

Sommaire

INTRODUCTION.....	11
Chapitre premier : Mandat et méthode.....	13
1. La mission du groupe thématique.....	13
2. La méthode de travail.....	15
3. Le champ et les hypothèses de l'analyse.....	17
3.1 La question du niveau global des effectifs.....	17
3.2 Une analyse limitée à la fonction publique de l'État.....	17

Chapitre 2 : Le contexte : défis et contraintes.....	19
1. Le défi quantitatif du vieillissement : les évolutions démographiques de la fonction publique de l'État.....	19
1.1 Une accélération des flux de départ à la retraite.....	19
1.2 Un effet difficile à quantifier sur la ressource en compétences.....	23
1.3 Des situations extrêmement différenciées.....	25
1.3.1 Une diversité de situations démographiques.....	26
1.3.2 Une ressource humaine inégalement répartie sur le territoire.....	31

2.	Les autres défis pour la fonction publique de l'État au XXIème siècle.....	34
2.1	Répondre aux attentes des usagers et satisfaire des besoins nouveaux..	34
2.1.1	L'exigence d'efficacité.....	34
2.1.2	Les attentes de la population.....	35
2.1.3	Les attentes des fonctionnaires.....	37
2.2	Encadrement et parité.....	37
2.3.	La dimension européenne.....	38
2.4	L'introduction des technologies et des réseaux numériques.....	40
2.4.1	Une forte progression des usages et de l'équipement : les TIC sont déjà une réalité.....	40
2.4.2	Une nouvelle organisation du travail.....	41
2.4.3	Les TIC modifient les tâches, et donc les emplois.....	42
2.4.4	Une nouvelle définition des hiérarchies.....	43
2.4.5	De nouvelles relations avec les usagers.....	44
2.4.6	Des gains d'efficacité.....	45
2.4.7	La GRH publique et les TIC.....	46
2.5	L'aménagement du temps de travail.....	47

**Chapitre 3 : Les spécificités de la gestion des ressources humaines
publiques en France..... 51**

1.	Une modernisation qui doit s'inscrire dans les traditions de la fonction publique française.....	51
2.	Un chemin de réforme différent des autres pays développés.....	53
2.1	Un vaste mouvement de réformes en profondeur chez l'ensemble de nos partenaires industrialisés.....	54
2.1.1	Abandon progressif des règles spécifiques de la fonction publique au profit de l'application du droit commun du travail...	55
2.1.2	Distinction entre les fonctions d'état-major, de formulation des politiques et les fonctions de gestion, de mise en œuvre.....	55
2.1.3	Passage d'une logique de contrôle à une logique de responsabilité	56
2.1.4	Déconcentration de la gestion, voire contractualisation des politique publiques.....	56

2.2.	Une pratique nuancée.....	57
2.3.	Ces réformes affichent néanmoins des succès, au moins en matière de stabilisation budgétaire et de souplesse d'adaptation.....	58
2.4	La modernisation de la fonction publique passe en France par la GPEEC.....	59
3.	La démographie, une opportunité pour moderniser.....	60
3.1.	La modification des flux démographiques ouvre des possibilités d'améliorer les pratiques antérieures.....	60
3.2	Une occasion d'interrompre certains dysfonctionnements de la gestion des agents.....	60
3.3	Les besoins en compétence ont été principalement satisfaits par les recrutements.....	63
3.4	La gestion par le seul jeu du turn-over sera de plus en plus compliquée	66
3.4.1	La problématique de l'allocation des ressources humaines vers l'échelon opérationnel reste d'actualité.....	67
3.4.2	Les effets pervers des « barèmes de charge ».....	68
3.4.3	Quelques exemples des effets du mouvement de départ à la retraite.....	69
3.5	Des expériences qui montrent les moyens de gérer les mutations.....	72

Chapitre 4 : La gestion prévisionnelle : une réalité multivoque..... 77

1.	Les étapes de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences : rappels et méthode.....	77
1.1	Le concept et les objectifs.....	77
1.2	La méthodologie d'une démarche de GPEEC.....	78
2.	Ce que GPEEC veut actuellement dire dans le secteur public : une réalité multivoque et des réalisations limitées.....	80
2.1	Une démarche déjà ancienne.....	80
2.2	Déjà quelques réalisations dans la sphère publique.....	82
2.3	Un concept multivoque.....	82
3.	La GPEEC, aboutissement de la GRH.....	84
3.1	Du bon usage des répertoires de métiers.....	85
3.2.	La GPEEC, stade ultime de la gestion des ressources humaines.....	86

4.	Le contexte général de la GRH publique : un handicap à la mise en œuvre d'une démarche GPEEC.....	87
4.1	Un manque d'incitation politique.....	87
4.2	GPEEC et règles budgétaires.....	91
4.2.1	La régulation budgétaire, source d'incertitude déstabilisante.....	91
4.2.2	La GPEEC, machine à réduire les effectifs ?.....	92
4.2.3	La régulation budgétaire n'est cependant sensible qu'à la marge.	92
4.2.4	... mais ne serait-ce pas le système budgétaire lui-même qui freine la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle ?.....	93
4.3	La contractualisation des moyens et des personnels permet de surmonter les limites du débat budgétaire.....	96
4.4	La réticence à la GPEEC, reflet de la situation de la GRH dans l'administration.....	99

Chapitre 5 : Propositions pour la mise en œuvre opérationnelle d'une gestion prévisionnelle.....101

1.	Une philosophie générale et la reconnaissance de quatre conditions de réussite.....	101
1.1	Une philosophie générale fondée sur trois objectifs : déconcentration, pilotage et rusticité.....	101
1.1.1	Déconcentration de la gestion des ressources humaines.....	101
1.1.2	Pilotage central par le contrôle de gestion, plutôt que gestion centralisée des ressources humaines.....	102
1.1.3	La rusticité rapidement opérationnelle doit être préférée à la sophistication inapplicable.....	102
1.2	Quatre conditions de réussite.....	103
1.2.1	Les outils de recueil et de gestion des informations sur les ressources humaines doivent être harmonisés.....	103
1.2.2	L'interconnexion des réseaux de gestionnaires des ressources humaines.....	103
1.2.3	Un équilibre entre impulsion politique et les nécessaires autonomies de gestion.....	104
1.2.4	Un dialogue social pragmatique.....	104

2.	Les structures au niveau central.....	105
2.1	Combiner gestion aux niveaux central et local par une démarche pragmatique et interactive.....	105
2.2	Un préalable : un diagnostic de l'existant réalisé selon une « démarche projet », professionnelle et légère.....	107
2.3	Coordonner au niveau central les études de la GPEEC pour préparer les arbitrages concernant les redéploiements.....	109
2.4	Professionnaliser les directions du personnel.....	110
2.4.1	Créer une incitation à la bonne gestion des ressources humaines..	110
2.4.2	Revaloriser l'entretien individuel d'évaluation des agents – voire dans certains cas, l'instaurer.....	111
2.4.3	Doter les gestionnaires de ressources humaines d'une véritable capacité à élaborer des plans de formation adaptés aux besoins....	111
2.4.4	Généraliser la pratique des conseillers en mobilité et créer des cellules carrières.....	112
3.	Les structures au niveau ministériel : développer, pérenniser et rendre opérationnelle la démarche des PPM.....	112
3.1	Procéder à l'analyse des missions dans chaque ministère et hiérarchiser les priorités de la GPEEC.....	112
3.2	Diversifier les modes de fourniture des services publics.....	112
3.2.1	La sortie de l'activité du secteur public : analyser le « mode d'emploi » de l'externalisation.....	113
3.2.2	Ne pas exclure l'existence d'opérateurs publics diversifiés.....	113
4.	Les outils opérationnels.....	114
4.1	Un objectif global : créer une capacité de réaction rapide aux évolutions de l'environnement social.....	114
4.2	Agir sur les modalités de recrutement.....	114
4.3	Une priorité : développer la mobilité fonctionnelle des agents.....	115
4.4	Prendre en compte et diminuer le coût de la mobilité.....	116
4.4.1	Diminuer le coût de la mobilité pour l'organisme d'accueil : l'accompagner par une formation systématique à la prise de poste.....	116
4.4.2	Reconnaître le coût budgétaire de la formation continue et de la mobilité et le provisionner.....	117
4.5	Déconcentrer la gestion des ressources humaines.....	117
4.5.1	Le pilotage des services déconcentrés.....	118
4.5.2	Déconcentrer la gestion du personnel.....	122

4.6.	Agir sur les freins à la mobilité.....	123
4.6.1	Organiser la mobilité entre administrations au niveau des bassins d'emplois.....	123
4.6.2	Intégrer l'évolution des compétences à travers la notation et les concours.....	124
4.6.3	Réduire les freins statutaires et financiers à la mobilité.....	124
5.	Faire des technologies de l'information et de la communication un levier de modernisation.....	128
6.	Préparer l'évolution du cadre général de la GRH vers une démarche contractuelle, pluriannuelle et responsabilisante.....	130
	ANNEXES.....	133
Annexe 1	Composition du groupe thématique.....	135
Annexe 2	Liste des personnalités auditionnées.....	137
Annexe 3	Démographie et géographie : répartition par classe d'âge et par département des agents de quelques ministères.....	141
Annexe 4	La politique de gestion des agents de France-Télécom.....	147
Annexe 5	Simulation économique de l'évolution des dépenses de fonction publique de l'État.....	151
Annexe 6	La mobilité.....	161

Introduction

La gestion de l'emploi public dans un contexte de profond renouvellement démographique et d'adaptation à de nouvelles missions et de nouvelles priorités nécessite aujourd'hui, encore plus qu'hier, de doter les administrations d'une capacité à développer une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

Cette dimension particulière de la gestion de l'emploi public que constitue la gestion prévisionnelle, était le thème que le présent groupe de travail avait la charge d'étudier dans le cadre de la mission générale confiée à M. Bernard Cieutat par le Commissaire au Plan.

Ayant analysé les difficultés rencontrées dans le secteur public depuis une dizaine d'années pour rendre opérationnelles les démarches de gestion prévisionnelle, le groupe, à la lumière des expériences réussies, insiste sur l'idée que la gestion prévisionnelle doit être partie intégrante d'une politique de gestion des ressources humaines et ne saurait se réduire à la seule introduction d'outils. Aussi le rapport consacre-t-il une part importante de ses développements aux spécificités de la gestion des ressources humaines publiques en France. Il propose une méthode pour évoluer vers une gestion dynamique du personnel, objectif central pour le groupe si l'on veut être capable d'anticiper les évolutions en dotant les administrations publiques d'une bonne capacité de réactivité qui mobilise pour cela les trois variables d'action dont dispose la fonction publique, que sont la formation, le recrutement et la mobilité.

Les analyses et les propositions rassemblées dans le présent rapport sont structurées en cinq grands chapitres. Le premier précise la méthode suivie par le groupe de travail et le champ et les hypothèses de l'analyse. Le second décrit le contexte, d'une part, les évolutions démographiques, mettant notamment l'accent sur la diversité des situations tant au niveau de chaque ministère qu'au niveau géographique, d'autre part, les principaux défis auxquels la fonction publique va être confrontée : les nouveaux besoins sociaux, la question de la parité homme-femme, la dimension européenne, le déploiement des technologies de l'information et de la communication dans les services publics, l'aménagement du temps de travail. Le chapitre 3 est consacré aux spécificités de la gestion des ressources humaines publiques en France, avec une analyse des réformes engagées chez nos partenaires industrialisés et la présentation d'expériences françaises réussies. Le chapitre 4 traite explicitement de la gestion prévisionnelle, montrant en quoi celle-ci constitue le stade ultime de la gestion des ressources humaines. Sont également analysées dans ce chapitre les difficultés qui ont pu être mises en évidence pour le développement des démarches de gestion prévisionnelle. Enfin le chapitre 5 présente les propositions du groupe pour la mise en œuvre opérationnelle d'une gestion prévisionnelle à partir d'une philosophie générale centrée autour de trois objectifs : une déconcentration de la gestion des ressources humaines, un pilotage central souple et interactif et une démarche qui privilégie la rusticité rapidement opérationnelle plutôt qu'une sophistication inapplicable.

Chapitre premier

Mandat et méthode

1. La mission du groupe thématique

Dans sa lettre du 31 mars 1998, arrêtant le programme de travail du Commissariat général du Plan, le Premier ministre a souhaité inclure une réflexion sur la gestion de l'emploi public : « La gestion de l'emploi public est au cœur du processus de modernisation de l'État. Cette réflexion sur le devenir des agents des trois fonctions publiques portera sur les thèmes : la gestion prévisionnelle des emplois, à travers les structures et outils à mettre en place pour anticiper et gérer l'évolution souhaitée des effectifs ; l'administration des agents publics, afin d'élaborer une politique cohérente de l'encadrement (rôle, besoins, carrières, rémunérations, débouchés, etc.) et de définir la place que doivent occuper, à moyen terme, l'emploi peu qualifié et l'emploi atypique. (...) Un comité de pilotage, dirigé par une personnalité qualifiée et auquel participeront notamment les fédérations syndicales de fonctionnaires, coordonnera le travail des groupes ».

C'est dans ce cadre, et en relation avec le groupe plénier présidé par Bernard Cieutat, que le groupe thématique « gestion prévisionnelle des emplois : outils et structures » a mené une réflexion approfondie sur la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) à travers les outils et les structures à mettre en place pour anticiper et gérer l'évolution des effectifs et des compétences.

Le rapport *Gérer l'emploi public* de Jacques Rigaudiat, avait, dès 1994, mis en évidence les lacunes de chacune des fonctions publiques en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Malgré quelques tentatives d'évolutions intéressantes dans certains ministères ou organismes publics, une connaissance fine, tant des effectifs actuels que des besoins futurs, en quantité et en qualité, continue de faire très majoritairement défaut.

De la même façon, les réflexions sur le coût de fonctionnement des services publics et ses incidences, ou encore sur les modifications éventuelles à apporter aux statuts permettant de prendre en compte l'exigence de nouvelles compétences ou de nouveaux besoins des agents, comme des usagers, restent à l'état embryonnaire.

Le groupe thématique a travaillé en liaison étroite avec le groupe plénier, aux discussions duquel il sera parfois renvoyé. Le groupe thématique a ainsi concentré ses travaux sur une analyse au niveau opérationnel complétant l'analyse des évolutions globales effectuées par le groupe plénier. Il s'est également davantage intéressé à la mise en œuvre qu'aux grandes options politiques, qui sont proposées par le groupe plénier.

Le niveau déconcentré est par ailleurs déterminant pour la gestion opérationnelle des services de l'État. D'une part, les effectifs concernés sont considérables : ils représentent 89 % de l'effectif total des agents de l'État (hors personnel enseignant et militaire) dont la très grande majorité se trouve aux échelons de proximité. Par exemple, pour les seuls DDE, services fiscaux, Trésor public, gendarmerie et Cadre national des préfectures, *67 % des effectifs sont implantés au niveau infradépartemental*, soit 275 000 agents en avril 1995 ¹.

D'autre part, l'allocation des moyens humains et leur gestion à ce niveau local ne sont – paradoxalement – que très rarement analysées alors que cette importance numérique montre que de grandes améliorations pourraient venir d'une meilleure gestion locale.

Le groupe thématique « gestion prévisionnelle des emplois » qui a compris celle-ci comme incluant les effectifs et les compétences, s'est donc attaché à répondre aux interrogations suivantes en s'efforçant d'intégrer, pour chacun de ces points, les comparaisons internationales les plus pertinentes et des exemples concrets :

- Quels sont les outils dont disposent actuellement les gestionnaires de l'emploi public pour mener à bien une politique de gestion des ressources humaines ?

(1) « Atlas des services déconcentrés de l'État » - CRDA, avril 1995, ronéoté.

- Comment préparer concrètement et traduire les évolutions prévisibles, quantitatives et qualitatives, de l'emploi public à 5, 10 et 20 ans, mises en évidence dans les travaux du groupe plénier ?
- Peut-on améliorer la connaissance des emplois et des compétences de la fonction publique et dans quelle mesure les tentatives dans ce domaine ont-elles réussi ou au contraire n'ont-elles pas pu être intégrées dans la gestion statutaire ?
- Quelles sont les adaptations à apporter aux constructions statutaires et les changements dans les pratiques des gestionnaires, pour prendre en compte les dysfonctionnements actuels comme les perspectives d'avenir, en particulier en termes de mobilité entre les trois fonctions publiques, et au sein de chacune d'entre elles et entre niveaux central et déconcentré de chaque administration ?
- A quel niveau gérer l'emploi public pour répondre aux exigences d'une gestion prévisionnelle ?

2. La méthode de travail

Il est apparu utile de combiner une approche sectorielle concrète avec des analyses transversales en faisant appel à la fois à des gestionnaires de personnel et à des experts, observateurs de la gestion de la fonction publique plus ou moins engagés dans son fonctionnement.

Par ailleurs, la comparaison avec les évolutions de nos partenaires, voire l'analyse de la singularité des pratiques françaises, a toujours été présente, grâce notamment à la présence d'un expert de l'OCDE au sein du groupe thématique ¹.

La réflexion du groupe thématique s'est nourrie de la combinaison de deux approches ².

(1) Voir la liste des membres du groupe thématique en annexe 1.

(2) Voir la liste des personnalités auditionnées par le groupe ou le rapporteur en annexe 2.

Le groupe a analysé les politiques suivies dans un échantillon d'administrations. Celles-ci se sont réparties en trois catégories.

- Parmi les ministères ayant déjà fait l'objet en 1996 d'une mission d'inspection conjointe sur le thème de la gestion prévisionnelle, sous la direction de Marie-Thérèse Join-Lambert¹, trois départements ont été à nouveau analysés. Alors que le constat dressé par ce rapport était relativement sévère², il a été instructif d'évaluer les progrès, ou plus certainement, les raisons pour lesquelles beaucoup de choses n'avaient guère changé.

Ont été ainsi étudiés les ministères de l'Intérieur (gestion du corps préfectoral et du cadre des préfectures), de l'Emploi et de la Solidarité (pôle santé, solidarité), de l'Équipement, du Logement et des Transports.

- Des organismes administratifs à la fois atypiques dans leur gestion et qui assurent des missions à la fois novatrices et réputées prioritaires, ont été analysés. Ont ainsi été auditionnés les gestionnaires de la Délégation interministérielle à la ville et du ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire.

- Enfin, ont été analysées les expériences de plusieurs organismes, exemplaires par leurs réalisations en matière de GPEEC ou l'ampleur de la restructuration de leur gestion du personnel : la Direction générale de l'Armement (et plus précisément la Direction des Armements terrestres, transformée en GIAT SA) ; EDF ; France Télécom ; enfin la réforme que l'ACOSS a menée dans les 105 URSSAF.

Ces analyses sectorielles ont été complétées par l'étude de sujets transversaux.

- Les fondements et la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) tant dans le secteur public que dans le secteur privé ont été rappelés au début des travaux.

- L'importance croissante prise par la relation avec le client dans les activités de service a été soulignée à travers la présentation de la démarche client dans les entreprises.

(1) « La gestion prévisionnelle des emplois et des métiers dans la fonction publique : constats et propositions à partir de l'étude de cinq ministères », *Rapport conjoint de l'IGF, IGAEN, IGA, IGAS et du Conseil Général des Ponts et Chaussées*, décembre 1996.

(2) Voir les extraits de ce rapport cités au chapitre 4 ci-dessous.

- La mobilité des agents a été abordée à travers la restitution des travaux conduits au sein du « séminaire fonctionnaires » de l'École de Paris.
- L'impact des technologies de l'information et de la communication sur l'activité et les compétences dans le service public a été analysé grâce à la restitution des travaux de la mission « État et NTIC », menée sous l'égide de Bruno Lasserre.

3. Le champ et les hypothèses de l'analyse

3.1 La question du niveau global des effectifs

Le groupe thématique ne s'est pas senti habilité à *définir le niveau* de ces effectifs. En effet, il a considéré que la fixation de la norme quantitative d'évolution globale de l'emploi public relevait, par essence, d'une décision politique. Par ailleurs, une politique de modernisation du service public, s'appuyant sur une gestion des ressources humaines (GRH) dynamique, doit considérer la question des effectifs, non comme un objectif en soi, mais comme une *variable*, résultant des priorités en termes de missions et des choix faits en matière d'organisation.

Compte tenu du niveau opérationnel dans lequel s'inscrit l'ensemble des travaux du groupe thématique, cette norme globale, dont le Premier ministre a décidé la stabilité à partir de 1997, n'est donc pas une variable prise en compte par les présents travaux.

En revanche, le groupe thématique s'est concentré sur les instruments et les méthodes à développer pour mener à bien des redéploiements nécessaires.

3.2 Une analyse limitée à la fonction publique de l'État

Au fur et à mesure des travaux de l'Atelier, il est apparu clair qu'il n'était pas possible de traiter de façon équivalente les trois fonctions publiques.

Tout d'abord, la connaissance des mécanismes de la fonction publique hospitalière (FPH) et de la fonction publique territoriale (FPT) est en effet trop parcellaire pour permettre une vision globale relativement documentée de leur mode de gestion et du degré d'application de la GPEEC.

Ensuite, et cela explique cette méconnaissance des phénomènes, les modes de gestion dans la FPH et la FPT sont d'une extrême diversité, en raison de la décentralisation de la gestion des établissements hospitaliers et des collectivités locales. Enfin, dans beaucoup de domaines, les trois fonctions publiques ne sont pas confrontées aux mêmes défis ni aux mêmes contraintes. Le secteur hospitalier public est souvent placé dans un contexte concurrentiel avec le secteur privé, qui n'existe pas pour la fonction publique de l'État (FPE). Il ne subit donc pas les mêmes conditions économiques que les services publics fournis par l'État. La FPT est dans une situation également très différente avec une construction statutaire spécifique en « cadres d'emploi » et une relation particulière avec l'échelon politique.

Dans ces conditions, il aurait été artificiel de traiter les trois fonctions publiques de la même façon. Au contraire, ce rapport traite avant tout de la GPEEC dans la seule fonction publique de l'État. Les propositions ont vocation à s'appliquer exclusivement à celle-ci, lorsqu'il n'en est pas spécifié autrement.

Cependant, il est utile de bénéficier des expériences des autres fonctions publiques ou de comparer les démarches qui y ont lieu, avec celles de la FPE. Ainsi, des représentants de ces fonctions publiques ont participé et ont été associés aux travaux du groupe thématique. Les deux autres fonctions publiques sont ainsi introduites à titre d'exemple ou de comparaison dans une démarche de fertilisation croisée et de partage d'expériences.

Par ailleurs, cette analyse n'empêche pas la reprise, par les gestionnaires territoriaux ou hospitaliers, des recommandations. Celles-ci ont certes été élaborées pour un cadre étatique mais pourraient souvent être étendues avec profit aux deux autres fonctions publiques.

Enfin, la bonne gestion des ressources humaines des trois fonctions publiques suppose une mobilité des agents entre elles, qui peut être facilitée sur certains points par l'application des mêmes principes. Le rapprochement des modes de GPEEC en vigueur dans chacune des fonctions publiques peut y contribuer.

Chapitre 2

Le contexte : défis et contraintes

4. Le défi quantitatif du vieillissement : les évolutions démographiques de la fonction publique de l'État

Comme pour de nombreuses autres questions sociales, le premier facteur d'évolutions majeures qui va s'imposer à la fonction publique est l'accroissement sensible des départs à la retraite dans les toutes prochaines années. On se bornera à faire ici un rappel des grandes évolutions, qui sont étudiées plus en détail dans le rapport *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement* du groupe présidé par Bernard Cieutat¹, pour s'intéresser davantage à un phénomène relativement masqué par ces grandes tendances : le caractère heurté et la très grande diversité des évolutions démographiques de certains corps.

4.1 Une accélération des flux de départ à la retraite

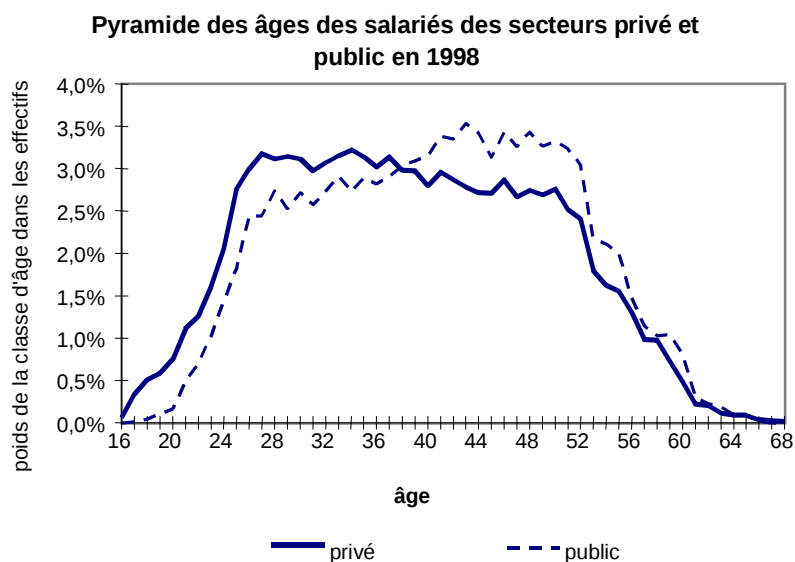
La fonction publique de l'État, comme l'ensemble de la société française, est marquée par un vieillissement qui va entraîner des départs à la retraite massifs dans les prochaines années. Cette évolution est plus sensible et sera plus rapide pour les agents publics que pour les salariés privés, et en particulier pour les agents de l'État, compte tenu de leur moyenne d'âge plus élevée et de la déformation de la pyramide des âges de l'État vers les tranches d'âge élevées.

(1) Voir Première partie, Chapitre premier.

Tableau 1
Moyenne d'âge comparée des agents publics et des salariés privés en 1998

Salariés privés	39 ans
Moyenne trois fonctions publiques	41 ans

Graphique 1
Comparaison des pyramides des âges des secteurs public et privé



Source : Enquête Emploi de mars 1998, INSEE

Ce vieillissement relatif se traduira naturellement par un accroissement des départs à la retraite, à comportements et âge de cessation d'activité constants. À cet égard, les mesures de cessation anticipée d'activité récemment instaurées dans la fonction publique de l'État ont connu des succès variables : grand

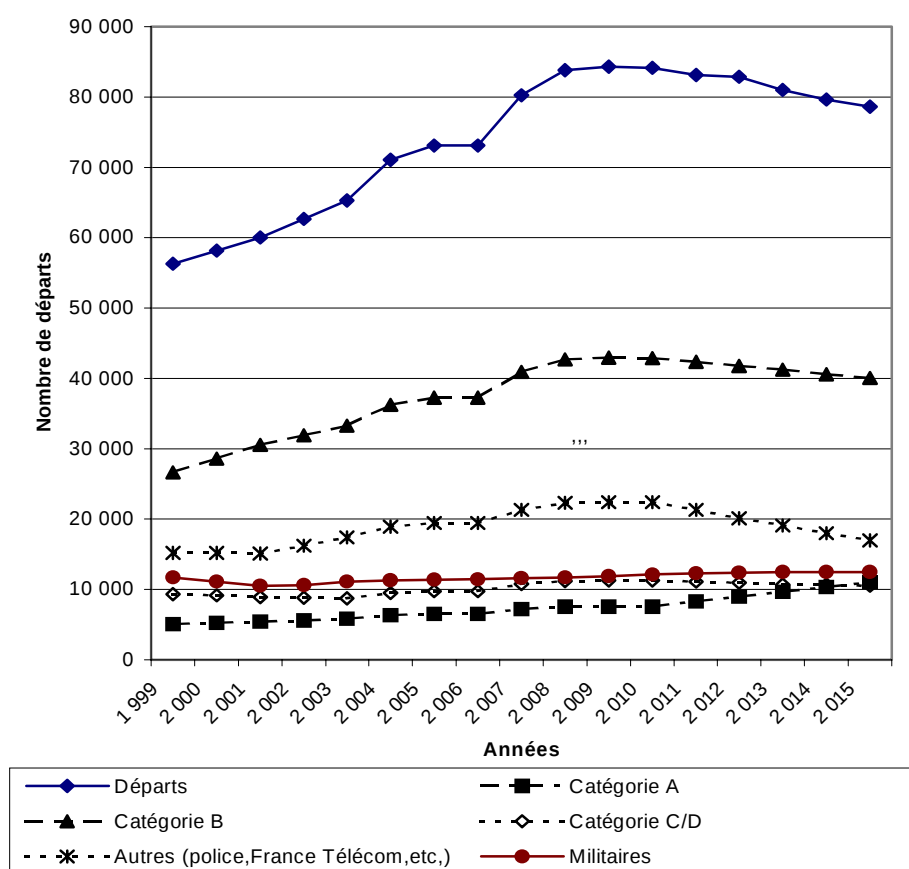
succès de la cessation progressive d'activité ¹, utilisation globalement limitée du congé de fin d'activité ² sauf à l'Éducation nationale et par les agents de catégorie C du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Dans la fonction publique hospitalière, les mesures d'incitation financière au départ volontaire ³, instaurées à partir de 1996, ont reçu pour l'instant une application limitée, voire marginale.

