d'une montée en charge de la PEP liée associée à une professionnalisation de la communauté des acteurs du recrutement.

Nombre de postes publiés sur la PEP en 2018 répartis par territoires



La publication de ces offres sur un espace unique est un facteur important de mobilité. L'accès à l'information n'est plus affaire de réseau. L'ensemble de la communauté des agents et des personnes qui envisagent de rejoindre la fonction publique dispose d'une information complète sur les postes proposés. Les agents sont libres de proposer leur candidature sur des postes qu'ils n'auraient pas envisager d'autres circonstances.

Annexe 3 : Modalités d'appréciation du CIMM dans les ministères

Ministères	Modalités d'appréciation du CIMM
Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports	Une bonification de 1000 points est attribuée pour le vœu formulé en rang 1, pour les agents pouvant justifier de la présence dans ce département du centre de leurs intérêts matériels et moraux (CIMM), en fonction de critères dégagés par la jurisprudence et précisés dans la circulaire DGAFP n°02129 du 3 janvier 2007.
Ministères sociaux	<p>Les critères utilisés sont les mêmes que ceux définis pour l'examen des demandes de congés bonifiés pour l'ensemble des corps administratifs, techniques et d'inspection des trois départements ministériels. Ils sont applicables à l'ensemble des personnels titulaires de l'administration centrale et des structures territoriales (DRJSCS, DJSCS, DRIHL, DIRECCTE, DIECCTE, DDCS, DDCSPP,) de la MNC et de l'ensemble des établissements publics (ARS, écoles, instituts...).</p> <p>Les critères sont les suivants :</p> <p>CRITERES DE BASE (les 2 premiers critères sont obligatoires) Lieu de naissance dans le DOM</p> <p>Scolarité obligatoire dans le DOM</p> <p>Résidence dans le DOM avant l'entrée dans la Fonction publique</p> <p>CRITERES MORAUX (remplir 2 critères sur 3)</p> <p>Ascendants directs (père, mère, frères ou sœurs)</p> <p>Domiciliation des parents (ou frères et sœurs)</p> <p>Sépulture du/des parents directs</p> <p>CRITERES MATERIELS (remplir 1 critère sur 2)</p> <p>Bien matériel en propriété dans le DOM</p> <p>Bien matériel en location dans le DOM</p>

Ministère de la transition écologique	La détermination de la présence de centre d'intérêts matériels et moraux (CIMM) s'apprécie en fonction de critères dégagés par la jurisprudence et précisés dans la circulaire DGAFP B7 n°2129 du 3 janvier 2007. Il convient de s'appuyer sur trois critères, au moins, pour qu'un agent puisse se prévaloir du CIMM
Ministère de la Justice	La détermination de la présence de centre d'intérêts matériels et moraux (CIMM) s'apprécie en fonction de critères dégagés par la jurisprudence et précisés dans la circulaire DGAFP B7 n°2129 du 3 janvier 2007
Ministère des armées	<p>La détermination de la présence de centre d'intérêts matériels et moraux (CIMM) pour les agents qui sollicitent une mobilité vers l'outre-mer s'apprécie en fonction de critères dégagés par la jurisprudence et précisés dans la circulaire DGAFP B7 n°2129 du 3 janvier 2007.</p> <p>Pour les agents déjà affectés en outre-mer, les critères sont distingués par importance :</p> <p><u>Critères principaux :</u></p> <p>Lieu de naissance</p> <p>Durée de résidence sur le territoire</p> <p>Résidence sur les territoires des parents et/ou des enfants Mariage/PACS/concubinage sur le territoire</p> <p>Scolarité sur le territoire</p> <p>Inscription sur les listes électorales</p> <p><u>Critères secondaires :</u></p> <p>Conjoint ayant son CIMM sur le territoire</p> <p>Lieu de naissance du conjoint et/ou des enfants</p> <p>Activité professionnelle du conjoint située sur le territoire Enfants scolarisés sur le territoire</p> <p>Inscription du conjoint sur les listes électorales</p> <p>Possession de bien immobilier sur le territoire</p> <p>Durée de l'activité professionnelle sur le territoire avant l'entrée dans l'administration</p> <p>Intérêt professionnel pour le territoire et/ou l'administration Participation aux activités associatives ou autres</p>

<p>Ministère de la culture</p>	<p>La détermination de la présence de centre d'intérêts matériels et moraux (CIMM) s'apprécie en fonction de critères dégagés par la jurisprudence et précisés dans la circulaire DGAFP B7 n°2129 du 3 janvier 2007. Le domicilié dans le DOM ou le COM doit être constatée depuis au moins 3 ans pour être retenue ; La scolarisation doit porter sur une période d'au moins 5 ans.</p>
<p>Ministère de l'économie, des finances et de la relance (DGFIP)</p>	<p>5 critères prioritaires sont identifiés (2 au moins de ces critères doivent être remplis)</p> <p>le domicile d'un parent proche</p> <p>l'assujettissement à la taxe d'habitation de l'agent ou de son conjoint (époux, partenaire de PACS, concubin) depuis au moins 3 ans.</p> <p>le lieu de scolarité ou d'études</p> <p>le lieu de naissance</p> <p>le domicile de l'agent: il convient que l'agent justifie de l'établissement de son domicile dans le DOM concerné avant son entrée à la DGFIP.</p>