(1) Mesure qui consiste à transformer l'emploi à temps plein en temps partiel pour les dernières années de la carrière pour une rémunération plus que proportionnelle au temps de travail.

(2) Mesure qui consiste à anticiper l'âge statutaire normal du départ à la retraite pour des catégories très spécifiées d'agents, en pratique ayant cotisé longtemps et très jeunes.

(3) « Indemnité de départ volontaire », versée aux agents acceptant de quitter la FPH dans le cadre d'une réorganisation hospitalière, et régie par le décret 98-1220 du 29 décembre 1998.

Graphique 2
Evolution des départs à la retraite des agents de l'État par catégorie
(source : service des pensions)



Ces flux démographiques vont donc conduire, toutes choses égales par ailleurs, au départ cumulé de 671.000 agents de la fonction publique civile de l'État entre 2000 et 2010. La situation est à peu près équivalente dans les autres

fonctions publiques, sans doute plus brutale dans la fonction publique hospitalière et au contraire plus lissée dans la fonction publique territoriale.

Cet accroissement des flux de départ va constituer en lui-même un phénomène difficile à gérer d'un point de vue interne à l'administration. Le rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat indique ainsi que, d'ici à 2012, 45 % des agents en fonction dans les administrations civiles de l'État au sens large seront partis en retraite. Sur cette période, le surcroît cumulé de départ s'élèvera à 230 000, soit un surcroît annuel moyen de 18 000 départs.

Le nombre moyen annuel de départs sur cette période (74 000) représentera presque deux fois plus que le nombre de postes offerts aux concours externes en 1997 (38 800). Ainsi, si l'on souhaitait assurer un remplacement nombre pour nombre des départs, il faudrait ouvrir annuellement deux fois plus de postes aux concours par rapport au rythme actuel des recrutements.

4.2 Un effet difficile à quantifier sur la ressource en compétences

Il est extrêmement difficile d'évaluer l'effet économique de ces départs massifs à la retraite dans le secteur public, notamment sur l'ensemble du marché du travail. En effet, un grand nombre de facteurs influe sur le fonctionnement de celui-ci. L'évolution de la productivité du travail est notamment elle-même une résultante de paramètres incluant la démographie ¹.

Cependant, il est possible de donner une idée de l'ampleur du phénomène en comparant, par exemple, les départs prévus en 2010, avec les prévisions de la population active.

(1) Cf. « Le vieillissement de la main d'œuvre à l'horizon 2015 : des enjeux contrastés selon les secteurs d'activité », *Note présentée par B. Sédillot, INSEE, pour le groupe de travail présidé par B. Cieutat.*

Tableau 2.
Départs à la retraite de la fonction publique de l'État rapportés
à la population active en 1995 et 2010 (en milliers)

	20-24 ans	25-29 ans
Population active française en 1995	2 225,9	3 731,6
Départs de la fonction publique de l'État en 1995	45,3	45,3
Rapport départs/actifs en 1995	2,04 %	1,21 %
Population active française en 2010 (1)	1 870, 1	3 568,5
Départs de la fonction publique de l'État en 2010	84,1	84,1
Rapport départs/actifs en 2010	4,50 %	2,36 %

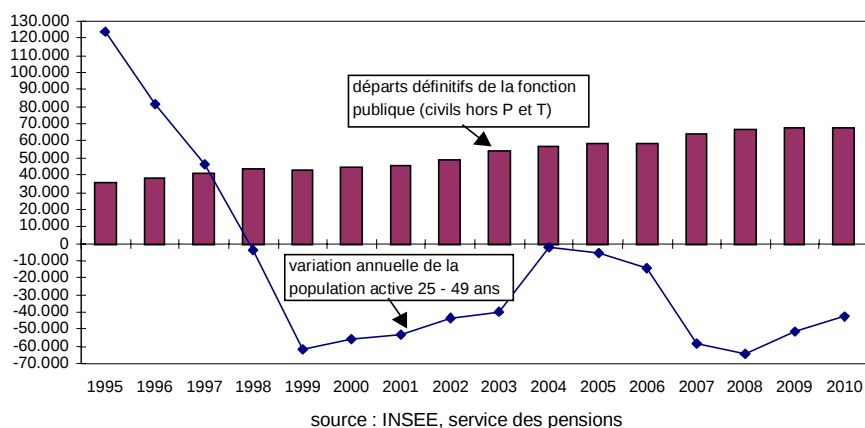
Source : « Économie & Statistiques » n° 300, 1996-10 ; « Point Stat – DGAFP », septembre 1995 et service des pensions, MEFI, 1998.

(1) Avec l'hypothèse d'un taux de fécondité de 1,8.

Comme le montre ce tableau, la proportion des agents partants, et donc à remplacer éventuellement, restera limitée par rapport au vivier d'actifs potentiels. Cependant, cette proportion va doubler par rapport à la situation actuelle.

Une autre façon de présenter cet effet est de comparer les départs à la retraite dans la fonction publique de l'État avec l'évolution en valeur absolue de la population active.

Graphique 3
Départs de la fonction publique civile de l'État (hors P & T) et variation de la
population active (25-49 ans)



Encore, ces rapprochements ne traduisent-ils qu'imparfaitement les tensions que l'accroissement des départs à la retraite sera susceptible d'exercer sur le marché du travail. En effet, l'État recrute, pour les trois quarts, des candidats de niveau minimum de la licence. Certes, le niveau général de formation de la population continue à s'élever. Cependant, le remplacement des partants nombre par nombre par des jeunes diplômés soulèvera de nombreuses difficultés.

4.3 Des situations extrêmement différenciées

Ces évolutions globales masquent en réalité des situations très diverses, soit entre ministères, soit entre catégories ou entre corps ou encore entre les différentes régions du territoire.

4.3.1 Une diversité de situations démographiques

Diversité des situations démographiques entre ministères

Ces évolutions démographiques globales ne vont cependant pas affecter les différents ministères de la même façon. Les situations sont en effet extrêmement contrastées, plus ou moins brutales, entre ministères, mais aussi au sein même des ministères, entre catégories ou entre corps.

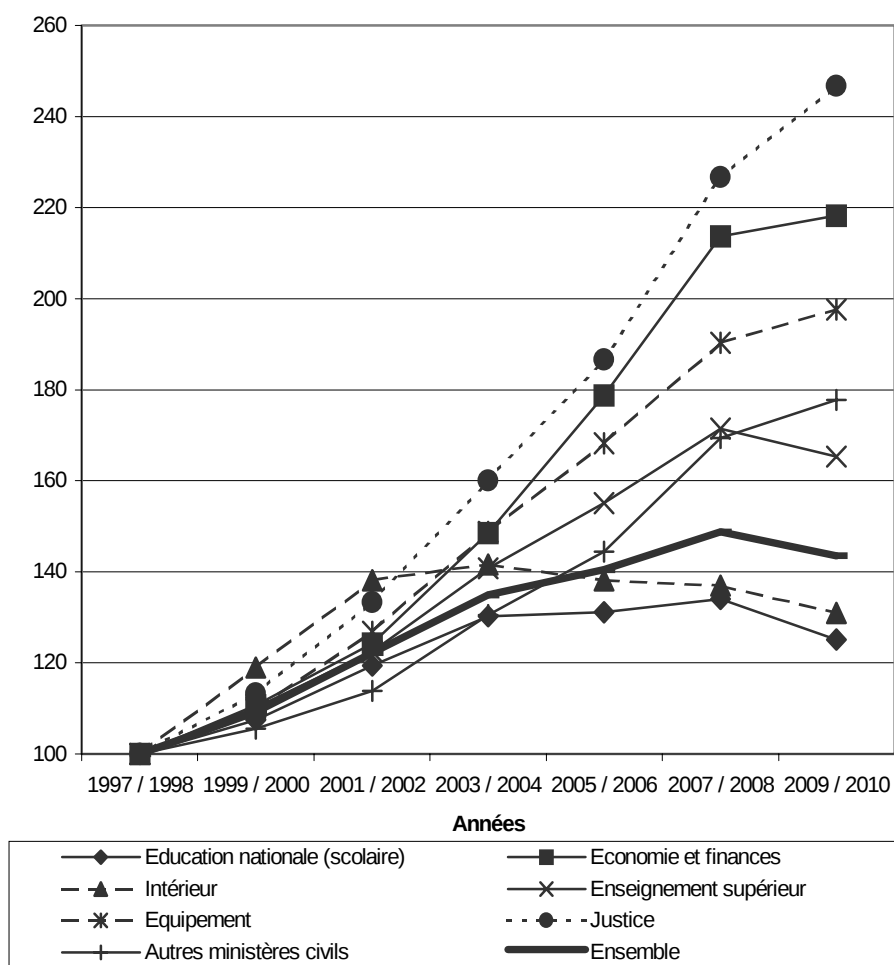
En valeur absolue, sur les près de 700.000 agents qui devraient quitter la fonction publique civile de l'État d'ici à 2010, plus de 450.000 se trouveront aux ministères de l'Éducation nationale ou de l'Enseignement supérieur.

Cependant, la proportion des effectifs qui partiront à la retraite et le rythme de ces départs varient considérablement en fonction de la pyramide des âges de chacun des ministères et de l'âge du départ à la retraite. Celui-ci dépend notamment de dispositions statutaires, du comportement des agents, et de l'influence du congé de fin d'activité. Ainsi, si le rythme des départs est soutenu dès maintenant et jusqu'en 2005 au ministère de l'Éducation nationale, le rythme des départs s'accélère au ministère de la Justice jusque vers 2010.

Tableau 3
Evolution des départs à la retraite
par ministère entre 1997 et 2010
(source DGAFP)

	Total 1998/2004		Total 1998/2010	
		En % des effectifs de départ		En % des effectifs de départ
Enseignement scolaire	219 848	24	430 609	47
Universités	20 754	20	44 876	43
Économie et finances	28 639	15	68 874	37
Intérieur	37 722	24	71 720	45
Équipement	17 841	18	40 537	42
Justice	6 882	12	16 845	29
Autres ministères civils	14 517	16	32 253	36
Total	346 202	21	705 713	44

Graphique 4
Comparaisons entre ministères
des sorties définitives prévisibles sur la période 1997/2010
(Base 100 : 1997/1998)



Il faut cependant également mettre en relation la démographie des agents publics avec les évolutions qui concernent leurs missions, et dont certaines justement sont liées à la démographie générale de la société française.

Ainsi, les effectifs de l'Éducation nationale subissent des départs importants à la retraite. Ce mouvement s'accompagne néanmoins d'une décrue concomitante des effectifs d'élèves et d'étudiants.

D'un point de vue général à la fonction publique de l'État, la démographie des différentes catégories d'agents n'est pas non plus homogène : l'accroissement des départs est particulièrement sensible pour la catégorie B, en s'accroissant à partir de 2006 (Cf. graphique 2 plus haut). Cette évolution heurtée est, pour une part, le fruit d'une politique de recrutements qui a longtemps privilégié les cadres A aux cadres B et aux agents d'exécution C, pour des raisons fonctionnelles (accroissement de la technicité des tâches, requalification statutaires) mais aussi pour faire face à des « bosses » de recrutements dans les périodes antérieures ¹.

Tableau 4
Structure relative des emplois et des concours externes pour les catégories A et B – Année 1997

Catégories	Effectifs réels de l'État hors Éducation nationale	Postes offerts aux concours externes hors Éducation nationale
A	46 %	43 %
B	54 %	57 %

Source : « La fonction publique et la réforme de l'État, mars 1998-mars 1999 », DGAFP, La Documentation française, 1999.

Diversité des situations au sein d'un même ministère

La démographie est en outre très diverse au sein même des ministères, entre catégorie ou entre corps ².

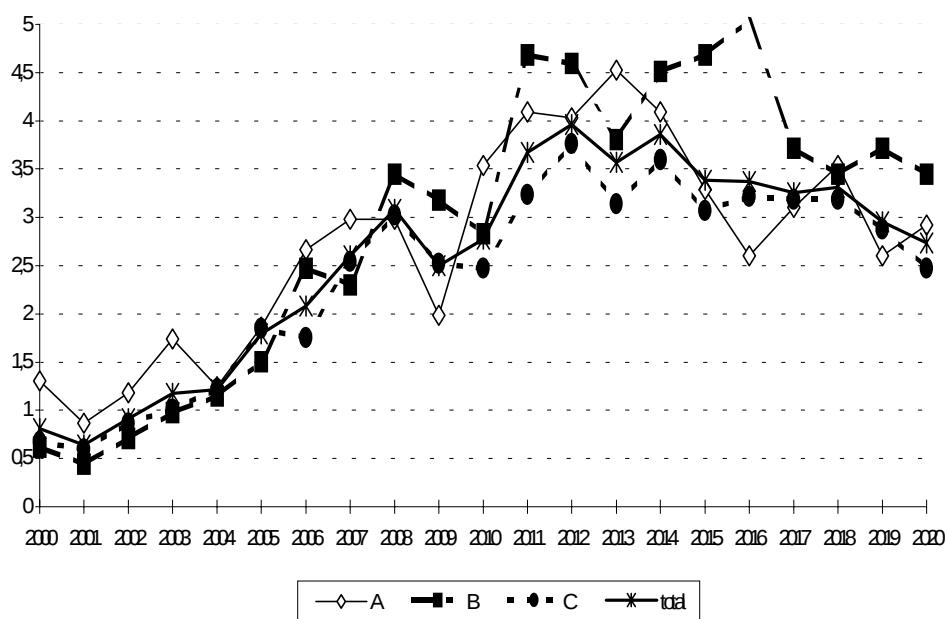
Au ministère des Affaires étrangères, par exemple, la situation démographique des différentes catégories est très contrastée. Contrairement à la moyenne des

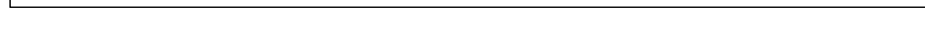
(1) Notamment, dans les années 1980 – 1990, il a fallu procéder à des recrutements importants d'enseignants pour faire face à la massification de l'enseignement, mais aussi compenser les départs massifs des enseignants recrutés dans les années 1960.

(2) Les cas cités dans ce paragraphe le sont à titre d'exemples et ne constituent donc pas un échantillon représentatif de la situation générale de la fonction publique de l'État.

autres ministères, les difficultés importantes concernent surtout les agents de catégorie A et B, et à partir de 2010 – 2011.

Graphique 5
Evolution des départs à la retraite des agents titulaires par catégorie au ministère des Affaires étrangères en pourcentage (base : effectifs 1999), source MAE





Cette diversité des situations démographiques, et le caractère plus ou moins brutal des évolutions à venir, qui peuvent parfois affecter des emplois stratégiques pour certains ministères, livrent plusieurs enseignements :

- ces phénomènes sont souvent le résultat d'une absence de gestion des pyramides démographiques dans les ministères ;
- ce constat milite donc pour une analyse et une gestion déconcentrée au niveau ministériel des évolutions et des besoins en effectifs et en compétences ;
- en particulier, il devient important d'identifier les problèmes les plus aigus, que ce soit en termes démographiques ou par la dimension stratégique des corps concernés au regard des missions à assurer.

4.3.2 Une ressource humaine inégalement répartie sur le territoire

Une des autres constantes de la fonction publique de l'État consiste en une certaine inégalité de la répartition des effectifs sur le territoire, relativement notamment à la population générale. Cette inégalité se double d'une inégale répartition géographique des classes d'âge des agents. Globalement, la densité et l'âge des fonctionnaires de l'État sont supérieurs au sud d'une ligne Vannes-Nice, comme le montrent en annexe 3 les cartes établies pour certains ministères. Ainsi, la traditionnelle question de la répartition géographique des agents de l'État risque de se compliquer avec l'évolution démographique intrinsèque à chaque ministère ou à chaque corps.

Les fonctionnaires les plus anciens – donc ceux ayant le plus d'expérience – sont ainsi placés dans des zones à faible densité humaine ou dans lesquelles ces agents ne rencontrent pas nécessairement les dossiers les plus complexes à régler. Plus spécifiquement, la question de l'affectation des agents en Ile-de-France est un problème pour la plupart des départements ministériels.

Quelques difficultés concrètes nées de l'inadéquation répartition des fonctionnaires par âge et par zone géographique

Tel haut fonctionnaire ayant eu à traiter de questions de sécurité publique reconnaît que dans la ville de Bretagne où il avait exercé, il ne pouvait rassembler que des forces de maintien de l'ordre relativement âgées, en service depuis de nombreuses années dans la même localité. En revanche, les policiers placés dans les banlieues sont plutôt de nouvelles recrues alors qu'ils doivent faire face à des délinquants de la même génération.

De même, l'administration fiscale éprouve des difficultés à pourvoir les effectifs de ses réseaux en Ile-de-France, où certains dossiers de fiscalité professionnelle sont parmi les plus sophistiqués. La difficulté issue de ce type de répartition tient notamment de *l'homogénéité par âge* des agents publics, alors que les situations que les agents doivent aborder sont d'une extrême complexité et demanderaient plutôt un mélange des expériences et des compétences.

Le séminaire sur la mobilité, organisé par Frédérique Pallez ¹ pour la DGAFP dans le cadre de l'École de Paris, met en évidence un mouvement d'aspiration – refoulement de la Région parisienne.

La mobilité géographique est ainsi subie par toutes les parties. Elle est subie d'abord par les agents qui, jeunes et sans expérience, sont envoyés en Ile-de-France. Elle est subie ensuite par les gestionnaires des services qui voient leurs effectifs se dégarnir au gré de l'application uniforme des barèmes de mutation.

Cette inadaptation géographique traditionnelle de la ressource humaine publique est notamment due à la répartition inégale des origines géographique des fonctionnaires, certains départements « fournissant » beaucoup de fonctionnaires, relativement à leur population totale et par rapport aux autres départements.

Si les facteurs explicatifs sont variés et sont donc difficiles à agréger, il existe cependant certaines constantes. Cette situation, parfois traditionnelle, tient alors à la fois à l'existence ou non de débouchés locaux dans le secteur privé mais aussi aux potentiels de formation universitaire des diverses régions. Ce dernier aspect est particulièrement sensible pour le recrutement des cadres A, notamment par l'Éducation nationale.

L'examen des flux de mutations géographiques montre cependant que beaucoup de fonctionnaires ont alors à cœur de rejoindre leur région d'origine par des mouvements géographiques successifs qui obéissent, le plus souvent, à des critères d'ancienneté.

(1) « Les souplesses cachées du mammoth » ; décembre 1998, et « L'administration en mouvements ? », novembre 1999, F. Pallez, Ecole de Paris, Synthèses ronéotées.

La combinaison de cette situation avec l'accroissement des flux de départs à la retraite risque alors de créer de très fortes perturbations au sein de certains ministères.

**Mouvements géographiques et départs à la retraite
à l'Éducation nationale**

Pour l'Éducation nationale par exemple, les départs à la retraite vont ainsi se traduire par une accélération de la rotation géographique des enseignants du secondaire sur l'ensemble du territoire.

Les départs à la retraite, en nombre important et sur une courte période, des enseignants ayant obtenu leur mutation dans le Sud-Ouest de la France vont se traduire – toutes choses égales par ailleurs, et notamment à modalités de mutation inchangées – par un mouvement d'aspiration de jeunes enseignants nommés dans le Nord-Est et en attente de mutation. Il faudra alors gérer ce mouvement qui s'accélérera tout en pourvoyant les postes des académies du Nord-Est, traditionnellement moins attractives.

La rentrée scolaire 1999-2000 a, semble-t-il, fait apparaître les premiers dysfonctionnements dus à ce phénomène.

Dans un second temps, cette « aspiration » d'enseignants relativement jeunes dans les départements du Sud-Ouest bloquera pour une longue période les possibilités de mutations des générations suivantes originaires de ces mêmes régions et nommés dans les académies du Nord....

Une réflexion approfondie sur la révision des procédures de mutation, mais aussi sur la déconcentration de la gestion du personnel, voire des recrutements, et sur la création d'incitations efficaces à la localisation dans des régions traditionnellement moins attractives, constituent alors autant de préalables pour pouvoir gérer et prévoir les effets de la démographie.

De même, une évaluation des mesures déjà prises en matière de mutation par l'Éducation nationale pourrait être menée, pour en corriger les éventuelles imperfections ou au contraire les généraliser à d'autres ministères. En même temps, il faut continuer à faire évoluer l'allocation des ressources humaines existantes pour qu'elles répondent mieux aux attentes des usagers.

5. Les autres défis pour la fonction publique de l'État au XXI^e siècle.

5.1 Répondre aux attentes des usagers et satisfaire des besoins nouveaux¹

5.1.1 L'exigence d'efficacité

L'opinion publique, et avec elle la presse, a périodiquement tendance à incriminer les « fonctionnaires », en même temps qu'elle paraît attachée à leur statut et qu'elle juge favorablement certaines professions. La comparaison avec le secteur privé aboutit notamment à présenter l'État comme un « mauvais employeur ».

« Premier employeur du pays, première société de services, il gère son personnel dans la plus extrême confusion, dans la plus grande discrétion. Officiellement pourtant les règles ne manquent pas. Tout est codifié, décrété, arrêté, statué » (Le Monde, 27 juin 1998). « La fonction publique est marquée par une absence quasi totale de politique de ressources humaines. L'idée que l'emploi public ne se gère pas mais s'administre est d'ailleurs très présente dans les hautes sphères. Des concepts familiers de toutes les grandes entreprises comme la gestion prévisionnelle des emplois, le contrôle et l'évaluation des décisions lui sont très souvent inconnus ». Liaisons sociales – avril 1998.

Ces critiques sur l'efficacité du système de fonction publique sont d'ailleurs reprises et documentées par le récent rapport particulier de la Cour des comptes.

De manière plus générale, il existe une exigence accrue des citoyens, mais aussi des contribuables, avec la montée des prélèvements obligatoires et de la précarité, ainsi que le niveau encore élevé du chômage. Depuis la fin des « Trente glorieuses », la prise de conscience de la nécessité d'accroître l'efficacité des politiques publiques exige l'intensification des efforts pour définir les objectifs que doit poursuivre l'État et pour réorganiser

(1) Voir sur ce sujet les développements en introduction et au chapitre 2 de la première partie du rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat.

l'administration. Elle conduit également à remettre en cause certains modèles d'action publique qui prévalaient jadis.

Tout avantage, et notamment toute protection contre l'instabilité sociale accrue qui caractérise le monde moderne, et qui est parfois décrit par la presse comme un « privilège », doivent être justifiés. D'une part, il n'existe plus autant que par le passé de présomption d'action de la fonction publique en faveur de ce que la tradition administrative appelle « l'intérêt général ». D'autre part, l'État ne peut lui-même être justifié que s'il est perçu comme efficace, réactif et disponible dans la satisfaction des attentes des citoyens, et non plus seulement lorsque son action concourt à cet intérêt général. S'y ajoute le coût supporté par la collectivité que le citoyen ne sera prêt à payer que s'il estime que la qualité du service rendu est suffisante. Enfin, la construction européenne vient instaurer une discipline en termes d'efficacité de la dépense.

5.1.2 Les attentes de la population

À cette exigence d'efficacité de la part des usagers, s'ajoute la formulation *de nouveaux besoins sociaux* : protection contre de nouveaux risques, sécurité urbaine, prise en charge de nouveaux types d'exclusion, formation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, etc.

De même, l'évolution de la société exige parfois *la reconfiguration de services publics traditionnels*. L'Éducation nationale est notamment au centre d'une telle problématique. La population et les élus lui demandent la prise en charge de fonctions qui vont bien au-delà de la simple transmission des savoirs.

Avec l'évolution générale de la société, *des modalités différentes de fourniture* des services publics apparaissent également : externalisation et sous-traitance ; rôle croissant donné à la gestion de l'information publique ; partenariat entre différentes autorités publiques, etc.

Ces nouveaux besoins nécessitent l'invention de nouveaux types de service, induisant de nouvelles organisations et des compétences inédites dans la sphère publique.

À titre d'exemple, la présence des services publics dans les quartiers « difficiles » pose de redoutables questions. Existe-t-il des compétences spécifiques pour exercer dans ces quartiers et si oui comment les valider, et comment former les agents amenés à servir dans ce contexte ? Doit-on prévoir

des conditions de travail, mais aussi des caractéristiques – âge ou expériences - particulières ?

De même, les ministères peinent à reconnaître les compétences et l'apport des agents concourant à la politique de la ville que ce soit au niveau du terrain ou à l'échelon central de la Délégation interministérielle à la ville (DIV). Ces spécialistes ont des difficultés à valoriser leur expérience en tant que telle, au-delà de leurs contacts personnels. Depuis la création de la DIV, il y a une quinzaine d'années, ces agents sont pourtant à la pointe d'un des « nouveaux » métiers du service public.

Pour inciter les agents à rester dans ces quartiers, on leur attribue des priorités de mutation. Dès qu'ils ont atteint le nombre d'années nécessaires pour faire valoir leur droit à mutation, les agents en font usage. Ce type d'incitation n'accélère pourtant pas nécessairement le *turn over*. Au contraire, plutôt que de faire immédiatement jouer les règles de mutation en faveur d'un départ rapide mais vers une affectation qui n'est pas optimale, l'agent peut avoir intérêt à arbitrer en faveur d'un séjour relativement long en quartier prioritaire, afin de gagner un avantage en mutation suffisant pour obtenir une affectation plus rapide vers son lieu de prédilection. Le personnel des quartiers prioritaires est donc « fidélisé ». Ce phénomène est sensible à l'Éducation nationale.

Cependant, une incitation de ce type comporte de nombreux effets pervers. Surtout, elle est largement illusoire. Elle ne répond pas à la nécessité d'affecter en quartier prioritaire des agents ayant les compétences requises et ensuite de reconnaître les compétences acquises dans les quartiers.

D'autres réponses sont prévues. Ainsi le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999 a pris plusieurs mesures relatives aux agents de l'État affectés en zones sensibles :

- généralisation d'une formation interministérielle « prise de poste » d'ici à septembre 2000 ;
- priorité d'accès aux congés formation pour les agents ayant exercé pendant au moins trois ans dans un quartier prioritaire ;
- aide personnalisée au relogement des agents affectés en quartier prioritaire ;
- adoption d'une « Charte » sur l'amélioration des conditions de travail et la gestion des carrières des agents impliqués dans la politique de la ville.

De même, le comité interministériel des villes a envisagé le projet de créer une voie d'accès à certains concours, ouverte aux militants associatifs des quartiers

ainsi que l'attribution d'une aide financière à la préparation des concours pour les jeunes des quartiers prioritaires. Il restera cependant à évaluer ce type de réponses.

5.1.3 Les attentes des fonctionnaires

Enfin, le niveau de formation des fonctionnaires s'est élevé. Comme l'ensemble des citoyens, ils expriment alors un besoin accru de transparence et de vision à moyen terme de leurs carrières et des fonctions qu'ils seront conduits à assumer. Ce besoin est d'ailleurs partagé par les cadres et les fonctionnaires les moins qualifiés. Celui-ci est inséparable de leur attachement au sens de l'État et à leur motivation. Une gestion plus « performante » de l'emploi public est donc une nécessité pour les agents autant que pour le bien commun.

5.2 Encadrement et parité

La question de la parité homme – femme ne se pose guère du point de vue de la répartition globale des effectifs entre les deux sexes, puisque le taux global de féminisation de la fonction publique civile de l'État était en 1997 de 56,1 % ¹. Mais ce constat quantitatif masque un traitement qualitatif fort différent de la place effective réservée aux agents féminins en raison de conditions de travail et du déroulement de carrière différentes.

L'application rapide d'un objectif de parité soulèverait des difficultés dans la gestion quantitative de l'encadrement, plus faiblement féminisé que l'ensemble de la fonction publique de l'État, en particulier pour les ministères civils hors Éducation nationale. L'arrivée rapide de femmes aux postes d'encadrement dans ces ministères se heurterait en outre à une démographie défavorable, les cadres A féminins étant, relativement, à la fois moins nombreuses et moins âgées que leurs homologues hommes.

Les départs importants à la retraite de ceux-ci, s'ils permettront de recruter davantage de femmes en début de carrière, et donc de rééquilibrer le taux de féminisation aux âges jeunes, ne permettront pas, à expérience et ancienneté

(1) 44,1 % des effectifs civils hors Éducation nationale, 48,8 % du total des effectifs civils et militaires (Source : « La fonction publique de l'État et la réforme de l'État », Rapport annuel, mars 1998 – mars 1999, La Documentation française, 1999).

professionnelles égales, de promouvoir à parité des agents titulaires féminins avant un délai important, sauf à modifier les conditions d'âge de recrutement ou d'ancienneté de promotions.

Aussi, le gouvernement s'est donné comme objectif d'atteindre progressivement une représentation équilibrée des femmes au sein de l'encadrement supérieur de l'État. Le Premier ministre, par circulaire du 6 mars 2000, a prescrit la mise en œuvre, dans chaque ministère, d'un « plan pluriannuel d'amélioration de l'accès des femmes aux emplois et postes d'encadrement supérieur ».

Il y a donc une composante de la gestion prévisionnelle à mettre en place pour mettre en œuvre une plus grande représentation féminine dans l'encadrement.

5.3 La dimension européenne

Comme l'indique le rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, la dimension européenne est déjà présente dans la fonction publique de l'État à deux niveaux.

- D'une part, l'ouverture des corps aux ressortissants communautaires est croissante, au moins du point de vue statutaire. En effet, du point de vue quantitatif, cette ouverture, certes croissante, reste marginale ;
- D'autre part, reste encore à faire l'adaptation de l'encadrement public au transfert des centres de décision vers les instances communautaires, en organisant sa représentation dans les personnels communautaires et en le formant à la gestion des politiques communautaires.

Cependant, la dimension communautaire peut intervenir également à plusieurs autres niveaux, qui peuvent avoir des répercussions très concrètes sur la gestion de l'ensemble de la fonction publique.

D'une part, il n'est pas certain que toutes les règles actuelles de gestion, issues du statut général de la fonction publique, soient compatibles avec les libertés communautaires, et notamment le libre établissement des travailleurs. Certaines instances en cours devant les juridictions communautaires permettront sans doute de préciser cette question, en particulier en matière de promotion et de concours internes ¹.

(1) Cf, Marcel Pochard, « Libre circulation des travailleurs dans l'administration publique en Europe et statut de la fonction publique », *Le Courrier Juridique des Finances*, mars 1999.

D'autre part, la libre concurrence s'applique aujourd'hui aux services publics, sans considération du statut de l'organisme public en cause. Dès lors, les principes qui se sont appliqués dans les décennies précédentes à des secteurs initialement « réservés », tels que les services publics industriels et commerciaux en réseau, pourraient être appliqués à des activités administratives si elles ont leur pendant dans les secteurs concurrentiels et bien qu'elles soient gérées en régie.

Ces deux interrogations sur la compatibilité de notre système – sur le plan des règles de gestion et sur la nature de certaines activités des administrations – ne sont certes que potentielles, ou plutôt en germe dans le cadre juridique actuel. La réforme en cours de l'ingénierie publique montre que ces questions ne sont cependant pas exclusivement théoriques. Elles seraient en tous cas lourdes de conséquences en matière de format du service public, et donc d'effectifs, mais aussi sur l'évolution du cadre réglementaire applicable à la fonction publique.

Par ailleurs, et en sens contraire, la dimension européenne induit déjà des modifications profondes dans l'activité de certaines administrations.

**Effet de la réforme de la PAC
sur le ministère de l'Agriculture**

Ainsi, la réforme globale de la politique agricole commune, à partir de 1993, a bouleversé, et les missions du ministère de l'Agriculture, et l'organisation des directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

La nouvelle PAC leur a confié un rôle majeur de dispensateur de crédits aux agriculteurs, le volume de ce type d'intervention passant de quelques milliards à plus de 50 milliards de F en un laps de temps très court. Une telle évolution des missions a conduit à rechercher des compétences nouvelles en matière d'accueil du public, de gestion financière et comptable, etc.

Enfin, la dimension européenne pourrait également ouvrir des perspectives en matière de mutualisation des compétences ou de travail en commun avec les fonctions publiques des autres États-membres, par exemple dans les régions frontalières ou sur des dossiers communs.

5.4 L'introduction des technologies et des réseaux numériques

L'intervention des TIC (technologies de l'information et de la communication) dans l'administration est riche d'évolutions en profondeur. C'est l'analyse qui résulte d'un travail mené par le Commissariat général du Plan dans le cadre de la mission « État et TIC », confiée à B. Laserre ¹.

5.4.1 Une forte progression des usages et de l'équipement : les TIC sont déjà une réalité

Depuis 1997, l'utilisation de l'informatique et plus généralement des TIC a fortement progressé dans la fonction publique ; le « retard » de la fonction publique sur le secteur privé serait en train de disparaître, que ce soit pour l'utilisation des micro-ordinateurs ou pour l'accès aux réseaux. C'est ce que montre une enquête réalisée pour le compte du Commissariat général du Plan. Les résultats font apparaître que les TIC sont en voie de banalisation. Les taux d'équipement en matériels bureautiques sont de façon générale déjà élevés et les opinions des agents interrogés sont généralement favorables (source : note de la DARES sur les TIC dans l'administration entre 1987 et 1998). L'accélération s'est produite entre 1991 et 1993.

Cependant, les progrès enregistrés par la mise en place des TIC de la nouvelle génération, et notamment des réseaux numériques interactifs sous protocole Internet, ont été particulièrement rapides ces trois dernières années. Beaucoup de ministères se sont dotés de messagerie électronique, ont mis en place un intranet et ont permis l'accès de leurs agents à Internet. La numérisation des informations est en cours : le *Journal officiel* est d'accès gratuit depuis janvier 1998 et l'accès à l'information publique semble devoir s'ouvrir inéluctablement. Par ailleurs, 50 % des procédures sont accessibles en ligne.

(1) L'ensemble de ces développements s'appuie sur les analyses et les conclusions du Rapport « Vers une administration à accès pluriel » (*La Documentation Française*, 2000) de la Mission « l'État et les technologies de l'information », et notamment sur le rapport des Ateliers 1 et 2 « Organisation du travail, métiers et formation » (Commissariat général du Plan, 2000) » ainsi que sur les analyses développées dans le chapitre II du rapport de l'Atelier 6 « Diffusion des données publiques et révolution numérique », (*La Documentation Française*, novembre 1999).

La fonction publique de l'État n'est pas seule concernée. L'observatoire des télécommunications dans la ville et l'IDATE (Institut de l'Audiovisuel et des Télécommunications en Europe) ont pu établir que le nombre de postes informatiques dans les collectivités locales a augmenté de 40 % entre 1995 et 1997.

Un mouvement identique a pu être observé dans la fonction publique hospitalière. La totalité des centres hospitaliers régionaux et universitaires (CHU), 79,7 % des centres hospitaliers et 87,3 % des centres hospitaliers spécialisés disposent d'un réseau informatique. Les intentions d'évolution à 2 ans en matière de hauts débits, de progression de prises internet et de mise en place de serveurs WEB, etc., confirment l'accélération des techniques de communication, tant internes à l'établissement qu'externes avec le public et les partenaires de l'hôpital.

5.4.2 Une nouvelle organisation du travail

La rapidité de cette implantation technique est sans doute liée à une politique volontariste. Mais cette politique n'aurait pu réussir si ces équipements ne répondaient pas d'abord à des besoins ou s'ils ne facilitaient pas la mise en œuvre de nouvelles organisations ajoutées à des évolutions culturelles en profondeur (telles que l'amélioration du niveau universitaire des agents). Les équipements définissent une nouvelle organisation du travail et de la répartition des tâches. Les TIC en réseaux rendent possible une modification en profondeur des pratiques individuelles de travail. Chacun (grâce aux progiciels implantés sur un réseau ou une station de travail) peut désormais effectuer seul toute une série de tâches jusque là atomisées.

La gestion des ressources humaines devra intégrer cette nouvelle donne. Toutefois, de nombreuses études et l'expérience de l'implantation de la micro-informatique dans les administrations montrent que l'implantation d'une nouvelle technologie ne suffit, à elle seule, à faire évoluer une organisation qui serait réticente au changement. La dialectique entre implantation des TIC et modernisation de la gestion publique est subtile. Modernisation dont elles peuvent cependant être le catalyseur.

De même, la problématique entre TIC et centralisation - déconcentration est complexe.

L'organisation en réseau favoriserait plutôt une gestion déconcentrée et un traitement local des dossiers. Cependant, la dissémination très large et peu coûteuse de l'information que permettent le Web et les intranets, favorise une homogénéisation des pratiques. C'est par exemple ce que l'on peut constater en matière de formulaires administratifs. Leur mise en ligne et la facilité de les contrôler par une simple interrogation sur le Web, conduit à harmoniser leur forme et leur contenu. Ceci peut conduire donc à vérifier les procédures administratives auxquelles ils donnent lieu, tant le formulaire est source implicite de conditions légales ¹.

Cette unification n'est d'ailleurs pas nécessairement synonyme de centralisation, comme en témoigne une politique engagée par le programme d'action du gouvernement pour l'entrée dans la société de l'information (PAGSI). Après enregistrement central, le formulaire de référence peut émaner d'un service déconcentré ².

Il reste que l'implantation des TIC doit être mise au service de la politique de modernisation de la gestion publique et ne pas aller à l'encontre de la responsabilisation des échelons locaux.

5.4.3 Les TIC modifient les tâches, et donc les emplois

Le périmètre des tâches de chaque agent est en voie de réorganisation constante en fonction des nouvelles capacités des moyens de traitement de l'information.

Les systèmes de reconnaissance vocale déjà disponibles permettent la saisie sans qu'il soit besoin de savoir manipuler un clavier ; l'ergonomie des tableurs rend leur usage de plus en plus facile ; l'implantation de schéma ou d'images n'exige plus une technicité élevée. Les exemples de même nature pourront être multipliés sans difficulté pour faciliter les simulations.

Il s'ensuit des besoins de formation et de requalification des agents qu'il faut prendre en compte dès maintenant afin que ces techniques ne conduisent à la marginalisation de certaines catégories de personnel. Notamment, la question de la mise à niveau de certaines secrétaires-dactylos est un élément de cette

(1) Le contentieux administratif des étrangers par exemple, témoigne de cet effet depuis de nombreuses décennies.

(2) Voir circulaire du 31 décembre 1999 relative à l'aide aux démarches administratives sur l'internet.

problématique. On peut également s'attendre à l'apparition de relations de plus en plus transversales et d'une définition de nouvelles hiérarchies.

5.4.4 Une nouvelle définition des hiérarchies

Les TIC assurent l'émergence de systèmes d'information d'un usage simple pour toutes les catégories d'usagers. L'information circule dans un sens ascendant et un sens descendant sans que le détour par la hiérarchie intermédiaire ne soit nécessaire. Par ailleurs, les agents peuvent coopérer directement entre eux. Dans un travail de groupe en réseau, la compétence technique apparaît plus ouvertement, sans référence avec le grade hiérarchique.

« Les TIC heurtent de front une culture administrative traditionnellement fondée sur un fondement pyramidal avec des lignes hiérarchiques et des logiques de territoire... »¹.

Certains cadres sont ainsi déstabilisés et inquiets, surtout parmi la hiérarchie intermédiaire. L'encadrement supérieur a la capacité technique de communiquer avec les agents sans forcément avoir recours aux cadres de proximité. La GRH est donc confrontée à un double défi : celui qui consiste à redéfinir le contenu du rôle du personnel d'encadrement ; celui qui consiste à gérer ces nouveaux types de relations qui sont en train de s'établir.

Les TIC n'auront pas un effet mécanique : la coopération entre les agents qu'elles induisent devra être construite et organisée ; l'exemplarité est un des meilleurs moyens de faciliter les usages souhaités : ce sera un des nouveaux rôles de la hiérarchie, notamment de la hiérarchie de proximité.

L'aptitude à encadrer, à diriger, à commander, laisse de plus en plus la place à celle qui consiste à animer, à faciliter le travail en équipe, à faire émerger des formes de travail coopératif.

Les TIC vont nécessiter de faire évoluer les compétences de l'encadrement classique. Pour être bien maîtrisées, elles vont également requérir l'invention de nouveaux métiers, autour de la gestion de l'information, de l'animation de réseaux, de la veille informationnelle. Cette double évolution est déjà apparue dans les grandes organisations privées, en particulier dans le secteur des services (banques...). Elle commence à être mise en œuvre dans les grandes

(1) Voir rapport « Organisation du travail, métiers et formation », précité.

administrations internationales (Banque Mondiale, organisations de l'ONU, etc.). On ne voit pas pourquoi les mêmes phénomènes n'opéreraient pas dans l'administration française.

Par ailleurs, les TIC facilitent également le travail en réseau et la mutualisation des tâches avec des partenaires externes au service. L'État a déjà développé la mise en place de systèmes d'information internationaux (SIT) qui offrent, autour des préfectures, réseau et services aux services déconcentrés de l'État. A la périphérie de ces infrastructures d'État, on peut noter l'apparition locale de réseaux qui mettent en relation les différents acteurs de politiques partenariales, en particulier dans le domaine social (services de l'État, des départements, associations, etc.) ou dans les relations entre État et collectivités locales.

Également du point de vue externe, les TIC peuvent donc avoir une influence sur le mode de fonctionnement et l'efficacité des politiques partenariales.

5.4.5 De nouvelles relations avec les usagers

Cette nouvelle organisation de la circulation de l'information provoquée par les TIC ne concerne pas seulement les fonctionnaires ; elles changent aussi la nature des relations avec l'utilisateur. Les TIC, pour être valorisées, nécessitent une redéfinition du partage entre les unités de logistiques et les unités au contact de l'utilisateur et qui fournissent le service.

Pouvoir saisir sur Internet sa déclaration de revenus va transformer le rôle du contribuable et l'organisation du service des impôts. La possibilité d'accéder à des formations « en ligne » ou à des bases de données vont transformer l'univers de la formation et le rôle des enseignants. L'implantation de terminaux connectés dans les salles des professeurs peut susciter le partage, la comparaison et la dissémination d'innovations pédagogiques que les enseignants développent actuellement de façon éparse. Le professeur peut ainsi devenir un « médiateur », un expert capable de faciliter l'accès à des sources de savoir multiples.

La frontière entre l'utilisateur et le « fonctionnaire » connaît également de profonds changements.

Comme plusieurs services administratifs en font déjà l'expérience, ce phénomène a des conséquences à la fois qualitatives et quantitatives.

D'un point de vue qualitatif, l'introduction de l'instrument modifie notamment la frontière entre information et service. L'interactivité crée un besoin transactionnel dès qu'il y a demande d'information. En outre, elle redonne aux citoyens les moyens d'être des « acteurs » du service public. L'administration et ses agents ne pourront plus se contenter d'adapter des attitudes prescriptives et autoritaires ; elles devront négocier et rendre acceptables leurs décisions, car ces dernières devront être de plus en plus transparentes.

Par ailleurs, répondre à cette demande d'interactivité suppose des changements quantitatifs. « Chaque service public doit mettre en place les moyens et les procédures pour accélérer le temps de réponse aux demandes des usagers et donner plus de transparence aux délais de traitement des dossiers »¹.

L'administration pourrait rester à l'écart de cette demande d'interactivité et d'instantanéité des usagers. Notamment, compte tenu du taux de pénétration encore faible des TIC parmi le grand public², l'État devra toujours entretenir des modes traditionnels de fourniture de service. Cependant, s'il ne veut pas être marginalisé auprès des populations connectées, l'État devra pourvoir soutenir la comparaison avec les services privés dans un contexte d'exigence croissante des usagers et d'aplanissement des frontières entre services public et privé.

5.4.6 Des gains d'efficacité

Les TIC sont un facteur d'amélioration des compétences des agents. Elles provoquent aussi un gain dans l'efficacité des services. Elles ouvrent donc des possibilités pour faire émerger des services publics plus efficaces et pour un moindre coût. Encore faut-il être prudent sur les perspectives qui s'ouvrent sur ce sujet.

Les études menées dans les entreprises ont fait apparaître qu'il est très difficile de déterminer en quoi les TIC agissent sur la performance des entreprises. Les services, premiers utilisateurs des équipements informatiques, ont connu au cours de ces 25 dernières années une stagnation de leur productivité.

(1) Voir rapport « Organisation du travail, métiers et formation » cité.

(2) Cette pénétration semble d'ailleurs devoir plafonner, même dans les pays où les usages sont les plus développés : aux Etats-Unis on constate ainsi un ralentissement de l'équipement, aux alentours de 50 % des ménages.

Cependant, les études menées dans des grandes organisations privées montrent que les réseaux numériques entraînent des gains de productivité importants, au moins lorsque l'activité dépend d'une connaissance fine des utilisateurs ou utilise une chaîne de distribution complexe ¹. Par ailleurs, le travail en réseau peut entraîner la mutualisation des tâches et des fonctions logistiques, et donc des économies d'échelle.

Il importe donc d'établir un bilan, notamment en effectifs, des mouvements en sens contraire : mutualisation des fonctions logistiques et accroissement des services au contact numérique des usagers.

5.4.7 La GRH publique et les TIC

L'organisation et le management ont un poids au moins aussi important que les techniques elles-mêmes. La maximalisation des bénéfices attendus de leur usage est un des enjeux de la GPEEC.

Ces techniques – facteurs de changement – ont des effets à la fois quantitatifs (le nombre d'agents nécessaires) et qualitatifs (la nature des compétences nécessaires au service public). Elles ne seront pleinement efficaces que si elles sont mises en œuvre par des agents possédant à la fois des compétences techniques, des compétences professionnelles, des compétences sociales et des compétences cognitives. Lorsque ces conditions sont réalisées, il devient possible d'augmenter la variété des dossiers attribués à un agent, de ses modes d'intervention mais aussi la variété des réseaux organisationnels auxquels il appartient. C'est ce que montre le travail effectué en 1995 par la sous-direction de l'informatisation des services de la direction du personnel et des services du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Les responsables de la GPEEC sont donc amenés à considérer que l'implantation des TIC (actuellement plus rapide dans le secteur public que dans le secteur privé) modifie les métiers et le profil des agents - et ce à tous les niveaux de la fonction publique.

- Tout d'abord, un travail de réflexion – auquel les organisations syndicales doivent être associées – s'impose rapidement pour accompagner ce changement. Il semble que cette réflexion pourrait d'une part traiter des

(1) Une agence bancaire virtuelle coûte, en général, 50 000 € d'investissement, et autant en fonctionnement annuel, tandis qu'une agence traditionnelle coûte 1,5 à 2 M € en investissement et 300 000 à 500 000 € en fonctionnement (Source : Paribas).

relations entre les TIC et *les objectifs de la GPEEC*, et notamment l'évolution de la « pyramide culturelle » des ministères :

- Il faudrait d'une part identifier pour chaque service les évolutions techniques exigeant de nouvelles compétences, mais aussi celles modifiant les tâches des emplois traditionnels, afin de déterminer les évolutions de compétence.
- En matière d'effectifs, le bilan entre mutualisation des fonctions logistiques et création de guichets numériques devrait être évalué afin que l'adaptation au court terme et la loi de l'urgence n'arrêtent pas l'évolution des organisations à l'une seulement de ces deux sphères.
- D'autre part, cette réflexion pourrait concerner également les relations entre les TIC et *les outils de la GPEEC* en ce qui concerne :
 - Les plans et programmes de formation continue ;
 - L'utilisation en mode « push » ¹ et l'interactivité des TIC pour faciliter certaines opérations de gestion, et notamment favoriser la mobilité fonctionnelle ;
 - Une réflexion opérationnelle sur TIC et mobilité géographique devrait être menée notamment sur les conditions – sociales et économiques – du télétravail.

5.5 L'aménagement du temps de travail

L'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) pour les agents de la fonction publique doit s'accompagner :

- d'une amélioration de la qualité du service public ;
- d'une stabilité des dépenses publiques.

La mission présidée par Jacques Roché ¹ a ouvert d'autres perspectives. Elle s'est d'abord efforcée de réaliser un état des lieux exhaustif de la réglementation

(1) La technologie dite « push » consiste à fournir à l'utilisateur, directement dans sa boîte aux lettres électronique et à intervalle régulier, au moyen d'une lettre d'information, d'une liste de diffusion ou de messages automatiques, l'information qui l'intéresse, selon les choix et les intérêts que l'internaute a exprimés de façon délibérée ou en fonction du profil comportemental qu'un site consulté a pu élaborer lors de la visite de l'internaute.

et des pratiques effectives concernant le temps de travail et les heures supplémentaires.

L'un des enseignements de cette étude est la très grande diversité, pour ne pas parler parfois d'inégalité, des situations des agents au regard du temps de travail.

Naturellement, une partie de cette diversité est due à des sujétions particulières. Au-delà de ce constat, il est néanmoins intéressant d'analyser en profondeur le mécanisme de la « réduction spontanée » du temps de travail, tel que le rapport Roché le décrit.

Il s'agit d'un phénomène extrêmement décentralisé qui s'est développé malgré un « cadre réglementaire rigide », le temps de travail étant « une variable de négociation » des responsables opérationnels locaux. Tout s'est passé, en matière de temps de travail, comme si celui-ci constituait une rémunération implicite, permettant de mettre de la souplesse, mais sans considération de coût, ni d'efficacité, dans des situations où les gestionnaires locaux ne disposaient pas d'incitation financière ou réglementaire à proposer aux agents.

La mission Roché est parvenue à la conclusion que l'ARTT doit être l'occasion, en parallèle avec les plans pluriannuels de modernisation, de porter un diagnostic sur l'organisation du travail par sa mise à plat. Il faut aussi tenir compte à la fois des attentes des usagers et des attentes des agents.

Ces contraintes et les conclusions de l'analyse de Jacques Roché font apparaître que l'ARTT ne pourra se réaliser sans GPEEC.

Il faut d'abord engager une réflexion sur la nature des activités capables d'assurer le service public : ce travail consistera à remettre à plat les pratiques et à supprimer les procédures inutiles. Il importe donc de faire évoluer le contenu des tâches des agents afin que leurs activités soient centrées sur le contenu de leurs missions. Il y a là un gisement d'efficacité qui permettra d'aménager ou de réduire le temps de travail sans pour autant multiplier le nombre d'agents. La maîtrise des TIC va dans le même sens.

Un tel processus ne peut être mené à bien sans concertation avec les agents, ni sans la responsabilisation des cadres de terrain. Ce sont eux qui connaissent le

(1) Jacques Roché, « Le temps de travail dans les trois fonctions publiques », *rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, La Documentation française, janvier 1999*,

mieux les besoins et les réactions des usagers ; ce sont eux aussi qui sont le plus à même de moduler les aspirations des agents sur les besoins du service public.

Les pratiques de certaines collectivités locales peuvent servir de modèle.

L'ARTT à la ville de Pontoise

La ville de Pontoise a négocié pendant plus d'un an pour assurer la liaison entre l'ARTT et l'organisation du travail.

Les responsables s'étaient fixés pour objectif de tenir compte de la spécificité des fonctions accomplies par chaque service et de leur rythme de travail effectif. La réduction du temps de travail a été l'occasion de discuter avec les syndicats et avec chacun des agents de l'organisation du travail et de son amélioration.

D'un point de vue quantitatif, l'ARTT peut donc influencer directement le niveau des effectifs. Elle doit être intégrée comme variable de la gestion prévisionnelle. D'un point de vue qualitatif, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences trouve dans l'aménagement et la réduction du temps de travail un champ d'exercice qui lui confère une pleine légitimité. C'est en effet en prenant en compte les agents en tant qu'individus, en discutant du contenu des tâches et de leur signification mais aussi de l'adéquation de leur compétence à leur emploi que l'on pourra parvenir à aménager ou réduire le temps de travail sans surcoût net pour la collectivité tout en conservant un service public performant et de qualité.

Chapitre 3

Les spécificités de la gestion des ressources humaines publiques en France

6. Une modernisation qui doit s'inscrire dans les traditions de la fonction publique française

Les règles qui déterminent le système français de fonction publique ont des fondements philosophiques, des raisons historiques ou obéissent à des nécessités politiques qu'il n'est pas dans l'objet du présent rapport de discuter.

Il faut cependant constater que certaines de ces règles ne faciliteront pas la gestion de la transition démographique et entraîneront des rigidités particulières, notamment par rapport aux méthodes de gestion possibles dans le secteur privé qui sera pourtant également confronté au vieillissement.

Il est toujours difficile de comparer secteur public et secteur privé : les objectifs et les méthodes sont différents. Le secteur privé est également soumis aux règles du droit du travail, voire de certaines conventions collectives qui peuvent être très proches de statuts.

Cependant, le secteur privé bénéficie de deux facilités pour l'ajustement de ses ressources humaines. D'une part, les entreprises poursuivent en général un seul objectif, certes complexe, mais univoque – la maximisation du profit – tandis que les administrations se voient en général assigner une pluralité d'objectifs concurrents.

D'autre part, l'ajustement dans le secteur privé peut se faire de façon externe, sous la forme du licenciement ou du recrutement en cours de carrière, voire le

rachat d'une entreprise disposant des compétences recherchées. Les entreprises peuvent ainsi externaliser sur le marché de l'emploi l'ajustement de leurs ressources humaines, en faisant jouer les flux d'entrée et de sortie. Les administrations, au contraire, sont tenues, à l'exception des recrutements, d'adapter par des voies internes leurs ressources humaines.

Ainsi, différentes composantes du système français de fonction publique peuvent être analysées à l'aune du critère de la souplesse et de la rapidité d'ajustement.

Les principes du concours et de la garantie d'emploi conduisent à faire du recrutement un investissement de très long terme (37 ½ ans, voire plus avec les pensions) qu'il faut donc pouvoir optimiser de façon constante alors que les compétences demandées pour un emploi permanent évoluent, pour se révéler parfois éloignées de celles demandées lors du recrutement.

De même, *la pratique du concours* elle-même, tout en garantissant l'impartialité du recrutement, peut conduire :

- à une certaine inertie devant les évolutions brutales des compétences demandées. Entre la formulation de nouveaux besoins et les premières promotions d'agents sortis des concours, il faut plusieurs années (5 en moyenne) pour mettre au point les nouvelles formations, les dispenser et organiser les nouveaux concours ;
- à figer les qualités demandées, voire à accroître leur degré d'abstraction. En dépit des efforts faits dans certains ministères pour professionnaliser les concours ¹, les règles de publicité et d'égal accès aux emplois incitent, lorsque les viviers de candidats sont nombreux, à les sélectionner sur des critères essentiellement universitaires. Actuellement, les concours sélectionnent encore trop souvent des *connaissances*, et non des compétences, ce qui, dans une certaine mesure, peut remettre en cause leur neutralité sociale.

Garantie de l'emploi et principe de la carrière peuvent ensuite entretenir des relations complexes avec la mobilité. Ce concept revêt toute sa pertinence dans un système de carrière (« la mutation dans l'intérêt du service »), puisque dans un système d'emploi, l'alternative à la mobilité est l'appel à des ressources nouvelles venant de l'extérieur.

Dans la pratique, il est cependant difficile de faire bouger, géographiquement ou professionnellement, et en dehors des procédures qui régissent collectivement

(1) Cf. plus bas, chapitre 4.

les mutations, un agent qui ne le souhaite pas. Les redéploiements de masse sont donc rares et obéissent en général à des circonstances exceptionnelles ¹. La centralisation des recrutements peut constituer à cet égard un handicap pour l'efficacité du service. Le principe de la carrière peut également constituer une source de rigidités lorsque, comme c'est encore trop souvent le cas, les pratiques de gestion conduisent à ce que l'avancement de grade se fasse à l'ancienneté.

Cependant, en sens inverse, la perspective d'un avancement de grade peut constituer une puissante incitation à la mobilité fonctionnelle et servir de levier au gestionnaire. Il lui donne au minimum l'occasion d'un rendez-vous avec l'agent, au cours duquel le gestionnaire peut rechercher la motivation de celui-ci et lui adresser des signaux sur son évolution professionnelle.

La logique de carrière peut également constituer une puissante incitation à la gestion prévisionnelle, puisqu'elle permet de déterminer à long terme et à l'année près, quel niveau statutaire et quelle rémunération atteindra l'agent.

C'est donc par la pratique d'une GRH active que s'opère la conciliation entre l'application des garanties du statut et l'adaptation aux besoins du service et aux impératifs d'efficacité.

Les administrations publiques françaises ne disposent donc pas de certaines marges de manœuvre des entreprises privées pour pouvoir adapter à tout moment, et rapidement leurs ressources humaines aux besoins des usagers. Ceci est sans doute un avantage pour assurer la permanence et la neutralité des missions publiques. Cependant, cette différence milite, a fortiori, pour que les organismes publics soumis au statut, se dotent d'un appareil de prévision des besoins, de mécanismes d'anticipation en matière de GRH et donc d'une GPEEC orientée vers l'action grâce à l'utilisation des trois variables dont ils disposent : la formation, le recrutement et la mobilité.

7. Un chemin de réforme différent des autres pays développés

Ces évolutions démographiques et ces défis ne sont cependant pas tous spécifiques à la France. Ils concernent également l'ensemble des sociétés développées, et donc les autres fonctions publiques. Cependant, les réponses qui

(1) Cf. les exemples d'EDF, de la Douane, etc. cités plus bas et le cas de France-Telecom présenté en annexe 4

sont apportées au phénomène démographique y sont sans doute variées car le contexte de la gestion des ressources humaines publiques est différent du modèle français et tend à s'en éloigner toujours davantage.

7.1 Un vaste mouvement de réformes en profondeur chez l'ensemble de nos partenaires industrialisés

En effet, la plupart de nos partenaires ont entrepris des réformes de fond en matière de gestion publique et de fonction publique. Ce mouvement a commencé dès le début des années 1980 pour les pays anglo-saxons : Nouvelle-Zélande (1984), Australie, Royaume-Uni, Etats-Unis, etc. Le mouvement est similaire mais plus récent en Europe continentale, notamment en Italie (à partir de 1992-1993), et au Portugal.

Les causes de cette évolution sont nombreuses mais l'on retrouve, dans la plupart des cas, des éléments communs dans les objectifs affichés par les gouvernements :

- *les contraintes budgétaires*, particulièrement présentes dans la première vague de réformes – qui ont débuté après le deuxième choc pétrolier – ou dans les réformes engagées par les pays européens souhaitant accéder à l'Union économique et monétaire ;
- *les contraintes liées à la mondialisation* et au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- mais aussi *divers aspects organisationnels*, tels la souplesse des organisations, le contrôle des évolutions, ainsi que la tendance à l'individualisation des comportements et surtout *la nécessité de se recentrer sur les besoins de l'utilisateur*, dont le degré d'exigence va croissant, tant en termes de *niveau de prestation*, qu'en termes de *rapport qualité / prix*.

En ce qui concerne le contexte politique, deux phénomènes doivent être notés :

- *l'absence de connotation partisane a-priori de ces politiques*. Les réformes, qui ont parfois entraîné des changements drastiques comme en Australie ou en Nouvelle-Zélande, ont été menées tant par des gouvernements de « gauche » (travailliste en Australie et en Nouvelle-Zélande), que par des gouvernements de « droite » (conservateurs britanniques ou républicains américains) ;
- *ces réformes ont fait l'objet d'un consensus bi-partisan*, au moins implicite. Elles ont en effet été poursuivies malgré les alternances politiques, par les

nouveaux gouvernements (conservateurs néo-zélandais, démocrates américains ou travaillistes britanniques).

L'évolution des services publics, et notamment des fonctions publiques, chez nos partenaires présente ainsi quatre constantes ¹.

7.1.1 Abandon progressif des règles spécifiques de la fonction publique au profit de l'application du droit commun du travail.

Ce rapprochement peut prendre la forme d'un abandon du statut général pour un statut de contractuel de droit public (cas de la Suisse, par exemple, qui abandonnera en 2001 le statut issu d'une loi de 1927). Il peut s'agir de l'application aux agents publics d'un régime de droit privé, sous la forme d'une convention collective (cas notamment de l'Italie), voire d'un contrat individuel. Un des corollaires de cette « banalisation » est notamment, dans certains pays (Italie notamment), le transfert du contentieux des agents publics aux juridictions civiles. Celles-ci sont mieux à même d'appliquer des principes identiques aux agents publics et aux salariés privés.

Par ailleurs, cette modification juridique du rapport de travail s'accompagne souvent, tout particulièrement pour les cadres, de la mise en place de rémunérations flexibles, ajustées à la performance (comme par exemple en Italie). Dans d'autres cas, une part importante de la rémunération individuelle est liée à la performance collective (National Health Service britannique).

7.1.2 Distinction entre les fonctions d'état-major, de formulation des politiques et les fonctions de gestion, de mise en œuvre

Il s'agit d'établir une limite précise entre les tâches des ministres et de leur entourage immédiat, qui formulent les politiques, et celles des gestionnaires.

(1) « Managing the Civil Service – Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries », B. Nunberg, *World Bank Discussion Papers* 204, 1995. « Country Fact - Sheets on Flexible Work Arrangements in the Civil Service » *HRM June 98 – Hand-Out*, OCDE ; « Évolution dans la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques », *PUMA/HRM (99)3*, OCDE, décembre 1999, ainsi que les interventions à la séance du 18 janvier 1999 du groupe présidé par B. Cieutat, et la présentation de B. Trentin, ancien secrétaire général de la CGT italienne devant le Club « Stratégies du management », Paris, 14 octobre 1998.

Ceux-ci ont la responsabilité de mettre en œuvre des politiques en fournissant les services, avec une obligation de résultat qui fait l'objet d'une évaluation régulière. En contrepartie, ils se voient dotés d'une grande liberté de gestion, dans la limite d'une enveloppe budgétaire globale, avec parfois la possibilité d'arbitrer librement entre fourniture en régie ou sous-traitance (cas de l'Australie par exemple).

Cette distinction est allée parfois jusqu'à confier à des agences indépendantes des ministères la tâche de fournir les services. Certaines de ces agences ont vocation à être privatisées (postes italiennes et allemandes, par exemple).

Cette évolution comporte deux conséquences en ce qui concerne la gestion des politiques publiques.

7.1.3 Passage d'une logique de contrôle à une logique de responsabilité

L'engagement des gestionnaires porte donc sur des objectifs de performance, et non plus sur des niveaux de consommation de moyens. Les modalités de l'évaluation de l'action du service changent donc, de même que l'évaluation individuelle du gestionnaire. Celui-ci voit parfois son statut devenir plus précaire.

Par ailleurs, le passage à une logique de résultat suppose la mise en place d'indicateurs de performance, de procédures d'audit, voire de revues régulières des politiques publiques.

7.1.4 Déconcentration de la gestion, voire contractualisation des politiques publiques

Ces différentes évolutions ont pour corollaire une grande déconcentration de la gestion des politiques publiques. Cette déconcentration à l'échelon local se transforme parfois en véritable décentralisation, avec le transfert de prérogatives importantes, et des moyens nécessaires, aux collectivités locales (cas récent du Royaume-Uni, par exemple).

Par ailleurs, la logique de performance s'accompagne souvent d'une contractualisation des politiques publiques entre l'échelon politique et l'échelon de mise en œuvre. Cette contractualisation peut supposer une mise en

concurrence préalable du secteur public avec le secteur privé (cas de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie).

La plupart de ces réformes ayant déjà une ancienneté suffisante, des analyses de leurs effets sont maintenant disponibles, au-delà des présentations officielles ¹ ou de comparaisons internationales qui font parfois la part belle au « modèle anglo-saxon ».

7.2 Une pratique nuancée

Ces réformes présentent un degré de mise en œuvre varié, voire une pratique nuancée. Certaines expériences, en particulier dans les pays anglo-saxons, font en outre clairement apparaître des effets pervers.

Par exemple, il est certes trop tôt pour juger de la réforme entreprise en Italie. Néanmoins, certains observateurs s'interrogent sur la portée réelle de ces changements, tant les pratiques de gestion des ressources humaines dans le secteur public y paraissent davantage l'effet d'un rapport de force et d'usages que celui de normes juridiques. Le passage au droit privé n'aurait ainsi pas modifié la pratique en matière de licenciement.

De même, la mise en place d'une rémunération individuelle flexible, fonction de la performance, n'a pas rempli ses objectifs, et suscite plutôt de nombreux effets pervers – mauvaise appréciation par les intéressés, moindre travail en groupe, etc. Ainsi, les gouvernements qui l'ont mis en place semblent commencer à remettre en cause ce système. Toutefois, le gouvernement britannique actuel continue de l'envisager pour les enseignants. En revanche, ces effets pervers n'apparaissent pas de façon statistiquement significative lorsque la rémunération flexible est calculée sur la performance collective.

(1) Voir par exemple : « The New-Zealand Experiment : a Model for the World ? », Prof. Jane Kelsey, *Auckland University*, 1996 ; « La comparaison des réformes du secteur public : tendances mondiales et questions diverses », A. BL Cheung, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 4/1997 ; « Creating a performance Culture ? Performance-based Pay in Australian Public Service », M. O'donnell, *Australian Journal of Public Administration*, 57(3), September 1998, « La modernisation des services publics dans cinq pays d'Europe : étude comparative » Recherche de l'IIAP pour la FEN / IRES, 1998.

Par ailleurs, l'objectif prioritaire n'est pas la réduction des effectifs, mais l'amélioration de l'efficacité des dépenses, puisque les responsables d'agences et de départements ont la liberté de répartir leurs ressources financières entre les différents postes de dépenses – frais de fonctionnement, dépenses en personnel, etc. Cependant, en pratique, on constate dans la grande majorité des cas une réduction importante des effectifs publics.

7.3 Ces réformes affichent néanmoins des succès, au moins en matière de stabilisation budgétaire et de souplesse d'adaptation

Il reste que ces réformes ont procuré des améliorations au moins sur deux aspects.

D'une part, les administrations sont plus réactives et s'adaptent avec plus de souplesse à de nouveaux besoins, intègrent rapidement les TIC.

D'autre part, l'introduction d'une certaine souplesse dans la gestion publique, et particulièrement des procédures budgétaires orientées vers le résultat (contractualisation, mise en concurrence des agences administratives ou comparaison de leurs performances, etc.), montre que l'effort de stabilisation budgétaire a moins de risque d'échouer dans les pays disposant d'une grande souplesse dans la gestion des ressources que dans ceux où cette souplesse est moindre. Ce résultat est d'autant plus intéressant qu'en général, ces réformes s'accompagnent d'une revalorisation substantielle des rémunérations publiques, et parfois – comme en Italie – de l'attribution aux organisations syndicales de nouveaux droits de représentation et de négociation.

Tableau 5
« Souplesse » dans la gestion des ressources et résultats budgétaires
(Nombre de pays)*

Souplesse	Non	Oui
Consolidation fiscale		
Non	7	0
Oui	10	11

**Résultats préliminaires d'une étude menée par l'OCDE (PUMA), en 1998, portant sur les 28 pays de l'OCDE.*

Le tableau se lit, par exemple : sur les 28 pays membres de l'OCDE, 7 peuvent être classés comme n'ayant pas opté pour une politique de « souplesse » dans la gestion. Ils affichent tous les 7 des performances négatives en termes d'ajustement budgétaire et fiscal.

7.4 La modernisation de la fonction publique passe en France par la GPEEC

Devant les défis rencontrés par l'État en France, mais qui sont pourtant assez proches de ceux identifiés par les autres gouvernements, la fonction publique française semble la seule à poursuivre une voie complémentaire avec l'instauration de la gestion prévisionnelle.

Dans le contexte spécifique à la France, et quelles que soient les évolutions démographiques, la GPEEC apparaît comme un impératif dans la fonction publique de l'État pour plusieurs raisons. Elle permet une meilleure adéquation des services publics à la demande sociale. Elle clarifie les perspectives des agents en matière de développement de carrière et de compétences, et par là, participe à leur motivation. La GPEEC permet, dans le respect des grands principes de la fonction publique française, une gestion efficace, sans même parler d'une gestion efficiente.

8. La démographie, une opportunité pour moderniser

Devant ces facteurs de changement et compte tenu des perspectives démographiques de la fonction publique qui sont maintenant connues, le risque est autant de ne pas saisir l'opportunité que présentent les changements induits par les flux de départs, que de les considérer comme le seul levier de changement.

8.1 La modification des flux démographiques ouvre des possibilités d'améliorer les pratiques antérieures

La tentation pourrait être de ne rien faire, ou plutôt de laisser les évolutions démographiques régler les problèmes qualitatifs. Le risque est alors autant de ne pas prendre en compte les effets de la démographie que d'en faire le seul mode de modernisation de la fonction publique.

En effet, il peut être tentant de laisser agir les flux de recrutement pour modifier la structure du « stock » d'agents en place, évitant ainsi de mener une véritable politique de valorisation de ce patrimoine humain. La gestion des effectifs par l'instrument budgétaire – qu'il soit annuel ou pluriannuel – facilitera cette approche « au fil de l'eau ».

Cependant, le constat des évolutions passées, et l'analyse qui peut être menée des évolutions à venir, doivent inciter les gestionnaires et les partenaires sociaux à la plus grande prudence face à de telles solutions de facilité. Plusieurs risques peuvent être ainsi identifiés.

8.2 Une occasion d'interrompre certains dysfonctionnements de la gestion des agents

Il arrive que le fonctionnement de la fonction publique de l'État se grippe et débouche sur des décisions qui n'optimisent pas la gestion des ressources humaines publiques.

Les redéploiements géographiques police-gendarmerie

*Le redéploiement de la police et de la gendarmerie*¹ est un exemple récent des effets de l'absence d'une gestion prévisionnelle et de stratégie en matière de ressources humaines.

Quelles que soient les références historiques ou idéologiques, la nécessité de renforcer les effectifs de police en zones urbaines semble aujourd'hui à peu près partagée, compte tenu de l'évolution des problématiques de sécurité publique et ne serait-ce que pour mettre en œuvre les contrats locaux de sécurité.

Au fil des ans, parfois sous l'influence des élus locaux, des ajustements opérés au cas par cas ont brouillé la carte territoriale des champs d'intervention respectifs des services de police et de gendarmerie. Les moyens ne sont sans doute plus en adéquation avec des priorités de politique publique dont l'évolution était pourtant prévisible, dicible, sous réserve d'un dialogue social construit et constant.

L'irruption brutale d'un constat que les finalités de l'action publique ont évolué donne lieu à trois lectures possibles, compatibles en théorie, incompatibles dans les faits, faute de démarche stratégique construite dans le dialogue :

première lecture : le redéploiement proposé est logique, cohérent, stratégiquement pertinent, pour atteindre une organisation cible qui pourrait avoir l'aval national des représentants syndicaux et des élus de la nation ;

deuxième lecture : le redéploiement proposé est inacceptable pour les populations et les élus locaux qui subissent en leur défaveur le redéploiement ;

troisième lecture, également possible : le redéploiement est inacceptable pour les agents mutés, dans ses composantes individuelles, professionnelles et familiales.

(1) Cf. « *La gestion prévisionnelle, nécessité et conditions* », Jacques Priol, secrétaire général adjoint de la ville d'Evry, in *Actes du colloque « gestion des ressources humaines et dialogue social »*, 5-6 février 1999, Association Services Publics (BP 030, 75261 Paris cedex 06).

Les éléments préalables à la conduite de cette « migration » stratégique n'ont pas été réunis. Le projet, s'il n'est pas abandonné, a été sévèrement limité dans sa portée quantitative.

Même les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent être gérées sans considération de l'opportunité de modernisation qu'elles ouvrent.

Les TIC, facteur possible de morcellement statutaire

Par exemple, dans tel ministère, l'intervention des TIC dans un métier lié aux télécommunications, au lieu de conduire à une simplification de la gestion des personnels, se traduit par la création de deux nouveaux corps, d'effectifs très réduits, qui s'ajouteront aux deux anciens corps.

Si leur nombre et leur fréquence ne sont pas considérables, les contorsions de règles auxquelles les gestionnaires doivent souvent recourir pour atteindre leurs objectifs ne sont guère satisfaisantes, voir pathologiques.

Un détachement compliqué

Telle autre administration est chargée d'une mission considérée comme prioritaire par tous les gouvernements successifs depuis une dizaine d'années, car placée aux avant-postes du combat pour la cohésion sociale. Pourtant, pour recruter son adjoint, dont la compétence en la matière était unanimement reconnue, le responsable de ce service devra se livrer à des contorsions juridiques et financières coûteuses en temps et épuisant de précieuses énergies. La solution retenue sera d'ailleurs contraire, et à l'esprit des textes et au bon sens gestionnaire. Cet agent, pourtant titulaire de la fonction publique d'État, sera recruté sur un emploi de contractuel « gagé » par un emploi budgétaire *et demi*.

Pour l'administration d'accueil, cela stérilisera en réalité deux emplois. Quant à l'intéressé – dont l'adaptation au poste était évidente –, il perdra en termes de prime et d'avancement, mais aussi, suprême raffinement dans la mesquinerie, il ne sera pas remboursé de ses frais de déménagement professionnel, en application des textes relatifs aux contractuels.

La cause de ce traitement – qui en aurait découragé plus d’un – était l’hostilité montrée par son ministère d’origine à l’encontre de ce détachement. En effet, une décennie auparavant, la création de l’administration d’accueil s’était traduite par une « taxation » en emplois budgétaires que le ministère d’origine n’avait pas oubliée. Il avait considéré sa contribution très lourde et injuste, compte tenu de l’absence de lien logique entre son activité et celle de la jeune administration créée.

Dix ans après, le ministère d’origine s’en souvenait encore. Surtout, son gestionnaire du personnel n’avait objectivement aucun *intérêt* à laisser partir un de ses agents en détachement, même si le caractère d’intérêt général de la mission en cause était évident.

Si ces dysfonctionnements paraissent pathologiques, ils n’en ont pas moins pour leurs auteurs une certaine rationalité au regard de leurs contraintes et de leurs objectifs.

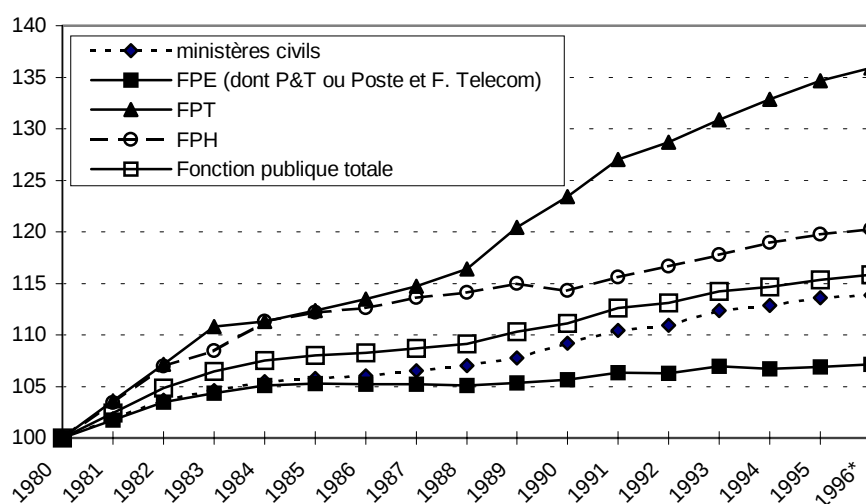
Cependant, de telles pratiques sont de moins en moins bien acceptées par ceux qui les subissent, que ce soient les agents qui en sont les victimes ou les gestionnaires qui doivent y répondre. Elles seront de moins en moins supportables pour l’ensemble de l’organisation, pour des raisons de coût et d’efficacité, mais aussi parce que les agents, mieux formés, sont plus exigeants sur les méthodes de gestion qui leur sont appliquées.

La GPEEC peut contribuer à limiter ce type de phénomènes qui peuvent paraître aberrants.

8.3 Les besoins en compétence ont été principalement satisfaits par les recrutements

Les effectifs de la fonction publique de l’État ont ainsi continûment crû au cours des dernières décennies, comme d’ailleurs ceux de l’ensemble des trois fonctions publiques, mais à un rythme moindre.

Graphique 7
Evolutions des effectifs des trois fonctions publiques
(Base 100: 1980, source DGAFP)



L'analyse prospective et les propositions de réformes concernant les modalités globales de gestion de la fonction publique doivent également tenir compte de son importance en valeur absolue dans la société française.

Si l'on prend comme critère le pouvoir de contrôle d'une collectivité publique sur la gestion de l'organisme employeur, on peut estimer l'emploi public au sens large à près de 7 millions de salariés, répartis comme indiqué dans le tableau suivant. Ils forment entre 27% et 30% de la population active

Ce critère est donc plus large que celui de la référence au statut général de la fonction publique, régime dérogatoire au droit commun du travail. Certaines entreprises publiques de premier rang, et la plupart de leurs filiales appliquent en effet ce droit commun. En revanche, cette évaluation inclut des emplois à temps partiels, particulièrement nombreux dans la fonction publique hospitalière. En ce qui concerne les « entreprises publiques » au sens large, l'État exerçait en 1996 un contrôle salarial sur 1.194,2 milliers de salariés, à travers la Commission interministérielle de contrôle des salaires.

Tableau 6
Les salariés du secteur public en France en 1996
(Estimation, en milliers)

<i>Ministères civils:</i>	1 839,0
<i>Défense:</i>	391,2
Tous ministères:	2 230,2
Etablissements publics nationaux (hors entreprises publiques):	236,5
Fonction Publique de l'État au sens strict:	2 466,7
Poste et France Telecom:	451,1
Enseignants de l'enseignement privé sous contrat:	146,0
Fonction Publique de l'État au sens large:	3 063,8
Fonction Publique Territoriale:	1 462,7
Fonction Publique Hospitalière:	847,4
Total Fonction Publique au sens large:	5 373,9
Administrations de Sécurité sociale:	332
Organismes consulaires:	45,0
Emplois aidés (CES, CEC, CEV):	415,6
Salariés du secteur public non marchand et à statut particulier:	6 166,5
Salariés des entreprises publiques filiales directes de l'État:	502,5
Salariés des entreprises publiques filiales indirectes de l'État:	295,4
Sociétés d'Economie Mixte locales:	54,7
Total des salariés du secteur public:	7 019,1

(Sources : Annie Brenot-Ouldali, « Point Stat », mai 1999, DGAFP et « Les salariés du secteur public », Futuribles, mai 1999 ; « L'économie mixte en chiffres », Economie mixte, octobre 1998).

Actuellement, et pour sans doute de nombreuses années, une adaptation par le seul volume des effectifs se heurtera au contexte économique dont tous les acteurs de la fonction publique connaissent le caractère contraint.

Outre la pression budgétaire classique, les engagements communautaires, mais aussi le sentiment d'avoir atteint une limite en matière de prélèvements obligatoires, empêcheront les adaptations de la fonction publique qui prendraient la forme d'une extension de son périmètre.

Ainsi, un modèle prospectif simple, avec des hypothèses très prudentes, montre qu'il faut, en régime d'inflation modérée (+ 1 % par an) et à taux d'intérêt réels stables, une croissance du PIB réelle d'au moins 2 % pour stabiliser la part des recettes nettes de l'État consacrée à la « dépense induite par la fonction publique »¹. Seule la réédition, sans interruption, de performances telles que l'économie française a connues en 1998 et 1999 permettrait donc de stabiliser la part de la « dépense induite », sauf à recourir à une hausse des prélèvements obligatoires ou à une reprise de l'endettement public. En sens inverse, tout accident conjoncturel, voire simplement le retour à un régime de croissance fragile comme dans les années 1993 – 1997, conduirait à un accroissement sensible de la part des recettes nettes consacrée à la « dépense induite », et donc à une érosion des moyens disponibles pour d'autres formes d'intervention publique. Cette érosion sera d'autant plus marquante que les départs massifs à la retraite vont entraîner un transfert important de masses financières au sein de la « dépense induite » de l'État, des traitements d'activité vers les pensions de retraite.

Une politique de GRH à la fois sélective et précise sera donc d'autant plus nécessaire, de même qu'une gestion plus efficace des modalités de fourniture des services publics.

8.4 La gestion par le seul jeu du turn-over sera de plus en plus compliquée

En outre, dans le futur, les contraintes analysées dans le rapport plénier pesant globalement sur la fonction publique de l'État vont supprimer les marges de

(1) Voir en annexe 5 les résultats d'une simulation économique de l'évolution des dépenses induites par la fonction publique sur la structure du budget de l'État.

manœuvre qui permettraient aux gestionnaires d'utiliser les seuls flux de recrutement et de départ à la retraite pour agir sur l'adaptation du volume de leurs ressources humaines.

8.4.1 La problématique de l'allocation des ressources humaines vers l'échelon opérationnel reste d'actualité.

D'un point de vue qualitatif, une gestion macroscopique des flux de personnel ciblée sur les effectifs globaux, même au niveau des ministères, ne permettra pas de tenir compte avec suffisamment de précision de la diversité actuelle des situations démographiques, et surtout de l'ampleur de leurs effets.

On constate effectivement une difficulté traditionnelle à allouer correctement les ressources au niveau le plus près des besoins, comme semble le montrer les comparaisons d'effectifs entre ministères.

Certains affrontent, de notoriété publique, des sureffectifs tandis que d'autres, réputés « prioritaires », sont contraints de créer des concours exceptionnels de recrutements sans que les questions de la formation et de la mobilité fonctionnelle des agents en excédent dans d'autres ministères n'aient vraiment été posées.

En matière de compétence également, de nombreuses adaptations des missions se traduisent par des recrutements externes, soit de titulaires, soit de contractuels, sans qu'une solution interne à la sphère publique ait été nécessairement envisagée, tant au sein de la fonction publique de l'État qu'avec les autres fonctions publiques.

L'ensemble de ces distorsions que l'on peut constater aujourd'hui compliquera une adaptation des ressources humaines de l'État qui se limiterait au seul jeu des départs à la retraite. En effet, comme dans toute grande organisation, la structure actuelle des ressources humaines de l'État entraîne une certaine inertie dans tous les ajustements, une sorte « d'effet de base ».

Cet « effet de base » est la traduction d'une certaine inadaptation des ressources humaines aux priorités politiques ou à la réalité de la société. L'allocation des moyens dans les unités opérationnelles de base, en particulier au niveau infra-départemental, est en effet souvent le fruit de l'histoire, et n'a pas fait l'objet d'une adaptation aux changements culturels ou démographiques.

À cet égard, la technique des « barèmes de charge » a pu favoriser le maintien de cette inadaptation.

8.4.2 Les effets pervers des « barèmes de charge »

Les « barèmes de charges » constituent une technique ambivalente. Loin d'être une technique de gestion prévisionnelle efficace, ils servent avant tout à calculer des effectifs théoriques par service en fonction du nombre d'unité d'œuvre pour accomplir une tâche donnée, sans réflexion sur l'évolution des priorités en termes de missions.

Cette technique, très répandue dans de nombreux ministères (Équipement dans les années soixante dix, Cadre national des préfectures, DGI, etc.) à l'époque de l'expansion des activités et des moyens de l'État, suscite aujourd'hui de nombreux effets pervers.

L'exigence de rigueur en matière de gestion de la dépense publique n'est pas compatible avec un tel système de barème qui devient alors un facteur de revendication et de tension permanentes. Ce système ne tient pas compte que l'administration, comme toute organisation économique, fonctionne sous contrainte et doit prendre en compte pour la répartition de ses moyens l'évolution des priorités en termes d'action publique.

Le ministère de l'Équipement a ainsi remplacé « la notification des effectifs calculés » par une discussion des objectifs et des moyens, établis sous contrainte globale de ressource.

Le ministère de l'intérieur est actuellement en train de modifier son outil, en remplaçant les modalités de calcul de l'effectif de référence pour le centrer sur trois paramètres. Aux calculs des effectifs en nombre, s'ajouteront la répartition des effectifs entre catégories, l'organisation et la gestion des services, le niveau et la qualité des services rendus.

Les conséquences de « l'effet de base » pourraient être démultipliées si les gestionnaires de personnels se contentaient d'adapter les effectifs aux besoins par une simple gestion des flux. Les écarts entre ministères ou entre les régions pourraient ainsi être accrus, alors qu'ils sont parfois déjà très sensibles.

8.4.3 Quelques exemples des effets du mouvement de départ à la retraite

Il apparaît aujourd'hui un déficit, presque général dans les ministères, d'analyses quantitatives et qualitatives précises des départs à la retraite. Or en même temps, il apparaît tout aussi clairement que les ministères ne seront pas affectés de la même façon, car leur population d'agents présentera des situations démographiques différentes. Ainsi, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie présente une population plus jeune que celle du ministère de l'Intérieur : une gestion par les flux ne sera pas possible de la même façon, voire difficile dans le premier cas. En outre, une gestion des effectifs par enveloppes budgétaires n'empêchera pas la nécessité de redéployer certains de ces effectifs entre ministères pour pouvoir adapter rapidement les effectifs ou les compétences aux besoins.

Plus précisément, les situations sont très variables au sein des ministères entre types d'emplois. Il n'est pas exclu que les évolutions puissent être extrêmement rapides pour des métiers pourtant stratégiques pour la poursuite du service public. Or, à l'exception du ministère de l'Équipement, les gestionnaires de personnel ne semblent pas avoir identifié ces « métiers sensibles » et quantifié à long terme leurs évolutions démographiques.

Situation contrastée des départs à la retraite entre contractuels et titulaires de l'Équipement

Au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (METL), c'est la situation démographique des personnels non titulaires techniques qui pose une difficulté particulière.

Le problème est d'autant plus sensible que ces personnels contractuels portent majoritairement les connaissances les plus spécialisées du METL notamment dans le réseau des services techniques régionaux (les centres d'études techniques de l'équipement) et centraux

Cette situation s'explique par la création des services techniques au même moment dans les années 1960. Elle s'explique également par l'existence et le mode de gestion spécifiques des contractuels, qui ne répondent pas aux critères habituels de la gestion des carrières des titulaires.

De fait, les modes de gestion des carrières des titulaires (favorisant les potentiels, une certaine polyvalence gage d'employabilité sur le long terme

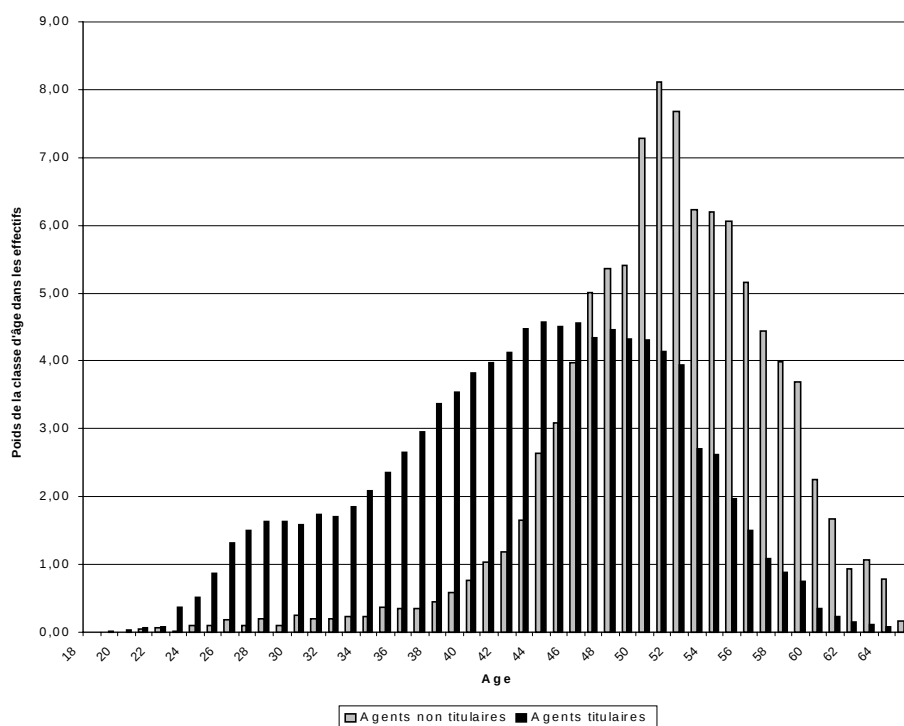
et les capacités manageriales) n'ont pas permis totalement d'assurer « la relève » des contractuels par des fonctionnaires, en assurant des carrières plus spécialisées, les mesures correctrices étant intervenues trop tardivement.

Pour renouveler ces compétences à court et moyen terme, une adaptation des conditions d'accès à la fonction publique paraît aujourd'hui indispensable aux gestionnaires du METL, notamment sous la forme de concours plus axés sur des spécialités que sur des corps, par la possibilité d'accès en milieu de corps¹, etc.

À plus long terme, des modes de gestion des carrières plus favorables à une plus grande professionnalisation des parcours devront être instaurés.

(1) C'est le cas, par exemple, des architectes-urbanistes.

Graphique 8
Pyramide des âges des agents du ministère de l'Équipement
(en 1998, source : DPS du METL)



Contrairement aux décennies antérieures, les écarts entre les besoins et les caractéristiques des personnels en place ne pourront être réglés par des recrutements nouveaux que de plus en plus difficilement, voire marginalement.

De même, l'adaptation à des missions nouvelles ne pourra plus se traduire par la création de nouveaux corps.

8.5 Des expériences qui montrent les moyens de gérer les mutations

Cependant, l'adaptation de la FPE à de nouvelles missions ne passe pas nécessairement par l'augmentation des moyens. La période récente montre en effet que deux types de mode d'adaptation peuvent réussir : *le transfert de missions entre administrations* ou *la mutualisation des personnels entre différents ministères*.

L'adaptation de la Douane au Grand Marché Unique

L'avènement du Grand Marché Unique européen, au 1^{er} janvier 1993, a nécessité la réforme en profondeur de la direction générale des douanes (DGDI)

Plutôt que de procéder à des complexes opérations de transferts de masses d'agents vers d'autres ministères ou d'autres directions du ministère des Finances, la solution retenue a consisté à redéfinir les missions de la Douane. Les opérations liées à la TVA intracommunautaire ont été transférées à la DGI, tandis que celle-ci transférait les contributions indirectes (2 407 emplois). Par ailleurs, la Douane a été notamment chargée de participer aux actions de lutte contre le trafic des stupéfiants, aux côtés des forces de sécurité publique des ministères de l'Intérieur et de la Défense.

Certes, des redéploiements géographiques importants ont dû être menés, avec notamment la fermeture de la plus grande partie des postes aux frontières avec les autres États membres ; des personnels ont dû être détachés dans d'autres directions du MEFI. Cependant, l'effet des transferts de missions sur les évolutions globales des effectifs reste difficile à analyser objectivement, comme le montre le tableau ci-dessous.

Effectifs de la direction générale des Douanes et Droits indirects				
Années	1991	1993	1995	1996
Effectifs budgétaires	20 017	18 210	20 566	20 327
Évolution (en %)		- 9	+ 12,9	- 1,2

(Source : DGDI)

Le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (MATE) fait également exception à une gestion par la croissance de l'emploi public. En effet, depuis 1971, et malgré les pressions diverses qu'ils ont subies en ce sens, les gestionnaires et les responsables politiques successifs de ce ministère ont jusqu'à présent résisté à la tentation de créer des corps particuliers à l'environnement.

**L'administration de l'Environnement :
un ministère sans personnel spécifique**

Le MATE montre l'exemple d'un ministère de 7 000 personnes sans statut propre. Il y a cependant davantage d'agents dans les établissements publics que dans les services du ministère et la proportion de contractuels y est importante.

La direction générale du développement et de l'administration du MATE agit comme un maître d'ouvrage à l'égard des directions du personnel des trois ministères dont relèvent essentiellement ses agents : industrie, agriculture et équipement. Celles-ci agissent comme des sous-traitants, mais seule, la coopération avec ce dernier ministère a cependant fait l'objet d'une convention.

Cette situation est possible grâce à la combinaison de plusieurs techniques, mises en œuvre ou proposées :

- Un recrutement par des concours exceptionnels à forte dominante professionnelle ;
- Une action pour « verdir » certaines formations d'ingénieur, et créer ainsi des viviers pour les spécialités dont le MATE a besoin ;

- Une formation spécifique pour insérer le recrutement de ces spécialistes dans une perspective de seconde carrière ;
- Un suivi spécifique, au ministère de l'Équipement, des agents détachés au ministère de l'Environnement, de façon à prendre en compte leurs intérêts lors des promotions en CAP.

Cette gestion est originale pour un ministère doté de services déconcentrés et semble satisfaisante, vu l'expérience aujourd'hui acquise.

Quelques difficultés subsistent cependant :

- Le recrutement de techniciens extrêmement spécialisés se résout souvent par l'embauche de contractuels. Le MATE souhaiterait au contraire pouvoir intégrer en milieu de carrière des spécialistes dans des corps de titulaires en reprenant une partie de l'ancienneté acquise dans les services privés ;
- La formation au management des directions locales doit continuer à être améliorée ;
- La mobilité reste à améliorer, en particulier pour les contractuels, elle ne peut pas constituer une condition à la promotion statutaire.

La gestion prévisionnelle à EDF

Comme de nombreuses entreprises publiques dans les années 1990, EDF doit s'adapter à un environnement de plus en plus concurrentiel.

EDF présente cependant plusieurs particularités :

- Des services communs avec GDF, dont la DRH mais aussi la direction de la distribution nommée depuis 1990 « EDF-GDF Services » (80.000 agents) ;
- EPIC, son personnel est placé sous un statut unique qui n'établit cependant aucune contrainte réglementaire en matière de rémunération, de promotion et d'emplois.

Traditionnellement, l'entreprise était organisée verticalement, autour de plusieurs grandes directions opérationnelles et cloisonnées. Le président Roussely a souhaité les rassembler en deux pôles : « Industrie » et « Clients ».

Cependant, le contexte de gestion est depuis longtemps décentralisé. Depuis la fin des années 1980, le lieu principal de la gestion des ressources humaines est le « centre de résultats », unité opérationnelle d'environ un

millier d'agents, qui est également un échelon de planification stratégique et de contrôle de gestion. Les centres de résultat concluent avec l'échelon central des contrats pluriannuels qui quantifient les moyens et les objectifs, y compris les objectifs de qualité. Quelques objectifs seulement de GRH sont inclus dans le contrat, la définition de la GRH ressortissant de la responsabilité du gestionnaire local et s'exprimant à travers son plan stratégique.

Dans ce contexte, la GPEEC poursuit deux objectifs :

- Anticiper la rencontre entre, d'une part, les besoins de l'entreprise, exprimés par la GAEC (gestion anticipée des emplois et des compétences), méthode définie au niveau central, mais appliquée au niveau du « centre de résultats » et, d'autre part, les projets des individus, exprimés à travers la démarche du « projet professionnel personnalisé » ;
- Favoriser la mobilité, en diversifiant les rythmes et les contenus des parcours professionnels et surtout en développant la mobilité inter directions au niveau régional.

Les « leviers » de la GRH (formation, orientation professionnelle, recrutement, promotion, etc.) font l'objet d'orientations générales dans le cadre de la GAEC et sont discutés avec les représentants du personnel. Dans ce cadre, leur utilisation relève de la responsabilité du gestionnaire du « centre de résultats ».

Dans le cadre de la GAEC, 250 métiers ont été identifiés pour l'ensemble du personnel (140 000 salariés), à travers les différentes directions. Cette « cartographie » des métiers permet ensuite de faire apparaître les besoins ou les ressources de l'entreprise. Ces métiers évoluent en fonction des priorités nationales et du contenu des plans stratégiques.

La rémunération comprend une part liée à l'emploi et une part liée à la personne. Cette dernière est fonction du professionnalisme et d'intéressements collectif et individuel aux résultats.

La DRH centrale intervient alors dans une logique de maîtrise d'ouvrage. Les grandes actions nationales – comme par exemple le recrutement de 18.000 à 20.000 agents en 3 ans dans le cadre de l'accord sur le temps de travail – sont pilotées selon une logique de subsidiarité. Les recrutements dans certains métiers sont interdits par le niveau central, car allant à l'encontre de l'évolution interne de l'entreprise. En revanche, celle-ci laisse l'initiative des mouvements de flux au niveau local.

Certes de façon diversifiée, tous les agents sont concernés par la mobilité : chaque année, 10 à 20.000 agents changent de métier (pour certains, il s'agit de métiers proches et non de reconversion), soit 10 % des effectifs. Cependant, seulement 3 % des effectifs connaissent annuellement des mobilités qui supposent une mutation géographique.

Chapitre 4

La gestion prévisionnelle : une réalité multivoque

9. Les étapes de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences : rappels et méthode

La GPEEC est une technique de gestion des ressources humaines déjà bien connue tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Ses objectifs et sa démarche font l'objet d'une conceptualisation dont on rapportera ici les principaux éléments¹.

9.1 Le concept et les objectifs

L'objet de la gestion prévisionnelle des ressources humaines est de prévoir les besoins et les ressources à terme, et donc d'analyser les écarts entre les besoins et ressources futures avant qu'ils n'apparaissent.

La GPEEC dans le secteur public est d'autant plus indispensable aujourd'hui qu'il y a, d'une part, une accélération des changements, et donc du cycle de vie des compétences, et, d'autre part, un accroissement des besoins et des exigences du public.

(1) Pour le secteur public, les techniques sont notamment présentées dans S. Vallemont, « La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques », *Berger-Levrault* 1996 ; C. Batal, « La gestion des ressources humaines dans le secteur public », (notamment Tome 2, partie 3), *Éditions d'Organisation*, 1998; *secrétariat d'État à la Santé*, « Établissements publics de santé – guide de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences », mars 1998.

9.2 La méthodologie d'une démarche de GPEEC

La démarche s'organise en six étapes successives.

- **Identification des métiers**, des situations de travail, etc., se traduisant par la **connaissance des effectifs** actuels et de leur répartition en métiers par âge, ancienneté, compétences, etc., pouvant conduire à la création d'un répertoire des métiers et débouchant sur l'élaboration d'une « pyramide culturelle » de l'organisation.
- **Projection à moyen terme** de l'évolution des ressources humaines, en appliquant les mêmes comportements que ceux enregistrés actuellement (*turn over*, modalités de départ à la retraite...) selon un scénario « fil de l'eau ».
- **Identification et analyse des facteurs d'évolution.**
- **Traduction de ces évolutions en besoins futurs** en effectif par emploi et par compétence. Il s'agit de l'étape souvent la plus difficile.
- **Analyse des écarts** entre les projections résultant du scénario « fil de l'eau » et du scénario « selon les évolutions futures », tant en termes quantitatifs que qualitatifs.
- **Élaboration d'une politique de réduction des écarts**, au moyen des outils traditionnels : formation, promotion, mobilité, recrutements, etc.

L'analyse et la prévision des évolutions futures doivent s'appuyer sur la technique des scénarios et sur la recherche de dénominateurs communs aux scénarios « certain », « probable » et « aléatoire ». L'analyse des écarts avec la situation réelle s'effectue en effet par scénario :

- les écarts avec la prévision issue du scénario « certain » doivent être réduits tout de suite ;
- les écarts avec le scénario « probable » exigent la mise en place de dispositifs de correction, dont la mise en œuvre n'est cependant pas prévue immédiatement ;
- les écarts avec le scénario « aléatoire » sont identifiés et permettent d'accroître la réactivité de l'organisation si le scénario se produit effectivement.

Les cinq premières étapes devraient être en théorie relativement faciles à mener dans le secteur public d'un point de vue quantitatif. En effet, le taux de départ y est souvent bien connu, la nature des missions évolue lentement, même si leurs modalités d'exercice peuvent évoluer rapidement.

En revanche, d'un point de vue qualitatif, la GPEEC suppose un recensement des compétences, existantes mais aussi nécessaires à l'adaptation aux évolutions futures. Or, ce recensement repose sur une capacité d'évaluation des compétences, tant au niveau individuel qu'au niveau agrégé, qui est loin d'être réelle dans l'administration.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la GPEEC suppose notamment de pouvoir distinguer les emplois et les compétences qui peuvent faire l'objet d'une « gestion collective », de ceux qui, par leur niveau de responsabilité ou leur spécificité exigent une « gestion individualisée ».

Le ministère de l'Équipement procède ainsi à cette distinction pour la gestion de ses cadres ou spécialistes.

**La gestion des cadres et spécialistes techniques
au ministère de l'Équipement**

La gestion des cadres est personnalisée. Elle est organisée autour « d'une chaîne d'appréciation », qui comprend le chef de service, l'inspection générale, le directeur du personnel (qui est accompagné d'un chargé de mission par corps, dont le rôle est de connaître tous les individus de celui-ci).

Les cadres techniques sont classés selon trois catégories de type de gestion :

- 1) « *gestion personnalisée collective* », qui donne lieu à un parcours professionnel sans accès à des niveaux hiérarchiques supérieurs, mais qui s'efforce de répondre aux aspirations des agents ;
- 2) « *gestion personnalisée conseillée* » avec un parcours organisé pour accéder à des niveaux hiérarchiques supérieurs et qui incite donc l'agent ;
- 3) « *gestion personnalisée dirigée* », pour les cadres repérés pour leur potentiel à accéder à des fonctions de direction et dans laquelle les intérêts du service sont prééminents.

Des comités de filière participent à la gestion des spécialistes techniques, en s'insérant dans la « chaîne d'appréciation ». Ils ne s'intéressent qu'à la valeur technique des agents et ont pour objectif de maintenir la capacité technique du ministère (en accordant des avantages financiers pour retenir les spécialistes de haut niveau), et son excellence (en évaluant l'amélioration de la valeur technique de l'agent à chaque changement de grade et de fonction).

La mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des compétences est compliquée par les facteurs suivants :

- la difficulté, voire l'absence de définition des missions ;
- l'importance quantitative des effectifs ;
- la grande diversité des unités opérationnelles ;
- l'état actuel de la GRH publique et la difficulté à passer à la phase opérationnelle.

10. Ce que GPEEC veut actuellement dire dans le secteur public : une réalité multivoque et des réalisations limitées

10.1 Une démarche déjà ancienne

La GPEEC dans la fonction publique est depuis plusieurs années l'objet d'un débat de la part des gestionnaires, des responsables politiques et des représentants des agents. Ce sujet a donc donné lieu à de nombreuses études ces dernières années.

En 1994, le rapport présenté par Jacques Rigaudiat ¹ signalait que « *la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences connaît un réel développement au sein du service public... Les outils et méthodes sont mis au point... Ils participent à une réelle invention du management public.* ».

En 1996, le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation a demandé à cinq inspections générales de « recenser les systèmes de gestion prévisionnelle des emplois et des métiers dont se sont dotés les ministères, d'en évaluer les résultats et de proposer en tant que de besoin les mesures utiles à l'amélioration des dispositifs existants ».

Cette commande a donné lieu à un rapport ² qui recense les travaux déjà effectués sur ce thème. Il fait l'inventaire des études réalisées sur ce sujet au cours des dernières années.

Il signale notamment, outre le rapport Rigaudiat déjà cité :

(1) « Gérer l'emploi public », *La Documentation française*, février 1994.

(2) « La gestion prévisionnelle des emplois et des métiers dans la fonction publique : constats et propositions à partir de l'étude de cinq ministères » - *Sous la direction de M.T. Join-Lambert*, décembre 1996, ronéoté.

- un « rapport d'étude au Premier ministre sur la gestion prévisionnelle des effectifs dans les services de l'État », mars 1990 (ronéoté) ;
- un guide méthodologique de mise en place d'une gestion des emplois et des compétences dans les administrations, élaboré par le groupe de travail et d'échanges sur le thème « réflexions et prospective sur l'évolution des emplois et des qualifications », novembre 1990 (ronéoté) ;
- un « rapport sur la connaissance des effectifs et des emplois dans la fonction publique d'État – enquête auprès des administrations, octobre 1993 (ronéoté) » ;
- ainsi que le guide méthodologique publié chez Berger-Levrault, *La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques*, novembre 1996.

Deux documents doivent être en outre cités :

- le rapport commandé par le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation le 8 juin 1998 afin de « mettre en place une gestion des ressources humaines renouvelée et reconnue dans l'administration comme fonction stratégique » (rapport remis en décembre 1998) ¹ ;
- Et une enquête commandée à Pierre Joxe, président du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics afin de « mesurer comment la gestion des ressources humaines est prise en compte dans la fonction publique de l'État » (juin 1998).

Il faut aussi remarquer que la circulaire du 3 juin 1998 du Premier ministre demandant à chaque ministère de s'engager dans une démarche pluriannuelle de modernisation, place au cœur de ce processus « une véritable gestion prévisionnelle portant sur l'ensemble des moyens et donc sur les emplois et les compétences ».

Comme on le voit, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans la fonction publique de l'État n'est pas une idée nouvelle : le rapport « Gestion des ressources humaines dans l'administration » de décembre 1998 signale qu'elle a plus de dix ans.

(1) « Gestion des ressources humaines dans l'administration », *La Documentation française*, août 1999.

10.2 Déjà quelques réalisations dans la sphère publique

La technique de la GPEEC a commencé à recevoir un début d'application dans la sphère publique, en particulier aux ministères de l'Équipement (« plans objectifs-moyens »), de l'Éducation nationale (projet « OMEGA »), de la Défense. Parmi les organismes et entreprises publics, il faut citer également EDF ; la Sécurité sociale avec « l'observatoire des métiers » de l'UCANSS, le projet de la CNAM « Construire demain », enfin les URSAFF.

Certaines de ces expériences sont présentées plus bas. Cependant, d'un point de vue analytique, ces expériences, mais aussi les études et rapports élaborés sur la GPEEC dans le secteur public, conduisent à donner à celle-ci des significations très diverses, qui vont très au-delà d'une démarche méthodologique univoque.

10.3 Un concept multivoque

Cette diversité n'est pas propre au secteur public : elle existe également dans les entreprises privées. Cependant, elle a été remarquée très tôt, au même titre que la diversité des approches générales de la gestion des ressources humaines publiques, par exemple dans le rapport Rigaudiat :

« S'il y a bien invention du management public, celle-ci est morcelée, éclatée en de nombreux lieux et instances.

Il n'existe nulle part de lieu de capitalisation, d'instance susceptible de favoriser les échanges, de susciter des travaux d'expertise et d'évaluation pourtant bien nécessaire.

Un tel cloisonnement s'oppose à la recherche et à la mise en œuvre inter-services, interministériels ou inter-fonctions publiques qui permettraient de répondre avec intelligence aux problèmes rencontrés, tels ceux du redéploiement ou de la répartition des sureffectifs ¹. »

(1) Rapport Rigaudiat – p 118

Si les recommandations du rapport Rigaudiat n'ont pas été suivies d'effet et si les constats du rapport de Marie-Thérèse Join-Lambert restent toujours d'actualité, c'est en grande partie dû au fait que le sens immédiat des termes employés a pu laisser croire qu'ils apportaient une réponse technique là où, en réalité, ils ouvraient de nouvelles questions sur l'organisation et la gestion. Dans une certaine mesure, c'est d'ailleurs ce dont le rapport cité prenait acte :

« À l'opposé d'une démarche uniformisante particulièrement peu adaptée à la diversité des ministères et à la situation présente, la mission préconise une dynamique de développement de la gestion prévisionnelle des emplois fondée sur une démarche contractuelle... Cette logique prend en compte la spécificité de chacun des ministères en matière d'emplois...¹ »

En effet, le contenu, sous forme d'objectifs et de méthode, de cette notion dépend des options stratégiques de celui qui l'utilise. Elle n'est pas définie par une seule technique ou par un seul ensemble de techniques mais par l'objectif qu'elle poursuit.

Les conclusions du rapport présenté par Marie-Thérèse Join-Lambert restent donc d'actualité :

« La mission ne croit pas possible l'adoption d'une méthodologie commune et déconseille un schéma prévisionnel unique, à fortiori s'il était demandé la même année pour tous les ministères. L'ampleur de ce travail sur une aussi courte période ne pourrait conduire qu'à des approximations, des incompréhensions avec les organisations syndicales et donc d'inutiles tensions sociales... À l'opposé d'une démarche uniformisatrice particulièrement peu adaptée à la diversité des ministères et à la situation présente, la mission préconise une dynamique de développement de la gestion prévisionnelle des emplois fondée sur une démarche contractuelle ».

Cette reconnaissance nécessaire du caractère multivoque de la GPEEC n'est d'ailleurs pas propre au secteur public. Pas plus que dans l'entreprise privée, la GPEEC dans le secteur public ne doit entrer dans la voie d'une recherche d'un modèle unique. La GPEEC doit plutôt se centrer – comme l'a fait une grande

(1) Rapport cité – décembre 1996

entreprise ALCATEL-ALSTHOM¹ - sur la mise en représentation de processus qui assure la meilleure complémentarité entre les pratiques présentes dans les administrations, leurs volontés stratégiques et les nécessaires changements auxquels elles sont confrontées.

Tel qu'il est présenté plus haut, on peut donc résumer l'objectif poursuivi par la GPEEC par les termes suivants : *anticiper les évolutions et mettre en place des outils de réactivité*.

Ainsi, en tout état de cause, quelle que soit sa définition et quel que soit son niveau de développement, une démarche de GPEEC débouchera sur une gestion dynamique des personnels. Elle conduit les gestionnaires à adopter une posture d'anticipation et de réactivité, et s'accompagne de la mise en place d'outils, utiles en tout état de cause à la GRH. Au-delà de la planification parfaite, n'est-il pas en effet, « pour une administration ankylosée, important de faire un peu de gymnastique pour assouplir les articulations? »².

À titre d'exemple, l'application individuelle de la GPEEC pourrait permettre que, *à tout instant, chaque agent puisse se voir offrir le choix entre trois postes, et un gestionnaire puisse avoir, pour chaque poste, le choix entre trois agents*.

Or, cette méthode de GPEEC s'impose impérativement aujourd'hui sous la pression de plusieurs facteurs que subissent actuellement les fonctions publiques, et qui ont été étudiés par ailleurs³. Ils ne seront donc évoqués qu'à partir des incidences qu'ils doivent avoir sur l'organisation de la GPEEC.

Au préalable, il apparaît que les conditions de la gestion des ressources humaines dans les organismes publics, et notamment l'État, rendent difficile la mise en œuvre de cette démarche de GPEEC.

11. La GPEEC, aboutissement de la GRH.

La GPEEC est un moyen pour une gestion des agents au service d'un meilleur service public. Or, trop souvent, les dirigeants administratifs privilégient les

(1) Voir Christophe Faloz, « Le cas Alcatel-Alsthom » Édition d'organisation « Préparer les dirigeants de demain » Pages 299-325, Paris 1999

(2) « Contre l'ankylose administrative » Interview de Jean Choussat, *Gérer et comprendre - Annales des mines*, 1994.

(3) Notamment dans le chapitre 2 ci-dessus et dans le rapport du groupe plénier.

outils ou laissent l'initiative à des spécialistes ou des modèles extérieurs à leur organisation.

Par son approche à la fois descendante et remontante, par les interactions entre la base et le sommet, entre les spécialistes et les gestionnaires locaux, la GPEEC est un moyen au service d'une politique renouvelée de la GRH.

11.1 Du bon usage des répertoires de métiers.

Dans ces conditions, *l'élaboration de répertoires de métiers ou d'emplois* doit être menée avec précautions.

Ainsi, les résultats obtenus ne sont en général pas à la hauteur des efforts et des moyens, souvent considérables, qui y sont consacrés dans certaines administrations. Les répertoires des métiers focalisent en outre les revendications statutaires des représentants du personnel sans constituer un outil de gestion facile d'utilisation. Les agents ne se reconnaissent en effet pas dans des classifications trop larges et trop éloignées de leurs situations de travail réelles. Les répertoires suscitent alors des demandes de définitions encore plus précises, qui lorsqu'elles sont reprises dans les statuts peuvent développer une rigidification accrue de la gestion.

Cependant, il ne faut pas sous-estimer l'importance des répertoires des situations de travail, dès lors qu'ils sont de bonne qualité, car ils sont utiles pour :

- forger une identité professionnelle de nature à faire contrepoids à une identité trop souvent exclusivement centrée sur le statut particulier ;

- mener une démarche de GPEEC dans ses dimensions quantitatives et qualitatives. Ce ne sont pas les statuts qui permettent de remplir les missions de services publics. Celles-ci correspondent à des activités regroupées en emplois qui requièrent des compétences. C'est donc bien sur les descriptions des situations de travail qu'il faut s'appuyer pour anticiper les besoins des administrations en agents.

Si certains répertoires des métiers ne sont pas utilisés, c'est souvent parce que ces outils ont été conçus comme une fin en soi, par effet de mode, et non comme des instruments. Ils ne sont pas adaptés aux besoins parce que l'on n'a pas pensé, au moment de leur élaboration, à leur mode d'usage.

En conséquence, à des répertoires de métiers sophistiqués, il faut plutôt préférer une identification des métiers et des emplois stratégiques pour l'organisation.

11.2 La GPEEC, stade ultime de la gestion des ressources humaines

Si elle est un moyen au profit d'une politique de gestion du patrimoine humain de l'administration, la GPEEC utilise tous les instruments de la GRH. Elle en est donc l'aboutissement.

L'État dispose ainsi des instruments forts de la GRH pour mettre en œuvre une GPEEC, dès lors cependant que ces instruments sont améliorés et optimisés.

- Le recrutement, dès lors qu'il est professionnalisé, peut faciliter l'ajustement aux besoins.
- La formation continue est un levier essentiel de la GPEEC pour adapter les compétences aux missions.
- La mobilité mais aussi la déconcentration, sont des instruments puissants pour la mise en œuvre opérationnelle de la gestion prévisionnelle. Cependant, la déconcentration de la gestion des services publics, à l'échelon préfectoral, est souvent mal ressentie. Les administrations centrales craignent la mainmise du corps préfectoral sur leur personnel au niveau déconcentré. Les partenaires sociaux, dont l'organisation reflète souvent la centralisation de leur employeur, sont également réticents, faute d'une représentation locale suffisamment structurée. Or, il s'agit pourtant d'un moyen de mutualiser les effectifs, de favoriser, particulièrement pour les agents de catégories B et C, une mobilité fonctionnelle qualifiante et motivante sans les contraindre à une mobilité géographique, de spécialiser les agents et les services sur des pôles de compétence, ainsi que de contribuer au découplage administratif.

Cependant, il reste des efforts à faire en matière de gestion des ressources humaines avant de disposer d'une GPEEC adaptée.

12. Le contexte général de la GRH publique : un handicap à la mise en œuvre d'une démarche GPEEC

Outre les problèmes conceptuels étudiés précédemment, plusieurs catégories de difficultés peuvent être mises en évidence.

12.1 Un manque d'incitation politique

Même si, à de multiples occasions, le discours politique a insisté sur la nécessité de la GPEEC, il faut reconnaître que celle-ci n'est pas portée comme une réelle démarche stratégique au service du public. Or, la GPEEC exige, en premier lieu, une analyse des finalités de l'action publique et donc une analyse politique de l'action de l'État.

La gestion prévisionnelle dans la FPH

La GPEEC a été prônée dans les années 1990 dans la FPH. Des efforts importants ont été consacrés à la mise en place des outils de la GPEEC. De nombreux chefs d'établissement s'y sont investis. Cependant, en l'absence d'un engagement et d'une stratégie clairs, affirmés par les directions générales et les instances politiques, les efforts ne se sont pas traduits par des mesures opérationnelles et ont laissé la place à un certain scepticisme qu'il a été difficile de surmonter à l'occasion de nouvelles expériences.

La réforme hospitalière, mise en œuvre par les ordonnances de 1996, rend aujourd'hui plus crédible la démarche de GPEEC dès lors que les agences régionales d'hospitalisation jouent un rôle de planification des moyens et exercent une pression sur les coûts.

Cette dichotomie entre les ressources humaines et la dimension politique se retrouve d'ailleurs à l'échelon gestionnaire. Les directeurs des ressources humaines des ministères sont en effet relativement peu impliqués dans la définition de la stratégie de leur ministère et peu associés aux politiques des directions opérationnelles. Au contraire, dans les grandes entreprises, les directeurs des ressources humaines sont de plus en plus souvent intégrés aux

comités de direction et à la définition des options stratégiques, en liaison avec les directions opérationnelles ¹.

Le problème soulevé par l'intervention du politique en amont de la réflexion sur la GPEEC est relativement complexe. D'un côté, trop de gestionnaires font du désintérêt de l'échelon politique, un prétexte à l'inertie.

D'un autre côté, un investissement trop important du politique, au début du projet, risque de déclencher des réactions aux effets négatifs, elles-mêmes de nature politique. Suivant le niveau de la décision, on peut craindre : des critiques des instances politiques partisans de l'autre bord ; une opposition des organisations syndicales à une initiative du ministre ; le scepticisme des médias qui voient matière à commentaires dans tout processus de changement, etc.

Au contraire, on peut se demander si le relatif désengagement de l'échelon politique n'est pas parfois un atout pour la conduite de la réforme. Il garantit à celle-ci une neutralité politique. Il permet l'expérimentation locale. Il évite parfois de dramatiser des changements de méthodes ou de structures.

Cependant, compte tenu de l'absence en France de consensus multipartisan sur la gestion de la fonction publique, comme l'ont montré les « crises » récentes sur le sujet², en définitive une impulsion de l'échelon politique est au minimum nécessaire dans la phase de mise en œuvre ou de généralisation de la réforme mais elle doit intervenir sur la base d'une sensibilisation préalable et d'une définition de la stratégie à suivre soigneusement préparée.

(1) Cf. « Gestion des ressources humaines dans l'administration », *La Documentation française*, août 1999, précité.

(2) Voir les polémiques partisans relatives à la suspension du « moratoire de la fermeture des services publics ruraux » ou au plan de réorganisation police-gendarmerie.

Cette impulsion politique pourrait trouver le cadre de son expression dans les « plans pluriannuels de modernisation » (PPM) prévus pour chaque ministère par la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 . Ces plans peuvent, le cas échéant, déboucher sur une contractualisation des moyens et des effectifs entre le ministère ou l'organisme concerné, d'une part, et d'autre part, la DGAFP et la direction du Budget. Si l'aspect de contractualisation budgétaire est resté relativement peu exploré, presque tous les ministères ont, à la date de la rédaction de ce rapport, remis un PPM.

Ainsi, il faut espérer que cette démarche de modernisation, qui s'appuie sur l'analyse des finalités de l'action publique, crée un terrain propice à l'instauration de la GPEEC.

Il n'y a nul doute cependant sur le fait que le caractère discrétionnaire par essence de la décision politique peut créer des perturbations pour une gestion « lissée » des effectifs.

Décision politique et gestion des effectifs

Ainsi, à l'issue d'une réunion interministérielle consacrée à un problème considéré comme majeur pour la cohésion sociale de la société française, un gouvernement avait-il annoncé une augmentation de 1.000 unités en un an de l'un des corps de fonctionnaires directement en charge d'une politique publique liée à la réduction de ce problème.

Cependant, la mise en œuvre de cette mesure, pourtant annoncée publiquement, s'est heurtée à une difficulté pratique : cette augmentation faisait gonfler les effectifs du corps en question de 33 % en une seule année, rythme difficile à absorber, et pour les services employeurs, et pour les instances chargées de sélectionner les candidats, et pour celles assurant leur formation.

À l'Éducation nationale, les volumes sont tellement importants que la création – ou la suppression – d'une heure d'un enseignement en collège se traduit par une augmentation – ou une suppression – de 1 500 postes.

Les « effets d’annonce », inhérents à la décision politique, doivent parfois être absorbés par les gestionnaires de personnel qui, en retour, ne bénéficient pas d’une vision à long terme des impératifs politiques. Cette adaptation à la contrainte politique, si elle est difficile et déstabilisante, reste néanmoins possible même dans le cadre des règles statutaires.

Le recrutement spécifique d’ingénieurs des travaux publics affectés à la politique de la ville

Peu après la création du ministère de la Ville, le ministre en charge souhaita marquer les esprits en prenant une mesure forte, montrant le renforcement des effectifs consacrés à cette politique. Plutôt que d’affecter aux programmes villes une promotion entière d’ingénieurs (20 élèves) sortie de l’École des Ponts et Chaussées, il préféra nommer 250 nouveaux ingénieurs des travaux publics de l’État (ITPE).

Ces recrutements sur des métiers nouveaux prirent une forme spécifique. Après une identification des spécialités universitaires requises, des conseillers en communication furent utilisés pour cibler la publicité nécessaire au recrutement de professionnels. Le jury d’admission reçut une formation spécifique pour ce concours sur titre et sur entretien. Les candidats reçus furent ensuite dispensés de la formation donnée à l’École des TPE, et affectés dans les services déconcentrés directement lors de leur admission.

La mise en place de ces agents put avoir lieu en six mois, malgré la nécessité de modifier en Conseil d’État le décret statutaire. Les représentants du personnel acceptèrent ces conditions dérogatoires, qui servaient une « bonne cause » et dès lors que le niveau de recrutement était garanti.

En l’absence, pour l’instant, d’une définition du profil de la fonction publique pour 2010, souhaité par le politique, il faut donc davantage rechercher la mise en place d’outils et de structures instaurant un dynamisme et favorisant la rapidité d’adaptation.

12.2 GPEEC et règles budgétaires

La difficulté de la mise en œuvre de la GPEEC dans l'administration est, selon beaucoup de gestionnaires, due à l'emprise des pratiques budgétaires. Trois inconvénients de la gestion budgétaire actuelle sont ainsi stigmatisés : l'incertitude dans laquelle elle laisse les gestionnaires ; l'emprise du court terme qu'elle suppose ; l'objectif de réduction des effectifs qu'elle serait censée poursuivre.

Cependant, en sens inverse, la direction du Budget se défend d'une telle influence sur les gestionnaires. L'effet des procédures budgétaires dans ce domaine apparaît alors comme l'expression d'un système de gestion qui n'est pas capable de développer les incitations nécessaires à la mise en place d'une gestion efficiente.

12.2.1 La régulation budgétaire, source d'incertitude déstabilisante

Beaucoup de gestionnaires se plaignaient des perturbations induites par la gestion budgétaire de leurs effectifs. Cette gestion budgétaire avait créé en réalité une incertitude qui paralysait la gestion et rendait donc *a fortiori* toute GPEEC hypothétique. Ainsi l'annualité budgétaire rendrait inappropriée une prévision dépassant ce cadre.

Par ailleurs, les mesures de gel des emplois vacants, voire d'annulation de crédit, compliquaient la gestion infra annuelle des ressources humaines. Elles créaient des à-coups imprévisibles. Pour être gérées, elles nécessitaient des efforts importants et donc mobilisaient des ressources dans les directions du personnel.

Le corollaire de cette situation – mais également du principe d'annualité budgétaire – est le constat de l'emprise du court terme sur les gestionnaires de personnel. Le rapport de la mission dirigée par Marie-Thérèse Join-Lambert ¹ relève les excellentes performances de l'appareil de GRH de l'État en matière de réduction des « frottements » entre les autorisations données par les lois de finances en matière d'effectifs et l'affectation effective des agents. Cependant, cette action de réduction des emplois budgétaires vacants, qui a pour but d'éviter que ces emplois ne soient gelés, semblent de l'avis du rapport des cinq inspections sur ce sujet, absorber la grande majorité des efforts des

(1) Cf. rapport de 1996 précité.

gestionnaires, conduisant, ce que semble regretter le rapport, à « une gestion qui s'attache à répartir plus qu'à prévoir ». Surtout, le caractère aléatoire du gel était très déstabilisant. L'adoption d'un principe de stabilité des effectifs a fait que ce type de régulation n'est plus pratiqué aujourd'hui.

12.2.2 La GPEEC, machine à réduire les effectifs ?

La GPEEC apparaît enfin à certains comme un instrument de GRH mis à la disposition d'une politique budgétaire de réduction des effectifs, ce qui suscite l'hostilité des représentants du personnel et n'incite pas les gestionnaires à son développement.

12.2.3 La régulation budgétaire n'est cependant sensible qu'à la marge

Ces différents griefs faits à la gestion budgétaire sont sans doute en partie fondés. Cependant, ce serait faire trop de cas de la règle budgétaire que de considérer qu'elle a été l'obstacle déterminant pour empêcher la mise en place de la GPEEC dans les administrations de l'État. Les pratiques budgétaires servent en effet souvent d'excuses pour refuser une approche plus dynamique de la GRH.

L'influence des pratiques budgétaires doit tout d'abord être mesurée à l'aune des effets réels des mesures de gel et d'annulation effectivement mises en œuvre. Les mesures de réduction des effectifs appliquées dans une histoire récente portaient sur des fractions limitées des effectifs (en général 1% des emplois, c'est à dire un niveau inférieur de moitié au taux de départ naturel des agents).

Cette emprise réelle de la régulation budgétaire est encore atténuée par l'écart croissant qui apparaît entre les emplois budgétaires et les effectifs réels. Comme le souligne régulièrement la Cour des comptes, des artifices budgétaires permettent en effet de procéder à des affectations d'agents hors des autorisations budgétaires données par le Parlement, ce qui nécessiterait de mener une réflexion sur la notion d'emploi budgétaire.

Par ailleurs, malgré le rythme annuel de la procédure budgétaire, les changements ne portent d'une année sur l'autre que sur une faible part des

dépenses de personnel ou des effectifs, en raison de l'inertie des « services votés » et de l'extension des « coups partis » en matière de rémunération.

Enfin, ces modifications à la marge n'empêchent en rien les différentes instances d'un ministère – responsables politiques, gestionnaires et représentants du personnel – de se livrer à un exercice de définition des finalités des missions, de hiérarchisation de ces missions et d'évaluation des besoins sur plusieurs années.

Cependant, ces reprises d'effectifs, somme toute limitées, intervenaient souvent après un gel, en cours d'année, d'une proportion beaucoup plus importante d'emplois budgétaires. Par exemple, dans un passé proche, le ministère du Budget n'autorisait que le renouvellement d'un départ à la retraite sur deux. Cette technique procurait au Budget un avantage en trésorerie en cours d'année, en créant beaucoup plus de vacances d'emplois que ce qui était en définitive nécessaire pour procéder à la suppression d'emplois. C'est ce gel arbitraire et conséquent qui était très déstabilisant pour les gestionnaires.

12.2.4 ... mais ne serait-ce pas le système budgétaire lui-même qui freine la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle ?

C'est donc plutôt dans le système budgétaire lui-même – et non dans sa seule pratique – qu'il faut sans doute trouver la cause d'une certaine réticence à mettre en œuvre une GPEEC.

Le problème de fond resterait en effet que le système budgétaire actuel ne développe pas les incitations pour que les gestionnaires recherchent spontanément les moyens d'adapter constamment et au moindre coût leur patrimoine humain aux besoins de leur activité. Certes, la contrainte par la réduction des moyens constitue actuellement le seul instrument de pression sur les coûts. Au mieux, cette adaptation se fait-elle en accroissant les moyens sans considération de la maîtrise des coûts, au pire elle se traduit par une diminution de l'activité. En tous cas, elle n'est pas, par définition, un instrument de la gestion de la performance.

Temps partiel et ouverture des services au public

Un rapport récent de l'Inspection générale de l'administration ¹ a ainsi montré que la mise en œuvre du temps partiel choisi dans les administrations de l'État conduisait à ce que les horaires d'ouverture au public des services se réduisent pour s'aligner sur la plage horaire de présence du plus grand effectif.

Tout d'abord, l'organisation actuelle de la discussion budgétaire sur les emplois² conduit à un travail extrêmement précis et rationnel. Ces travaux débouchent cependant sur des décisions issues de seuls rapports de force politiques, qui sont alors très souvent irrationnelles. Ce type de méthode favorise les stratégies ministérielles de « cavalier seul », chaque ministère dépensier pensant pouvoir faire *in fine* pression pour obtenir un arbitrage favorable en matière d'effectifs.

Par ailleurs, le système de gestion actuelle contribue à ce que les performances des gestionnaires en matière d'efficience ne soient pas prises en compte dans l'évaluation des résultats d'une politique. Ensuite, l'information des gestionnaires est erronée. Ils n'ont pas un aperçu de leur coût complet, et notamment de leurs frais de personnel, compte tenu des nombreuses situations où cette information dépend d'autres acteurs institutionnels ³. Enfin, quand bien même ils disposeraient de cette information, ils ne pourraient pas l'utiliser, dès lors que les gestionnaires de terrain n'ont pas les moyens d'arbitrer entre les différentes composantes d'un budget global. En outre, si tel était le cas, il faudrait pour que cette information devienne un instrument de gestion efficace, que les gestionnaires soient évalués personnellement en fonction de cette variable.

Le succès de la GPEEC repose en effet sur la faculté pour les gestionnaires de pouvoir s'adapter à la demande sociale en faisant varier les composantes de

(1) « Rapport de synthèse sur l'aménagement du temps de travail et la durée d'ouverture des services publics », W. Gagneron, A. Gohier *del Re et alii*, décembre 1995, ronéoté.

(2) À l'exception notable des discussions qui se déroulent avec certaines administrations dans un cadre contractuel comme auparavant avec l'Équipement et la DGI ou, aujourd'hui, avec la DREE.

(3) Un chef de service connaît rarement la masse salariale représentant les rémunérations des agents dont il a la responsabilité. Pour les directions d'établissements scolaires, les salaires sont souvent des coûts masqués puisqu'ils sont pris en charge par le rectorat. Ceci entretient aux yeux des responsables eux-mêmes l'illusion de la faiblesse du coût de la prestation rendue.

leurs ressources humaines (proportion de cadres ou d'agents d'exécution, type de compétences, par exemple).

Les expériences de GPEEC qui semblent avoir le mieux réussi ont eu lieu dans des organismes publics distincts de l'État où le personnel est néanmoins doté de statuts proches de la fonction publique. Cependant, dans ces cas-là, la gestion des moyens y est très décentralisée au niveau des gestionnaires de terrain.

Déconcentration et gestion prévisionnelle à EDF et aux URSSAF

Que ce soit à EDF ou aux URSSAF, les gestionnaires de terrains sont responsables de centres de coût, qui englobent l'ensemble de leurs moyens. Ils sont évalués sur leurs performances par rapport à des objectifs préétablis. Ils sont l'objet d'une comparaison constante (« benchmarking »)¹ sur leurs résultats par rapport à certains indicateurs de gestion. La mise en place d'une telle gestion responsabilisante s'est accompagnée de l'instauration de la GPEEC.

Aux URSSAF, certes dans un contexte de croissance des effectifs et des missions, la GPEEC a été favorablement accueillie. Elle a permis la constitution de réseaux professionnels pour les métiers à forte valeur ajoutée et représentant des compétences nouvelles (statisticiens, chargés de communication, auditeurs internes, experts juridiques). Elle a ainsi permis notamment de mutualiser certains spécialistes entre différents centres départementaux, dont le temps est « facturé » aux URSSAF locales en fonction de leur utilisation. Les URSSAF locales en sureffectif voient ainsi un intérêt à cette mutualisation qui réduit leur coût.

Les travaux empiriques de l'OCDE montrent par ailleurs les performances macro-économiques supérieures des pays qui ont adopté des logiques de gestion budgétaire par enveloppe décentralisée. En revanche, en l'absence d'incitations à la GPEEC, les gestionnaires se contenteront d'une logique purement gestionnaire des corps et grades.

(1) Le terme « benchmarking » utilisé également dans le rapport de l'Inspection des finances sur la comparaison internationale du coût de perception des impôts renvoie, dans son acception anglo-saxonne, à davantage que la seule comparaison, mais également à une sélection ou valorisation en fonction des résultats.

12.3 La contractualisation des moyens et des personnels permet de surmonter les limites du débat budgétaire

Ces phénomènes déstabilisateurs peuvent néanmoins être amortis grâce à une contractualisation pluriannuelle avec le Budget. L'expérience du ministère de l'Équipement au cours des années 1990 montre qu'il est possible de combiner modernisation de la gestion et évolution des effectifs conforme aux impératifs du Budget, tout en respectant les principes juridiques de l'annualité budgétaire.

La contractualisation au ministère de l'Équipement

Selon plusieurs contrats successifs de trois ans, la direction du personnel de l'Équipement a consenti une réduction d'effectifs de 1.000 emplois, soit 1% par an, calculée au 31 décembre et sans considération de la catégorie des agents. En échange, l'Équipement se voyait garantir une absence de gel des postes.

Ce contrat est ensuite appliqué par les Plans Objectifs Moyens (POM) négociés entre l'administration centrale et chaque service de l'Équipement. Après comparaison (« benchmarking ») avec les résultats constatés au sein de groupes homogènes de DDE, les moyens et les effectifs sont négociés en fonction d'objectifs d'activité pour une durée de trois ans.

De cette façon, les impératifs fixés globalement sont appliqués au niveau de chaque DDE tout en assurant une relative autonomie de gestion au directeur local. Celui-ci se livre donc, au niveau local, à un exercice de gestion prévisionnelle à trois ans des effectifs et des compétences requises pour assumer un plan de charge prévisionnelle. Cette démarche est donc particulièrement valorisante pour les responsables de services. Par ailleurs, au-delà des normes d'effectifs, le dialogue social s'enrichit de la discussion des objectifs d'activité, et donc implicitement des missions du service.

Cette méthode a permis de faire face à une augmentation de l'activité de l'ordre de 1 % dans un contexte de réduction des

effectifs de l'ordre de 1 %. La productivité physique apparente aurait ainsi progressé de 2 % par an.

Cependant, ce chiffre de productivité doit être pris avec précaution. Par rapport à nos partenaires de l'OCDE, les administrations françaises souffrent en effet d'un retard méthodologique et statistique important en matière d'analyse de la performance. En termes financiers, la progression annuelle de la masse salariale de l'État s'établit en moyenne à 2,9 % par an ¹.

La démarche qui avait été envisagée entre le Budget et la DGI prévoyait une réduction graduelle d'effectifs dont la contrepartie en termes d'économie budgétaire devait être partagée en trois parts :

- une part au profit du ministère dans son ensemble ;
- une part rétrocédée à l'ensemble de la collectivité nationale sous forme d'économie budgétaire ;
- une part rétrocédée aux agents sous forme d'avantage catégoriel.

Par ailleurs, on peut se demander si de tels résultats restent possibles dans un contexte de stabilité globale des effectifs. D'une part, chaque ministère escompte alors que l'ajustement au profit des ministères « prioritaires » s'effectuera aux dépens des autres départements. Les ministères ont donc intérêt à « tenter leur chance » dans des discussions budgétaires annuelles classiques.

D'autre part, la répétition de ces contrats à la baisse peut créer une certaine démotivation auprès des personnels, qui n'ont pas d'autres perspectives qu'une réduction. L'intervention d'une doctrine nouvelle – l'abandon d'une norme globale de réduction des emplois – provoque alors une contestation du contrat ². Cette contestation est d'autant plus forte que les gestionnaires et les agents peuvent penser que les efforts sont alors faits au profit de ministères moins performants et surtout moins transparents dans leur méthode d'allocation des emplois. Ainsi, le dernier contrat entre l'Équipement et le Budget signé en 1996 et qui couvrait la période 1997-1998-1999, n'a pas été renouvelé.

(1) Évolution du SMPT (salaire moyen par tête) en 1998, Source direction du Budget et INSEE.

(2) Selon le principe, bien connu des juristes, de la « novation juridique ».

Enfin, l'Équipement a su tirer parti du contexte particulier de la décentralisation de 1982. Devant une menace réelle de partition des DDE entre collectivités locales et État, il a répondu par une démarche de modernisation. Sur le « marché » des services aux collectivités locales, les DDE sont en effet en compétition dans certains domaines avec l'ingénierie privée ou les régies locales. Une telle menace identifiée, qui a servi de catalyseur à la réforme de l'Équipement, n'existe pas nécessairement dans d'autres secteurs.

Avant la contractualisation des missions, esquissée avec les actuels PPM, la globalisation de l'ensemble des crédits est également une voie de réponse à ces difficultés. Elle est à l'état d'expérimentation dans quatre préfectures.

L'expérimentation de la globalisation des crédits des préfectures

La globalisation de la dotation des préfectures a été décidée *par instruction* du 17 septembre 1999 à titre expérimental pour quatre préfectures. A compter de janvier 2000, *l'ensemble des crédits de rémunération et de fonctionnement est regroupé sous un chapitre unique. Cette enveloppe est prédéfinie pour trois ans* en fonction d'une norme d'évolution et dans le respect du maximum d'effectifs inscrits en loi de finances. Ces crédits sont exonérés de toute régulation budgétaire, et en sens inverse, ne pourront être abondés que pour des circonstances exceptionnelles.

Le gestionnaire local aura une très grande latitude, notamment pour modifier la composition du personnel entre catégories ou choisir les modalités les plus efficaces de réalisation de certaines tâches. Cette responsabilité s'exercera naturellement dans le respect des dispositions statutaires, et sous le contrôle du contrôle financier déconcentré, notamment en ce qui concerne les éventuelles modification du partage de la dotation entre rémunération et fonctionnement.

L'affichage d'objectifs globaux et la pluriannualité sont en tous cas des conditions nécessaires à la réussite de la démarche contractuelle qui elle-même facilite la GPEEC.

En matière hospitalière, les restructurations sont mieux acceptées lorsqu'on sait identifier les objectifs de redéploiement vers d'autres services. Une telle

démarche pourrait être appliquée au niveau de l'État, ce qui suppose des arbitrages interministériels.

12.4 La réticence à la GPEEC, reflet de la situation de la GRH dans l'administration

Un autre facteur du retard mis à l'application de la GPEEC est la situation générale peu enviable de la fonction de GRH dans les administrations de l'État.

Tant les constatations du comité central d'enquête sur les coûts et le rendement des services publics consacrées aux gestionnaires de personnel dans l'administration, que le rapport sur la situation de la GRH ¹, montrent la relative désaffection pour la fonction GRH.

(1) Voir les constatations du Rapport « Gestion des ressources humaines dans l'administration », précité.

Chapitre 5

Propositions pour la mise en œuvre opérationnelle d'une gestion prévisionnelle

13. Une philosophie générale et la reconnaissance de quatre conditions de réussite

13.1 Une philosophie générale fondée sur trois objectifs : déconcentration, pilotage et rusticité

Compte tenu des défis à relever pour la fonction publique de l'État et de l'acception que l'on peut avoir de la GPEEC dans une démarche opérationnelle, l'ensemble des propositions de ce rapport est dicté par une approche générale qui s'organise autour de trois axes.

13.1.1 Déconcentration de la gestion des ressources humaines

Les décisions, pour être opérationnelles, doivent être prises par l'échelon le mieux à même de les préparer – ce qui suppose d'avoir l'information pertinente – et de les mettre en œuvre. Toute démarche de GPEEC doit donc s'appuyer sur les gestionnaires locaux, sachant par ailleurs que l'immense majorité des agents de la fonction publique civile de l'État est affectée au niveau départemental.

13.1.2 Pilotage central par le contrôle de gestion, plutôt que gestion centralisée des ressources humaines

Il serait naturellement illusoire, voire dangereux, de supprimer tout travail de synthèse entre ministères, et toute latitude au pouvoir d'orientation des administrations centrales. Ce serait notamment nier le niveau gouvernemental de certaines décisions qui affectent la gestion des ressources humaines publiques. En outre, le niveau central est le seul susceptible de dégager certaines informations pertinentes au niveau local, notamment sous la forme de comparaison des performances.

Il faut donc chercher un mode de gestion des ressources humaines qui soit *itératif*, entre les niveaux local et central. Il doit substituer à la gestion en détail de l'ensemble des variables des ressources humaines par le niveau central, une fonction de pilotage et d'orientation, souple et interactive, qui se fonde sur les résultats et l'efficacité davantage que sur la restriction *a priori* des moyens. Ce type de gestion s'exprime le mieux par la *démarche contractuelle* et par *l'outil du contrôle de gestion*.

13.1.3 La rusticité rapidement opérationnelle doit être préférée à la sophistication inapplicable

Trop souvent, la modernisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration s'est, d'abord, traduite par la construction d'outils sophistiqués – tels que les répertoires des métiers ou des logiciels complexes. Leur mise en œuvre a été lourde, voire impossible, et trop lente pour suivre les alternances politiques et managériales. En définitive, ces expériences se sont souvent soldées par des échecs, démoralisants pour les responsables qui y avaient beaucoup investi.

Il est donc préférable de bâtir rapidement des outils et des procédures simples, mais robustes et acceptées par toutes les parties.

Ces techniques doivent être d'emblée considérées comme *évolutives*. D'une part, leur application doit faire l'objet d'un dialogue régulier avec les représentants du personnel. D'autre part, les indicateurs de résultat, notamment, doivent être en constante évolution, à la fois pour mieux prendre en compte l'amélioration de l'information et les retours d'expérience, mais aussi prendre

en compte les inflexions des politiques publiques et éviter le risque « d'aléa moral » – leur contournement par des stratégies d'adaptation.

La comparaison entre les expériences de l'Équipement et de l'Éducation nationale montre que si celui-ci s'est concentré avant tout sur les moyens et peu sur les objectifs, celle-là s'est trop intéressée aux objectifs et pas assez aux moyens. Il faut donc un équilibre entre les deux dimensions.

13.2 Quatre conditions de réussite

Au moins quatre conditions de réussite à la mise en œuvre d'une GPEEC peuvent être identifiées.

13.2.1 Les outils de recueil et de gestion des informations sur les ressources humaines doivent être harmonisés

Pour disposer d'une vision globale et précise des effectifs et des compétences de l'ensemble de la fonction publique d'État, pour pouvoir effectuer les comparaisons nécessaires entre services, pour assurer la mobilité des agents entre départements ministériels, les outils de recueil et de gestion des informations doivent être conçus sur des bases communes à tous les ministères.

13.2.2 L'interconnexion des réseaux de gestionnaires des ressources humaines

La réussite, aujourd'hui, de toute réforme de la gestion des ressources humaines publique suppose de surmonter les cloisonnements en tout sens qui interdisent une circulation de l'information sur les ressources disponibles, les problèmes rencontrés et les demandes formulées.

Cette interconnexion des réseaux de gestionnaires doit être générale : au sein des ministères, entre administration centrale et services déconcentrés, au niveau local entre services déconcentrés et au niveau global entre administrations centrales de l'État. Cependant, la circulation de l'information et le travail en coopération ne sont, dans aucune grande organisation, spontanés. Il faut réaliser

cette interconnexion dans un cadre incitatif, pour que chaque gestionnaire trouve un intérêt à la coopération et que celle-ci ne soit pas contrainte.

13.2.3 Un équilibre entre impulsion politique et les nécessaires autonomies de gestion

Les obstacles à certaines réformes, mais aussi en sens contraire, les succès rencontrés, doivent beaucoup à l'équilibre complexe à trouver entre décision initiale politique et liberté de la mise en œuvre. Il faut donc, d'une part, que la distinction entre les niveaux soit à la fois claire et partagée par les deux parties, afin notamment de garantir une certaine stabilité ; d'autre part, que soient appliquées des procédures fiables et transparentes d'information régulière du niveau politique sur les réalisations en cours.

13.2.4 Un dialogue social pragmatique

Il est important de faire de la GPEEC un sujet de dialogue social. D'une part, parce qu'il s'agit d'une composante importante, voire majeure, de la gestion des ressources humaines, les organisations syndicales sont totalement légitimes à s'intéresser à ce sujet. Le dialogue social ne doit donc pas être déconnecté de cet élément central de la gestion des ressources humaines. D'autre part, il faut insister sur la composante *relations sociales*, car pour mettre en œuvre la gestion prévisionnelle, il est indispensable de développer un *dialogue social* en continu et portant sur l'essentiel, à savoir une connaissance experte et *partagée* des finalités, des missions, des moyens placés en leur regard et des éventuels écarts présents et futurs.

En outre, aucun des partenaires ne doit partir d'un *a priori* d'une GPEEC au service d'une réduction des effectifs. Seule la transparence – notamment à l'égard des organisations syndicales – sur les objectifs, sur les moyens et sur les résultats de la gestion prévisionnelle pourra supprimer cet *a priori*.

Toutefois, dialogue social n'est pas synonyme de gestion en commun des ressources humaines.

Il importe en effet d'identifier précisément les sujets sur lesquels les deux parties sont compétentes pour discuter, mais aussi appliquer les décisions.

Ainsi, les organisations syndicales ne sont pas compétentes pour effectivement contracter sur toutes les variables de la gestion des ressources humaines. Elles ne disposent pas toujours de marges de manœuvre politiques. Lorsque ces conditions sont remplies, alors ces thèmes peuvent faire l'objet de véritable négociation.

Par ailleurs, il faut préciser le rôle des institutions représentatives et se garder de formaliser certaines discussions. Ces institutions ne sont pas adaptées à la prise de décisions de gestion.

En revanche, sur les autres thèmes, les responsables des ressources humaines – lorsqu'ils disposent de marges de manœuvre en matière d'allocation des ressources – doivent privilégier la concertation informelle. Ce dernier cas de figure doit plutôt être privilégié en matière de formation continue, d'action sociale et finalement de modernisation.

En tout état de cause, le dialogue social doit s'établir sur les variables réelles et non sur des valeurs théoriques, par exemple sur les effectifs réels et les flux de recrutement, plutôt que sur les emplois budgétaires.

14. Les structures au niveau central

14.1 Combiner gestion aux niveaux central et local par une démarche pragmatique et interactive

Comme on l'a vu ¹, la notion de GPEEC est multivoque. En particulier, les difficultés à mettre en place une GPEEC au niveau interministériel ou à l'échelon d'un ministère, d'une collectivité, ne doivent pas empêcher des réalisations au niveau plus déconcentré des services ou des directions. Les contraintes, mais aussi les objectifs peuvent être différents.

D'un point de vue méthodologique, il importe donc de ne pas confondre entre les trois niveaux : celui du pilotage interministériel, celui de la gestion ministérielle et celui de la gestion locale.

(1) Cf. Chapitre 4 ci-dessus.

À ces trois niveaux, il faut combiner les trois dimensions du pilotage des moyens et des résultats, de la gestion des ressources humaines et enfin du dialogue social.

D'ailleurs, il est possible de mettre en place, dans certains organismes et au niveau déconcentré, des outils de GPEEC, voire de gestion personnalisée des emplois et des compétences sans que les réalisations au niveau global n'avancent au même rythme.

Une telle approche par le terrain peut certes paraître contraire à une démarche logique et cohérente ¹. Cependant, il s'agit de tirer les leçons de l'échec de la création d'outils centralisés – tels que les répertoires ou référentiels de métiers – tout en poursuivant la modernisation en profondeur de la fonction publique de l'État. Il reviendra ensuite aux organismes en charge de la gestion de la dimension macroscopique – DGAFP, direction du budget – d'intégrer les outils développés au niveau local et d'encadrer les évolutions quantitatives selon les directives fixées par les autorités politiques.

L'approche favorisée dans le présent rapport – démarche contractuelle et déconcentrée, utilisation de toute la palette des instruments de la GRH dans la fonction publique – devrait permettre de créer un tel lien entre niveaux local et central, entre gestion qualitative fine et cadrage budgétaire.

Par ailleurs, *le mouvement doit être itératif*, partant des réalités locales – de l'unité de production. – pour être formalisé par l'administration centrale. Les réalisations doivent faire l'objet d'un débat régulier entre administration centrale et gestionnaires locaux, pour pouvoir être adaptées continuellement et rapidement ².

(1) Cf. secrétariat d'État à la Santé, – « Établissements publics de santé - guide de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences », mars 1998.

(2) Dans la démarche « Plans Objectifs – Moyens » (POM), la direction des personnels et des services de l'Équipement négocie chaque année – pour une durée de trois ans – les POM d'un tiers des DDE. Ceci lui permet de constamment mettre à jour ses procédures et ses informations.

14.2 Un préalable : un diagnostic de l'existant réalisé selon une « démarche projet », professionnelle et légère

La première exigence est, à tous les niveaux, de disposer d'une bonne photographie des ressources humaines existantes.

Cette photographie suppose de connaître, avec un degré élevé de précision, au minimum les éléments suivants, quelque soit la position statutaire (titulaires ou contractuels) :

- nombre, âge, et qualification des agents en place ;
- évaluation du nombre et du rythme des départs à la retraite, par grande famille de qualification, par ministère, par résidence administrative (administration centrale ou service déconcentré, suivant la localisation géographique).

Pour ce faire, il pourrait être créé une « équipe projet » légère qui élaborera une méthodologie, un cadre d'analyse, voire des outils informatiques, communs à tous les ministères pour effectuer une photographie des ressources humaines existantes et permettre les agrégations nécessaires. Cette « équipe projet » devrait intervenir dans une logique de fourniture de service auprès des ministères et des organismes administratifs.

Cette démarche pourrait alimenter les travaux de « l'observatoire de l'emploi public » annoncé lors du Comité interministériel de la réforme de l'État du 13 juillet 1999 et dont la mise en place est en cours.

Cette équipe serait pluridisciplinaire – économistes et statisticiens de l'INSEE, spécialistes opérationnels de la GRH de divers ministères, praticiens des statuts de la DGAFP, spécialistes de la gestion budgétaire de la direction du budget – tout en restant légère. Elle devrait se déplacer quelques semaines dans chaque ministère pour apporter l'assistance nécessaire au recueil des données homogènes dans la forme demandée et ensuite collationner celles-ci.

Contrairement à une démarche d'audit ou d'inspection, cette « équipe projet » apporterait autant de valeur ajoutée au profit des services visités qu'elle retirerait d'information de leur part.

Elle se distinguerait ainsi également d'une démarche de recensement autoritaire d'informations. Les tentatives d'obtenir des informations par voie de circulaire ou de questionnaires, adressés par la DGAFP à l'ensemble des gestionnaires, sont en effet rarement couronnées de succès, au moins dans le long terme. Dans le domaine de la recherche d'information, cette démarche consisterait plutôt à élaborer un cahier des charges des informations à demander à l'ensemble des gestionnaires et que ceux-ci devraient diffuser.

L'objectif de cette mission serait ainsi de *créer un outil commun*, et non de procéder à une allocation budgétaire uniforme des moyens. Il faut en effet tenir compte de l'extrême diversité de la situation des ministères, comme l'ont remarqué tous les observateurs de la fonction publique de l'État ¹. Cette « équipe projet », en prenant en compte cette diversité, ferait dialoguer les gestionnaires des ministères entre eux, et contribuerait à créer une dynamique.

Par son action, mais aussi par l'analyse de nombreuses situations différentes, cette équipe se professionnaliserait peu à peu pour constituer à terme une structure permanente au sein de la DGAFP, par exemple sous la forme de « l'observatoire de l'emploi public ».

Son action de service renforcerait sa légitimité auprès des gestionnaires des ministères. L'observatoire, devenu un centre de ressources et d'expertise, serait ainsi à terme chargé d'exploiter et d'actualiser l'ensemble des données, ainsi que de **faire la maintenance du système d'information nécessaire à la GPEEC**.

Une telle démarche avait été entreprise avec succès par le CRDA (Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations) dans son travail de recensement des agents employés au niveau local ². L'expérience n'avait pu se poursuivre faute d'ancrage institutionnel lui permettant de survivre aux changements politiques.

(1) Cf. Chapitre 3.

(2) Ce travail a donné lieu à l'Atlas des services déconcentrés de l'État, avril 1995, ronéoté.

14.3 Coordonner au niveau central les études de GPEEC pour préparer les arbitrages concernant les redéploiements

Il est nécessaire de réformer l'organisation interministérielle de l'animation et de la coordination en matière de fonction publique, d'une part au niveau de l'information et des études, d'autre part au niveau des arbitrages budgétaires.

Une structure interministérielle Budget/DGAFP, à la fois légère mais située dans un lieu central, pourrait être créée pour améliorer le niveau et la coordination de l'information. Devrait également être renforcée la dimension interministérielle de la préparation des arbitrages du Premier ministre en matière de gestion interministérielle et de redéploiement des emplois et des compétences.

Le positionnement institutionnel de cette structure devrait se concevoir en lien avec celui de « l'observatoire de l'emploi public » et la réflexion sur le rôle de la DGAFP. En effet, cette structure devra à la fois disposer d'un champ d'action interministériel mais aussi d'une grande indépendance afin de gagner une crédibilité et une légitimité, non seulement parmi les gestionnaires des fonctions publiques mais aussi dans la société.

Le fonctionnement de cette structure devrait procéder d'une relation générale de confiance qui doit s'établir entre politique et gestionnaire. Le politique doit intervenir à des moments réguliers, pour fixer les orientations et les objectifs généraux en matière de mission, et définir le cadrage général de l'évolution des moyens. Libre de choisir ses modalités d'organisation, le gestionnaire doit être pleinement responsable de sa production. En revanche, il doit rendre des comptes régulièrement à l'échelon politique sur ses résultats et le degré de satisfaction des objectifs qui lui ont été assignés.

Pour l'assister, cette structure pourrait s'appuyer sur un réseau de correspondants ministériels spécialistes de la GPEEC, hauts fonctionnaires ou inspecteurs généraux, experts dans ce domaine.

Cet organisme devrait avoir pour mission de rendre régulièrement public les travaux sur l'évolution de la fonction publique, tout en tenant compte de son rôle d'aide à la décision du Premier ministre.

14.4 Professionnaliser les directions du personnel

Toutefois, ces mesures ne seront effectives que s'il existe une réelle capacité de mise en œuvre, et en priorité, des gestionnaires formés à une véritable gestion des ressources humaines, et non à la simple administration des statuts.

Le rapport « Gestion des ressources humaines » remis au ministre de la Fonction publique en décembre 1998 ¹ indique plusieurs pistes pour améliorer la fonction gestion des ressources humaines dans les administrations d'État.

14.4.1 Créer une incitation à la bonne gestion des ressources humaines

Il faut tout d'abord valoriser cette fonction, tant les dirigeants d'administrations sont peu incités à la bonne gestion des ressources humaines. Ce manque d'incitation peut être systémique, et concerner l'organisation d'ensemble de l'administration :

« L'attention portée à la "ressource humaine" s'affaiblit notablement dès que l'activité concernée n'est plus, implicitement, considérée comme entrant dans le "cœur de métier" ».

Cette absence d'incitation à la bonne gestion des ressources humaines peut être également générale et concerner la carrière des gestionnaires :

« ... [L]es cadres n'ont pas souvent une connaissance précise des responsabilités qui leur reviennent, de l'articulation avec les responsabilités propres aux directeurs des ressources humaines, des compétences spécifiques qui doivent être les leurs en la matière, des bienfaits pour l'accomplissement des missions dont ils ont la charge d'une "bonne" gestion des ressources humaines.

Ils ne savent pas non plus s'ils sont ou non appréciés sur leur engagement dans la gestion de proximité, et à plus long terme, des personnels qu'ils encadrent »

(1) Serge Vallemont, Gestion des ressources humaines dans l'administration, La Documentation française, août 1999.

Outre des remèdes à ce déficit de motivation – et donc d’incitation – plusieurs mesures peuvent être mises en œuvre pour améliorer les conditions générales de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l’État.

14.4.2 Revaloriser l’entretien individuel d’évaluation des agents – voire dans certains cas, l’instaurer.

L’entretien individuel d’évaluation est un instrument essentiel de la gestion des ressources humaines, voire plus profondément de la vie dans une organisation humaine. Il s’agit de l’une des rares occasions de « face à face » entre un cadre et son collaborateur, dans un contexte dépassionné, fondé sur une analyse bilan-objectif. Il peut s’y échanger d’ailleurs autant d’information de part et d’autre.

Il constitue par ailleurs un élément important de la gestion individuelle des carrières et de l’adéquation de l’agent à l’emploi qu’il occupe. Il devrait être à la base de l’analyse du besoin en formation et des perspectives de promotions.

La collecte des résultats des entretiens individuels forme donc le fondement de la GPEEC.

Or, malgré les relances réitérées et les consignes gouvernementales, l’entretien individuel n’est pas toujours systématiquement pratiqué, ou alors parfois de façon peu sérieuse ou encore sans formation et outils adaptés pour aider les évaluateurs.

L’entretien individuel d’évaluation doit être systématisé – lorsque ce n’est pas encore le cas – et soigneusement préparé et utilisé.

14.4.3 Doter les gestionnaires de ressources humaines d’une véritable capacité à élaborer des plans de formation adaptés aux besoins.

Le rapport *Gestion des ressources humaines dans l’administration* précité propose une série de mesures qu’il faut mettre en œuvre pour doter les gestionnaires d’une capacité à élaborer des plans de formation, auxiliaires essentiels pour rendre opérationnelle toute démarche de GPEEC.

14.4.4 Généraliser la pratique des conseillers en mobilité et créer des cellules carrières

Il faut institutionnaliser et professionnaliser des chargés de mission qui auront des fonctions de conseil, tant auprès des agents que de leurs gestionnaires, en matière de mobilité et de parcours professionnalisant.

15. Les structures au niveau ministériel : développer, pérenniser et rendre opérationnelle la démarche des PPM

15.1 Procéder à l'analyse des missions dans chaque ministère et hiérarchiser les priorités de la GPEEC

Il faut poursuivre la démarche engagée dans chaque ministère à l'occasion des PPM.

À partir de l'analyse des missions, il faut identifier les priorités pour s'adapter; identifier les « emplois sensibles » c'est-à-dire ceux qui dans les 5-10 ans à venir représentent des enjeux majeurs, et agir d'abord sur eux en termes de GPEEC.

15.2 Diversifier les modes de fourniture des services publics

Pour faire face aux évolutions induites par la démographie sur l'organisation des administrations et sur leur capacité à fournir les services publics, il sera sans doute indispensable d'élargir la palette des instruments disponibles.

15.2.1 La sortie de l'activité du secteur public : analyser le « mode d'emploi » de l'externalisation

Ainsi, dans certains cas, il pourra être plus opportun de faire appel à des fournisseurs externes au service public pour effectuer certaines tâches. Il pourra s'agir d'externaliser des tâches de logistique, voire également de charger une entité extérieure de fournir l'ensemble de la prestation de service public. Le recours à la sous-traitance privée n'est qu'une des modalités envisageables, au même titre que des prestations croisées entre administrations

Or, l'externalisation est parfois freinée par une certaine méconnaissance de ses effets et des bonnes pratiques à développer. Il importe donc de mettre en évidence les conditions dans lesquelles une entité externe peut fournir l'ensemble de la prestation sans que la qualité du service public soit mise en cause.

Une étude sur un échantillon large d'administrations, tant de l'État que territoriales ou hospitalières, pourrait mettre en évidence un « mode d'emploi » de l'externalisation de certaines activités et les conditions dans lesquelles celle-ci doit être définie, suivie et contrôlée pour garantir la qualité du service public.

15.2.2 Ne pas exclure l'existence d'opérateurs publics diversifiés

La poursuite de certaines activités au sein de l'administration, voire la poursuite de certaines missions de service public, va sans doute nécessiter une redéfinition en profondeur des modalités d'organisation du service public et une redistribution des tâches entre organismes publics, notamment par la mutualisation de certaines fonctions ou compétences. À cette occasion, il n'est pas exclu que des opérateurs publics d'un type nouveau doivent être créés, à côté de l'État.

Certains secteurs ont d'ailleurs déjà adopté ce type d'organisation, comme dans le cas de la santé et du travail. Ainsi, le secteur « emploi - formation professionnelle » du ministère de l'Emploi et de la Solidarité gère 160 milliards de F avec 10.000 agents, grâce à l'existence d'un certain nombre de grands opérateurs extérieurs (ACOSS, UNEDIC, CNASEA, ANPE, AFPA).

Pour conduire les adaptations nécessaires, il ne faudra pas s'interdire de réfléchir à la création d'opérateurs publics diversifiés.

16. Les outils opérationnels.

16.1 Un objectif global : créer une capacité de réaction rapide aux évolutions de l'environnement social

Il faut donner aux administrations et aux collectivités une capacité de réactivité d'autant plus grande qu'il ne faut pas trop espérer l'affichage d'une stratégie à moyen terme.

16.2 Agir sur les modalités de recrutement

En raison en particulier des évolutions démographiques, le recrutement sera sans doute un des instruments de gestion de prédilection des gestionnaires. Encore faudra-t-il que les modalités d'organisation des recrutements soient adaptées à l'impératif de modernisation de la fonction publique. Plusieurs pistes sont envisageables.

- **La professionnalisation des concours doit être améliorée, afin de retenir les compétences davantage que les connaissances. Elle devrait être particulièrement mise en œuvre dans les cas où il est nécessaire de trouver rapidement des compétences. Dans le respect des principes de la fonction publique, les recrutements sur titre pourraient être développés pour certains types de compétences.**
- **Les modalités statutaires de recrutement pourraient être aménagées afin de permettre une meilleure adéquation aux besoins spécifiques de certaines tâches. Ainsi, il faudrait envisager :**

- une gestion fine des limites d'âge minimum et maximum aux concours pour adapter les flux de recrutement à la pyramide des âges et des qualifications des corps d'accueil ;

- une réflexion sur la création de concours polyvalents, en particulier pour les spécialités des corps enseignants, afin de permettre une certaine souplesse d'adaptation le plus en amont possible ;
- une réflexion interministérielle sur les modalités de prise en compte des pointes d'activité, soit par des concours spécifiques de recrutements de titulaires saisonniers ou à temps partiel, lorsque l'activité rend obligatoire ce type d'intervention, soit par l'amélioration des dispositifs de mise à disposition de personnels entre collectivités publiques.

Le recrutement par concours de travailleurs saisonniers soulève de nombreuses difficultés, ne serait-ce qu'en matière de cumul d'emplois, de régimes de protection sociale, etc. Cependant, avec la mise à disposition temporaire d'agents entre collectivités publiques, il s'agit d'un des moyens de faire face, au meilleur coût, aux pointes d'activité qui ne peuvent être toutes absorbées par l'externalisation.

16.3 Une priorité : développer la mobilité fonctionnelle des agents

Certes, la mobilité géographique est souvent élevée et s'accompagne souvent d'un changement de tâches. Elle est cependant largement subie, d'abord par les agents en début de carrière, ensuite par les services qui voient des taux de rotation des personnels très élevés. Certes également, la promotion interne constitue un flux continu.

La mobilité fonctionnelle reste cependant limitée surtout pour les catégories B et C, voire se réduit, en particulier entre ministères et *a fortiori* entre les trois fonctions publiques ¹. Or, elle sera de plus en plus nécessaire, en particulier pour faciliter la réallocation des ressources humaines, soit sur le territoire, soit entre administrations, pour mieux adapter le service aux besoins ou simplement faire face à l'évolution démographique.

16.4 Prendre en compte et diminuer le coût de la mobilité

(1) Voir l'annexe 6 spécifique à la mobilité.

16.4.1 Diminuer le coût de la mobilité pour l'organisme d'accueil : l'accompagner par une formation systématique à la prise de poste

La relation entre formation continue et mobilité professionnelle est complexe. Elle débouche notamment sur la problématique de la validation des acquis, et donc sur la question technique de la méthode de prise en compte des compétences acquises et de leur mesure. Elle pose également le problème institutionnel de l'autorité qui valide les acquis.

Par ailleurs, la combinaison de la formation et de la mobilité ne doit pas être systématique. Ainsi la formation doit-elle être utilisée comme une aide dans le nouveau poste et comme une incitation à la mobilité. Elle ne doit cependant pas être une condition de la promotion de grade, qui doit rester la sanction d'une compétence acquise dans une fonction ou la réussite à une sélection.

La proportion des recrutements par concours interne pourrait être accrue. Cette mesure serait également une réponse à l'élévation générale des niveaux de formation des agents entrant dans la fonction publique.

Des concours internes communs pour certains types de corps donnant accès à des emplois fonctionnellement très proches pourraient être organisés.

À terme, les acquis de la formation continue dispensée à travers les dispositifs ministériels pourraient être validés à l'occasion et sous réserve d'une mobilité fonctionnelle.

En tout état de cause, il faudrait développer la formation à la prise de poste, en particulier pour les emplois à responsabilité ou identifiés comme « sensibles ».

16.4.2 Reconnaître le coût budgétaire de la formation continue et de la mobilité et le provisionner

La formation est un investissement, qui se réalise tout au long de la carrière et dont les effets se prolongent dans le temps.

Il faut dès lors admettre, comme le fait France Telecom par exemple, que la formation, et plus généralement la mobilité, ont un coût. Ce coût devrait être évalué et provisionné. En particulier, l'efficacité de l'appareil de formation continue de l'État devrait être évaluée :

- au regard de l'efficacité de la formation elle-même, pour le service et pour l'agent ;
- au regard des modalités les plus appropriées et les moins coûteuses pour dispenser les formations ¹. En matière de formation, l'objectif – ou la contrainte – devrait être d'accroître le niveau de formation des agents sans augmenter le coût global de la formation.

L'ARTT pourrait donner une bonne occasion de réflexion sur les modalités de la formation, en particulier sur son profil au long de la carrière des agents.

Il faudrait réaliser un bilan objectif entre, d'une part, le coût – en crédit mais aussi en temps travaillé – de la formation et, d'autre part, l'amélioration de l'efficacité qu'elle induit. Ce bilan devrait tenir compte du profil de l'acquisition de la formation tout au long de la carrière.

16.5 Déconcentrer la gestion des ressources humaines

La déconcentration de la gestion des ressources humaines, déjà amorcée dans de nombreux ministères, doit cependant être accentuée. Elle est nécessaire pour prendre en compte cette simple réalité géographique de l'administration française: la présence de la majorité des agents au niveau local. Elle est en outre nécessaire pour faciliter leur gestion et en améliorer la qualité, voire répondre à leur souhait, notamment en matière d'affectation géographique. Cependant, la déconcentration ne peut se concevoir que soigneusement pilotée et exige d'être accompagnée par un certain nombre de dispositions indispensables pour garantir une amélioration de la gestion des personnels dans le respect des grands principes de la fonction publique.

(1) A titre d'exemple, la marine nationale a créé des outils multimédia de formation pour être utilisés pendant les temps libres lors des missions embarquées.

La déconcentration de la gestion des ressources humaines :

- **nécessite de s'inscrire dans une démarche impliquant les représentants du personnel ;**
- **de choisir le niveau de déconcentration à partir des attentes et des besoins du terrain ;**
- **de prendre en compte les spécificités de chaque administration ;**
- **de développer les compétences des échelons déconcentrés appelés à recevoir les nouvelles responsabilités de GRH ;**
- **de doter l'administration centrale des compétences nécessaires au pilotage, à la maîtrise et au suivi de la déconcentration.**

16.5.1 Le pilotage des services déconcentrés

Un pilotage indispensable

La nécessité de développer au sein des administrations centrales une capacité de pilotage des services déconcentrés a été renforcée par la charte de la déconcentration qui a attribué au niveau central la responsabilité de la conception, de l'orientation, du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques, *la mise en œuvre des politiques incombant aux services déconcentrés.*

L'article 2 de la charte précise en effet que les administrations centrales ont en charge :

« ...la détermination des objectifs de l'action des services déconcentrés de l'État, l'appréciation des besoins de ces services et la répartition des moyens alloués pour leur fonctionnement, l'apport des concours techniques qui leur sont nécessaires, l'évaluation des résultats obtenus »

Cette capacité à piloter les services déconcentrés de l'État est essentielle pour éviter que l'action de l'État ne devienne une double politique : une politique des ministères et une politique de terrain. Elle suppose que les administrations centrales soient en mesure de fixer des objectifs clairs, avec un niveau de précision suffisant mais pas excessif, afin d'orienter l'action des services sans éliminer les marges d'adaptation nécessaires à la mise en œuvre des politiques.

L'atteinte de ces objectifs doit être mesurable (par des indicateurs ou d'autres mesures objectives de résultats) afin de garantir leur crédibilité. Mais il faut que *les dispositifs de mesure des résultats soient simples, utiles pour les services déconcentrés eux-mêmes, et constituent des outils de dialogue et d'émulation*. Le gestionnaire de base qui mesure doit recevoir en retour des données « retraitées » favorisant au niveau de son service les débats sur les coûts et sur l'organisation du travail, afin d'en rechercher la meilleure efficacité. Plutôt que la recherche de la mesure en valeur absolue, la comparaison est plus appropriée aux productions de l'administration, dès lors que l'on aura su rendre les choses comparables.

Les actions relevant du pilotage des services déconcentrés

Les actions relevant du pilotage des services déconcentrés sont essentiellement :

- la préparation du cadrage des objectifs et des priorités devant se traduire par une lettre du ministre énonçant les grandes priorités, lesquelles seront ensuite déclinées en terme d'actions par chacune des directions sectorielles d'administration centrale ;
- l'allocation des moyens (avec valorisation des moyens en personnel sur la base de coûts standards par catégories de personnels), en cohérence avec les missions du service découlant des orientations nationales ajustées en fonction du contexte local. Elle doit être fondée sur un processus de négociation – contractualisation sur les objectifs et les moyens du service exigeant une démarche itérative entre le niveau central et le niveau déconcentré pour parvenir à la meilleure adaptation possible des moyens en personnels aux objectifs du service. Cette méthode itérative est également indispensable pour identifier et gérer les risques en matière de GRH, grâce à des mécanismes de retour d'informations, allant des unités opérationnelles vers l'échelon de pilotage ;
- la mise au point des critères et des méthodes de répartition des ressources en personnels vers les services déconcentrés, en fonction de leurs objectifs ;

- l'élaboration d'indicateurs de résultats, tableaux de bord, bilans, et la mise au point de dispositifs de comparaison prenant en compte les spécificités locales ;
- la coordination des remontées d'information et le recueil des avis et suggestions des services déconcentrés en amont des grandes options stratégiques ;
- l'assistance aux services déconcentrés en matière d'organisation et de méthodes, de développement du contrôle de gestion, de pilotage local des services, etc. ;
- le suivi, l'évaluation, la validation et la diffusion des expériences ;
- l'animation du réseau en termes de management : organisation de dispositifs d'échanges et de communication entre et avec les services déconcentrés, valorisation des innovations et des innovateurs, etc. ;
- le suivi de la production des instructions et circulaires des directions d'administrations centrales pour s'assurer de leur compatibilité avec les priorités fixées aux services déconcentrés ;
- la gestion de l'encadrement supérieur des services déconcentrés ;
- le suivi de l'activité des services déconcentrés, l'évaluation des résultats et les propositions d'actions correctrices.

Positionnement de la structure de pilotage des services déconcentrés

Lorsqu'il existe des directions d'objectifs et de moyens, comme par exemple, la direction générale de la comptabilité publique et la DGI, la structure chargée du pilotage des services déconcentrés devrait être rattachée au directeur général.

Ce cas est cependant exceptionnel. En général, les services déconcentrés d'un ministère sont chargés de la mise en œuvre de politiques relevant de la responsabilité de plusieurs directions d'administration centrale. Il est donc indispensable qu'elles

s'impliquent toutes dans cette fonction de pilotage, dès lors qu'il n'existe pas de secrétariat général.

L'organisation du pilotage doit alors reposer sur deux niveaux :

- **un niveau correspondant au pilotage stratégique,**
- **un niveau correspondant au pilotage opérationnel.**

Le pilotage stratégique pourrait être assuré par un comité de pilotage stratégique comprenant les directeurs d'administration centrale concernés par l'activité des services déconcentrés auxquels il serait recommandé d'adjoindre un ou deux directeurs de services déconcentrés désignés par le ministre, afin d'intégrer au mieux les réalités territoriales. Les fonctions du comité seraient de cadrer les objectifs assignés aux services, de hiérarchiser les priorités, de fixer les grandes orientations en terme d'évolution des moyens, d'approuver les contrats d'objectifs avant leur signature par le ministre, d'évaluer les résultats et de définir les actions correctrices.

À partir de ces grandes fonctions, le comité fixerait à la structure chargée du pilotage opérationnel, le programme annuel des actions à développer. Cette structure serait l'instrument opérationnel du comité. Les directions de moyens (ressources humaines, moyens de fonctionnement) des administrations centrales auraient alors « vocation naturelle » à abriter cette structure sous réserve qu'elles se dotent de la capacité de stimuler et de conduire les réformes et à condition de développer une coordination étroite avec les autres directions. Il reviendrait alors au directeur auquel est rattachée cette structure de pilotage d'animer le comité stratégique, qui normalement devrait se réunir deux à trois fois par an, et d'en assumer la fonction de secrétariat.

Les compétences à rassembler dans la structure de pilotage opérationnel

Au-delà du problème de structures, l'important est de réunir les compétences qu'exigent les missions à assurer. Il paraît indispensable que le responsable du pilotage opérationnel soit un cadre supérieur ayant, par son parcours professionnel, acquis une connaissance des services déconcentrés lui donnant une légitimité incontestable pour assumer cette fonction (un directeur d'un service déconcentré important par exemple).

C'est une équipe de haut niveau qui doit l'entourer, imprégnée de la culture de l'État territorial, mais disposant parallèlement d'une

capacité de conceptualisation (conception des outils de pilotage, des instruments de contrôle de gestion, etc.) indispensable pour mettre en place les nouveaux modes de relations entre le centre et la périphérie. La dimension communication est également essentielle et les compétences correspondantes doivent être présentes dans l'équipe. En particulier la diffusion des nouvelles pratiques passe par la mise en place et l'animation de réseaux de professionnels (chefs de service, chefs de personnels, responsables de formation, contrôleurs de gestion, chargés de communication, etc.) qu'il revient à la structure de pilotage de créer et de faire vivre. C'est donc une équipe pluridisciplinaire aux origines diversifiées, centre et périphérie, qu'il convient de rassembler dans une telle structure.

16.5.2 Déconcentrer la gestion du personnel

Une véritable gestion prévisionnelle ne peut se concevoir qu'en s'appuyant sur une gestion de proximité du personnel. La déconcentration de la gestion doit cependant répondre à ce qui doit être sa finalité première : améliorer la qualité de la gestion des ressources humaines dans le respect des grands principes de la fonction publique.

La déconcentration de la gestion des ressources humaines doit alors être accompagnée d'un programme d'action répondant aux impératifs de la déconcentration, comme indiqué au 4.5, et visant à :

- gérer les relations entre administrations centrales et services déconcentrés grâce à des systèmes d'information fiables ;
- inscrire la démarche dans un contexte de dialogue social, constant et approfondi, conduisant à des réponses concrètes aux problèmes posés.

Dans ces conditions, une partie importante des actes de gestion courante peut être déconcentrée aux niveaux les plus opérationnels des administrations.

Au-delà, les concours de recrutement pourraient être au maximum organisés à l'échelon déconcentré pertinent, suffisamment proche du terrain pour faciliter le recrutement sur des bassins qui soient à la fois des bassins d'emplois et de vie, mais en même temps à des niveaux suffisants pour garantir l'égalité devant les concours.

Cette déconcentration des concours paraît d'autant plus utile pour les corps nombreux à l'échelon local, comme beaucoup de corps des catégories B et C.

Les expériences de concours recrutant des agents administratifs concernant plusieurs ministères, mises en œuvre depuis quelques années, devraient être développées.

La formation pourrait également être mutualisée au niveau local, comme cela se fait parfois déjà avec succès.

16.6 Agir sur les freins à la mobilité

16.6.1 Organiser la mobilité entre administrations au niveau des bassins d'emplois

La mobilité sur les bassins d'emplois administratifs devient de plus en plus nécessaire. Cette notion de *bassin d'emplois* revêt d'ailleurs de plus en plus d'importance, y compris pour le secteur privé. L'activité croissante des femmes rend en effet nécessaire, dans l'approche de la mobilité, non seulement la prévision de la trajectoire professionnelle et géographique de l'agent, mais aussi la problématique du travail du conjoint.

Or, le décret de 1997 conférant certains pouvoirs aux préfets reçoit lentement un début d'application. Certes, il est arrivé dans le passé que des mesures autoritaires soient prises pour faciliter les reconversions de fonctionnaires dans un bassin d'emplois.

Ainsi, au début des années 1970, une loi avait été prise pour faciliter le reclassement des agents de la direction de la poste, alors en pleine restructuration. Tout mouvement de personnel dans le département devait *obligatoirement* être validé par le directeur départemental de la poste, qui pouvait ainsi proposer en priorité ses agents aux autres ministères.

Plutôt que de passer par des mesures autoritaires, il est préférable de procéder par incitation, comme cela est proposé plus bas.

16.6.2 Intégrer l'évolution des compétences à travers la notation et les concours

Des indications sur les compétences objectives pourraient figurer dans la fiche d'évaluation.

Ces indications pourraient servir de support au dialogue entre l'agent et le notateur, mais aussi comme moyen, historiquement, de faciliter les promotions et enfin comme information pouvant être agrégée au niveau global pour permettre l'élaboration des « pyramides culturelles » des administrations.

Dans de nombreux cas, les concours pourraient être davantage professionnalisés, notamment pour les concours internes, mais aussi pour certains concours externes, qui pourraient être alors ouverts à des agents ayant acquis une expérience professionnelle dans le secteur privé.

Les expériences réussies en cette matière – comme le cas des ingénieurs des travaux publics de l'État affectés à la politique de la ville – pourraient être diffusées.

16.6.3 Réduire les freins statutaires et financiers à la mobilité

Harmoniser, en tendance, les situations statutaires et indemnitaires

S'il est illusoire de prévoir un alignement immédiat de l'ensemble des régimes indemnitaires, il est en revanche indispensable d'indiquer la direction du mouvement et de donner des signes de la détermination des autorités politiques et des gestionnaires à appliquer cette politique.

De même, il est illusoire de prescrire un mouvement général de fusion des corps, qui serait difficilement gérable. Il est d'ailleurs difficile de mener un bilan objectif des fusions de corps qui sont intervenues depuis 1990.

Plusieurs mouvements se sont en effet conjugués :

- création de corps pour mettre en œuvre le protocole Durafour,

- fusion de corps par pôle administratif, soit pour réunir des corps à faible effectif mais exerçant des missions comparables, soit pour tenir compte de rapprochement entre ministères ¹, soit pour tenir compte du rapprochement de services déconcentrés ²;
- fusion, plus rare, au sein d'un même ministère, entre corps d'administration centrale et corps de services déconcentrés³ ;
- création pour faire face à des « missions nouvelles » ;
- création de corps pour intégrer des agents contractuels ;
- multiplication des statuts d'emploi.

Certes, le mouvement de fusion de corps n'est pas nécessairement une amélioration en soi, selon les conditions statutaires et indemnitaires retenues. Cependant, il doit être poursuivi dès lors qu'il correspond à des motifs fonctionnels objectifs.

Les autorités politiques et les gestionnaires doivent se donner comme objectif d'aligner, en tendance, les régimes indemnitaires. Par ailleurs, et dans un premier temps, il importe de maintenir aux agents détachés leur régime indemnitaire s'il est plus favorable dans leur corps d'origine. De même, il conviendrait, à chaque modification statutaire, d'assouplir les statuts particuliers trop précis, facteur de rigidité en termes de gestion.

Créer une incitation à la mobilité entre ministères en rendant neutre les détachements en surnombre dans les grades d'avancement

Le détachement dans un grade d'avancement du corps d'accueil peut se révéler un frein à la mobilité. Les mobilités fonctionnelles sont en effet souvent le cas d'agents disposant déjà d'une certaine expérience professionnelle, et donc, statutairement, se situant dans une plage d'appel d'un grade d'avancement ou dans ce grade d'avancement.

Les membres du corps d'accueil sont alors réticents à voir la mécanique des promotions bloquée par un individu extérieur au ministère. Celui-ci doit donc s'attendre à ne pas être défendu par les représentants de son corps d'accueil, ce

(1) Depuis 1997, trois exercices de ce type ont eu lieu : Finances – Industrie, Défense – Anciens Combattants et Affaires étrangères – Coopération.

(2) Par exemple, fusion des inspections de la formation professionnelle et du travail.

(3) Cas de la filière administrative de l'Aviation civile, réformés cependant dans le cadre particulier de « protocoles sociaux » s'appliquant à ce secteur.

qui peut le démotiver dans son initiative de mobilité Par ailleurs, dans le ministère d'origine, tant les gestionnaires que les représentants des agents du corps d'origine ont la plus grande difficulté à suivre et à défendre l'agent en mobilité.

L'agent n'est donc pas incité à la mobilité. Au niveau microscopique, cela peut aller à l'encontre d'un enrichissement professionnel mutuel, et de l'agent, et des administrations d'accueil et d'origine, qui perdent tous une occasion de « fertilisation croisée » Au niveau macroscopique, ce type de réaction limite les redéploiements d'agents, notamment de catégorie C, entre administrations sur un même bassin d'emplois.

Les mouvements d'agents complémentaires de l'Agriculture et de La Poste en Ile-de-France

Par exemple, le ministère de l'Agriculture éprouve beaucoup de difficultés à pourvoir ses emplois en agents administratifs de catégorie C dans les départements du pourtour de l'Ile-de-France, alors qu'au même moment La Poste cherche à résorber des sureffectifs dans l'ensemble des bureaux de ces mêmes départements. Cependant, le redéploiement de ces agents est limité par la mécanique de promotion statutaire.

Trois types de solutions devraient alors être explorés.

- **Au minimum, une instruction aux contrôleurs financiers devrait prévoir que le détachement sur un grade d'avancement s'accompagne d'un gel du poste budgétaire dans le ministère d'origine, pour autant que le ministère d'origine ne pourvoie pas celui-ci lui-même par un détachement.**
- **De façon plus positive, une instruction aux contrôleurs financiers pourrait prévoir que les détachements sur un grade d'avancement se feront sur les autres grades du corps et ne viendront donc pas grever les avancements dans le corps d'accueil. Ceci reviendrait à autoriser les surnombres dans le grade d'avancement, mais pour la fraction seulement de l'indice entre le grade de base et le grade d'avancement. Cette différence d'indice serait gagée d'un point de vue budgétaire sur le ministère d'origine.**
- **Enfin, à terme et pour permettre un traitement de masse de cette question, une « bourse de points d'indice » serait créée entre les ministères, réservée à la prise en compte du différentiel de points d'indice entre le grade d'avancement dans le corps d'accueil et le**

grade d'origine. Les ministères pourraient s'échanger ces points, pour gérer une politique dynamique d'accueil ou de placement, selon leur situation.

Il ne faut pas cacher les difficultés d'ordre opérationnel, budgétaire et statutaire de ce type de propositions.

D'un point de vue opérationnel, il faut privilégier des systèmes qui requièrent le minimum de pilotage centralisé. Il faut en effet éviter de créer des goulots d'étranglement ou de confier à des instances centralisées des fonctions qu'elles ne pourraient exercer effectivement, faute d'information suffisante. En revanche, ce type de solutions paraît plus particulièrement adapté à des corps interministériels, faisant déjà l'objet d'un minimum de gestion commune.

D'un point de vue budgétaire, ces propositions seraient neutres en crédits. En revanche, elles conduisent à accepter la création de surnombres. Ceux-ci sont sévèrement critiqués par la Cour des comptes ¹. Par ailleurs, les surnombres soulèvent deux risques.

D'une part, si ce mécanisme se développe sans limite, la pérennisation des surnombres entraînera à terme une demande de création de postes budgétaires dans les postes d'avancement, et donc pourrait alimenter une inflation d'effectifs et contourner le pyramidage statutaire. Ce risque d'inflation serait aggravé pour les corps sans pyramidage statutaire pour lesquels il n'existe donc qu'un pyramidage budgétaire en loi de finances.

Cependant, la mesure pourrait être assortie de plusieurs limites :

- elle devrait être plafonnée, en crédit et en proportion des emplois budgétaires du grade d'avancement du ministère d'accueil ;

(1) Dans son dernier rapport particulier de décembre 1999 sur la fonction publique, la Cour note : « La plus importante de ces transgressions est constituée par la notification non formalisée aux services gestionnaires d'autorisations d'emplois excédant les autorisations ouvertes par les lois de finances, pratique connue sous la dénomination de 'surnombres'. »

« (...) Les surnombres provenant de décisions gouvernementales, dont les modalités sont donc variables, recouvrent deux catégories de violations, de gravité inégale, des autorisations budgétaires : dépassement global des emplois ouverts pour un ministère (plus exactement une section budgétaire) considéré, ou dépassements par grade, par corps ou par catégorie (A, B ou C), « gagés » par des vacances d'emplois. Dans tous les cas, l'autorisation donnée par le Parlement est transgressée. »

- elle devrait être réservée à l'accueil en mobilité d'agents venant d'une autre fonction publique ou d'un autre ministère ;
- son bénéfice devrait être réservé à l'accueil en détachement d'agents ayant déjà une certaine ancienneté dans leur grade, afin d'éviter de créer une bourse occulte de promotions.

D'autre part, ce mécanisme pourrait se heurter à la tradition de la présentation des emplois budgétaires en loi de finances. Il nécessitera en effet de présenter une fraction des emplois budgétaires sans différencier leur grade.

Cependant, cette objection juridique n'est que très théorique. L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 ne prescrit qu'une présentation en emplois. Seule la tradition a fait évoluer la présentation au Parlement vers une présentation par grade. Par ailleurs, les rapports successifs de la Cour des comptes démontrent que cette présentation différenciée par grade n'empêche pas la création récurrente de surnombres par autorisation du ministre du Budget. Au contraire, on peut se demander si le contrôle d'une enveloppe ne serait pas plus simple et plus efficace qu'un contrôle apparemment très précis, mais largement illusoire, et nécessitant une mise en œuvre très détaillée, au plus près du terrain. Cette approche pourrait être soumise au Parlement.

Enfin, d'un point de vue statutaire, ce type de mécanismes ne pourrait naturellement s'appliquer qu'aux corps pour lesquels existe un pyramidage statutaire.

À défaut d'un système mutualisé, on ne voit pas comment échapper à la pratique actuelle des « détachements croisés ». Ceux-ci ont certes l'avantage d'être effectués nombre pour nombre entre deux ministères. Ils sont cependant extrêmement lourds à gérer. Ils ne conviennent donc pas à un traitement de masse, nécessaires à certains redéploiements d'effectifs.

17. Faire des technologies de l'information et de la communication un levier de modernisation

Les technologies de l'information et de la communication peuvent faire l'objet d'un traitement selon deux axes :

- d'une part, des mesures doivent être prises pour faciliter leur implantation dans les organisations, et en particulier pour faciliter l'adaptation des compétences individuelles à leur utilisation ;

- d'autre part, elles peuvent constituer une occasion de modernisation de la gestion des relations humaines.

Plan et programmes de formation continue devront être définis en fonction à la fois des projets d'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans les services et des projets personnels.

La maîtrise des équipements est en effet nécessaire à la fois pour assurer une utilisation efficace et pour conserver à chacun sa place dans l'organisation générale des services publics.

L'utilisation en mode « push » ¹ et l'interactivité des TIC pourraient être utilisées pour faciliter certaines opérations de gestion, et notamment favoriser la mobilité fonctionnelle.

Plutôt que de simplement numériser les bourses d'emplois existantes et laisser les agents dans une démarche passive de recherche d'information, l'internet permettrait par exemple à ceux-ci de transmettre leur profil de compétence et leurs desiderata à un serveur qui les avertirait, en temps réel, de l'existence d'une demande pour tel ou tel poste. De même, une telle démarche interactive pourrait être développée entre gestionnaires de personnel, pour animer leurs échanges en matière de détachement. Certes, cet outil ne suscitera pas à lui seul la mobilité, mais il ne pourra qu'être incitatif.

Une réflexion opérationnelle sur TIC et mobilité géographique devrait être menée dans les ministères à forte implantation territoriale et dans lesquels la mobilité géographique est actuellement à la fois trop forte et peu gérée.

Les conditions – notamment sociales et économiques – dans lesquelles télétravail et mobilité géographique peuvent être arbitrés, pourraient faire l'objet d'analyses objectives et indépendantes, afin de déterminer une stratégie de transfert de l'activité pour accompagner les migrations des agents qui seraient considérées comme inéluctables.

(1) Cf. chapitre 2.

18. Préparer l'évolution du cadre général de la GRH vers une démarche contractuelle, pluriannuelle et responsabilisante.

Le mode de gestion des ressources humaines est aussi le reflet de l'organisation du travail et des modalités de gestion de l'organisme. Une amélioration de la GRH dans les services de l'État, et la mise en place d'une GPEEC, ne peuvent se concevoir sans une évolution en profondeur du mécanisme d'allocation des ressources, du mode d'évaluation des résultats, du degré de responsabilité et de la liberté d'innovation des différents échelons.

On l'a vu ¹, la démarche actuelle de contractualisation, à moyen terme, des crédits de fonctionnement et des effectifs entre le Budget et les ministères dépensiers, constitue une méthode efficace, voire indispensable, pour assurer un environnement stable et prévisible aux gestionnaires des ressources humaines. Il s'agit donc d'une condition nécessaire à la mise en place d'une GPEEC.

Cependant, une telle contractualisation sur les effectifs ne pourra être généralisée efficacement à l'ensemble des ministères. Par construction, elle ne peut s'appliquer qu'à certains ministères stratégiques à un titre ou à un autre. D'ailleurs, depuis le milieu des années 1980, la contractualisation n'a concerné que quelques ministères (Équipement, puis certaines directions du ministère de l'Économie et des Finances).

Au-delà de cette technique de contractualisation sur les effectifs, qu'il faut donc développer et pérenniser, un nouveau mode de régulation budgétaire doit être inventé. Une régulation contractuelle et pluriannuelle ne pourra être généralisée que si elle abandonne comme objectif le *volume des moyens* pour s'intéresser au *niveau des performances*.

La régulation par le rapport qualité-prix des prestations, voire leur simple coût, permet une véritable gestion contractuelle et responsabilisante à l'échelon déconcentré. Dans ce modèle, le niveau d'effectifs n'est plus une cible sacro-sainte, mais l'un des paramètres d'une gestion dont l'objectif est la satisfaction des besoins des usagers au moindre coût collectif.

Un tel modèle suppose notamment la mise en place d'indicateurs de coût et de performance prenant en compte la spécificité des différentes administrations et exigeant un temps d'apprentissage. Ceci suppose donc un travail approfondi au niveau des unités opérationnelles, mené en concertation avec les agents.

¹ Cf. Chapitre 4, paragraphe 4.3.

Cependant, et cela doit être souligné, ce système d'indicateurs et de comptabilisation des coûts n'a pas nécessairement besoin d'être sophistiqué. Dans un premier temps, il doit simplement être suffisamment robuste pour donner lieu à comparaison dans le temps et l'espace. Dans une certaine mesure, cette démarche a déjà fait l'objet d'une mise en œuvre dans les directions départementales de l'Équipement.

Ce système d'indicateurs doit également être facilement lisible pour les partenaires des services publics et notamment les élus – tant nationaux que locaux – afin d'éclairer les décisions en matière d'allocation des moyens.

Ainsi, dans un premier temps, il faut développer la démarche de contractualisation des moyens – tant en fonctionnement qu'en personnel – selon un horizon pluriannuel, encadrée par l'évaluation des résultats de gestionnaires dont la latitude de décision serait accrue.

Cependant, pour le plus long terme, il faut inventer un nouveau mode de régulation des services publics, également contractuel et pluriannuel, mais dans lequel l'autorité centrale de régulation assigne aux prestataires de service public des objectifs en termes de performances ou de coût.

Annexe 1

Composition du groupe thématique

Les fonctions mentionnées sont celles occupées par les membres du groupe au moment de leur désignation.

Président :

Serge Vallemont, ingénieur général honoraire des ponts et chaussées

Rapporteur :

Bertrand du Marais, Maître des requêtes au Conseil d'État, adjoint au chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État, Commissariat général du Plan

Membres :

Claude Azam, directeur adjoint des personnels et des services, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Christian Batal, directeur associé, Cabinet Interface

Jean-Paul Biard, chef du pôle politique de l'emploi, EDF

René Caillet, directeur général adjoint, centre hospitalier universitaire de Lille

- Composition du groupe thématique -

Florence Caussé, puis Claire Bodonyi, chef de bureau, direction des ressources humaines, ministère des Affaires étrangères

Béatrice Delemasure, puis Francis Bonnet, chef de bureau, direction des douanes et droits indirects, ministère du Budget

Jean-Pierre Duzert, rapporteur du groupe thématique « administration des agents », chargé de mission, service de l'évaluation et de la modernisation de l'État, Commissariat général du Plan

Philippe de Gouvello, inspecteur général du génie rural, des eaux et forêts, direction régionale de l'agriculture et de la forêt - Bretagne

Dominique Lacambre, sous-directeur, DGAFF

Nicole Lanfranchi, administrateur, service de gestion publique, OCDE

Muriel Le Jeune, chef du département prospective, emploi, compétence, Assistance publique – Hôpitaux de Paris

Sophie Mantel, chef du Bureau 2A, puis Thierry Pellé, adjoint au chef du Bureau 2 A, direction du Budget, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Philippe Navelot, chef de l'Observatoire social de la Défense, ministère de la Défense

Serge Salon, inspecteur général des postes et télécommunications

Annexe 2

Liste des personnalités auditionnées

Les fonctions indiquées sont celles occupées au moment de l'audition

Auditions par le groupe

« L'approche de l'aménagement-réduction du temps de travail au ministère de l'Équipement », Claudine Ansel, chargée de mission auprès du directeur des personnels et services, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

« La GPRH au ministère de l'Équipement », Claude Azam, directeur adjoint des personnels et des services, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

« La GPEEC dans le secteur public », Christian Batal, directeur associé, Cabinet Interface.

« La gestion prévisionnelle à EDF-GDF », Jean-Paul Biard, chef du pôle « politique de l'emploi », EDF.

« La GPRH de l'administration de l'emploi et de la formation professionnelle », Marie-Caroline Bonnet-Galzy, directrice de l'administration générale et de la modernisation des services, ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

« Les principes de la gestion des ressources humaines à la Délégation Interministérielle à la Ville », Claude Brévant, déléguée interministérielle à la Ville.

- Composition du groupe thématique -

« La gestion prévisionnelle de l'emploi dans les préfectures », Christian Frémont, préfet, directeur général de l'administration, ministère de l'Intérieur.

« Gestion intégrée des ressources et des performances : budgétisation orientée vers les résultats et gestion de l'emploi public », Nicole Lanfranchi, administrateur, division Budget et gestion, service de la gestion publique, OCDE.

« NTIC et gestion des agents de la fonction publique », Yves Lasfargue, directeur du CREFAC.

« La gestion prévisionnelle au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement », Jean-Luc Laurent, directeur général de l'administration et du développement, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

« La restructuration des établissements de la direction des armements terrestres : causes et effets sur la GRH », Jean-Pierre Malardel, ingénieur général honoraire de l'armement, ancien directeur adjoint au directeur des armements terrestres, DGA et ancien directeur des ressources humaines de GIAT Industrie.

« Effets de l'évolution des exigences des usagers sur l'organisation des services publics », Paul Ohana, Président, Cabinet Panel France.

« Les souplesses cachées du mammoth », Frédérique Pallez, professeur à l'École des Mines de Paris (Centre de gestion scientifique), responsable du séminaire « fonctionnaires » sur la mobilité.

« La mise en place de la gestion prévisionnelle au sein des URSSAF », Philippe Renard, directeur de la gestion des organismes de recouvrement, ACOSS.

« Éléments d'une politique de gestion du personnel de France-Télécom », Serge Salon, inspecteur général des postes et télécommunications.

Personnalités rencontrées par le Président ou le rapporteur

Elisabeth Beau, agence régionale de l'hospitalisation d'Ile-de-France

Roland Gonin, adjoint au directeur du personnel et des relations sociales, Assistance publique, hôpitaux de Paris

- Entête impaire -

Claude Hue, directrice du personnel et des relations sociales, EDF

Jean-Paul Marchetti, directeur financier, membre du directoire, CNP

Dominique Vilchien, sous-directrice des personnels de la fonction publique hospitalière, direction des hôpitaux, secrétariat d'État à la Santé, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

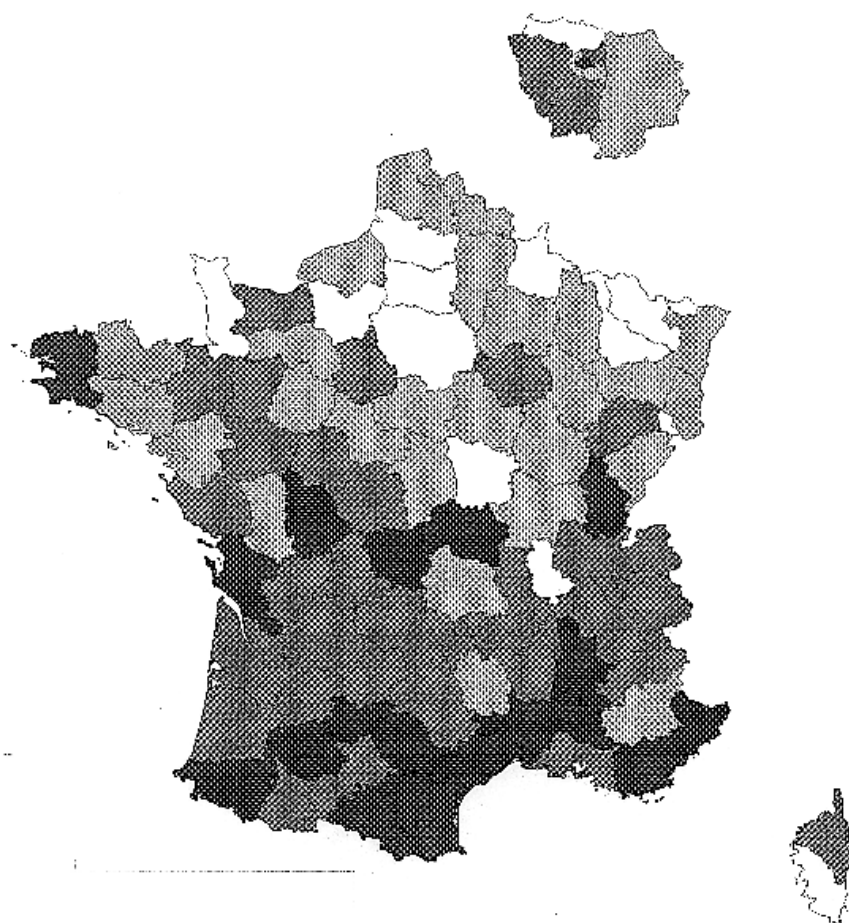
- Composition du groupe thématique -

Annexe 3

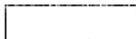
Démographie et géographie : répartition par classe d'âge et par département des agents de quelques ministères

(source DGAFP, 1998)

Ministère : Agriculture

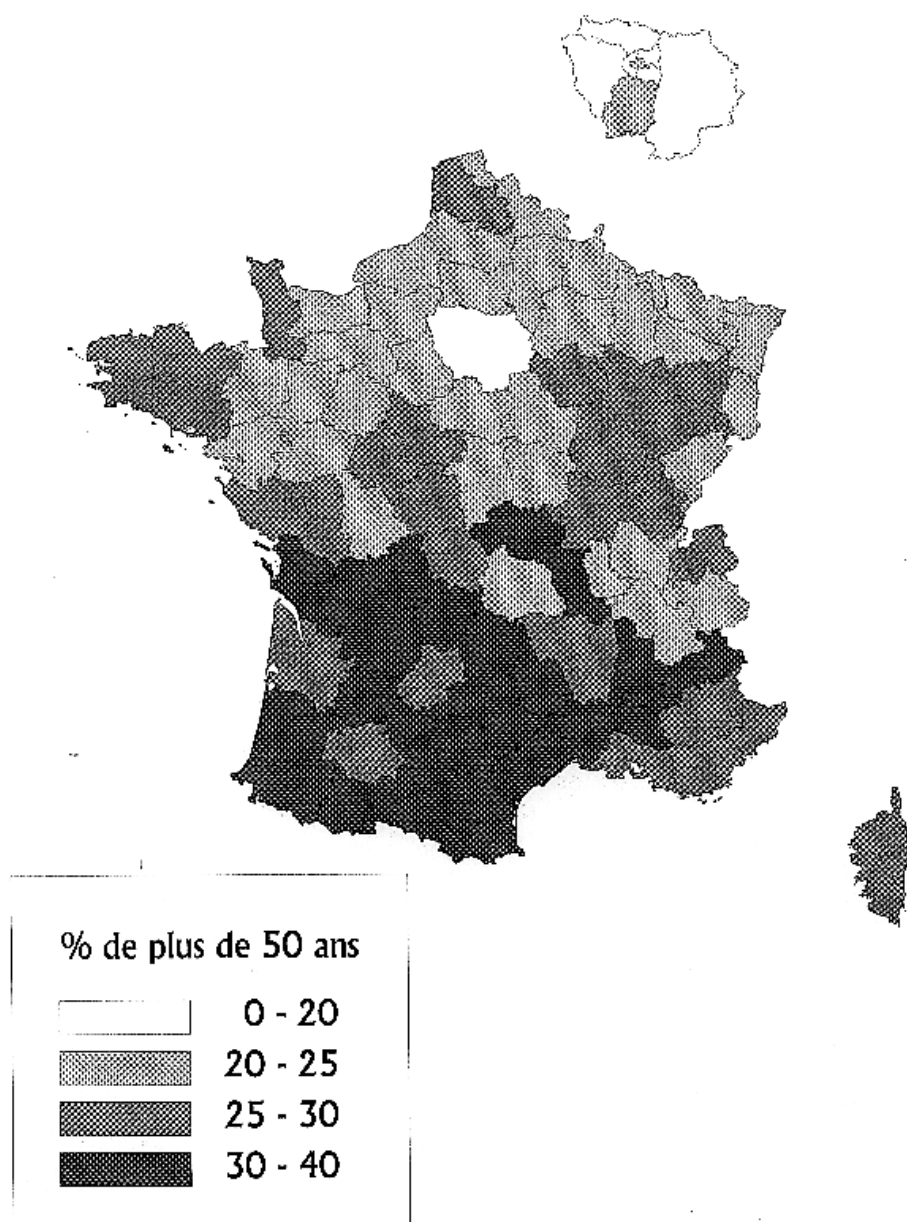


% de plus de 50 ans

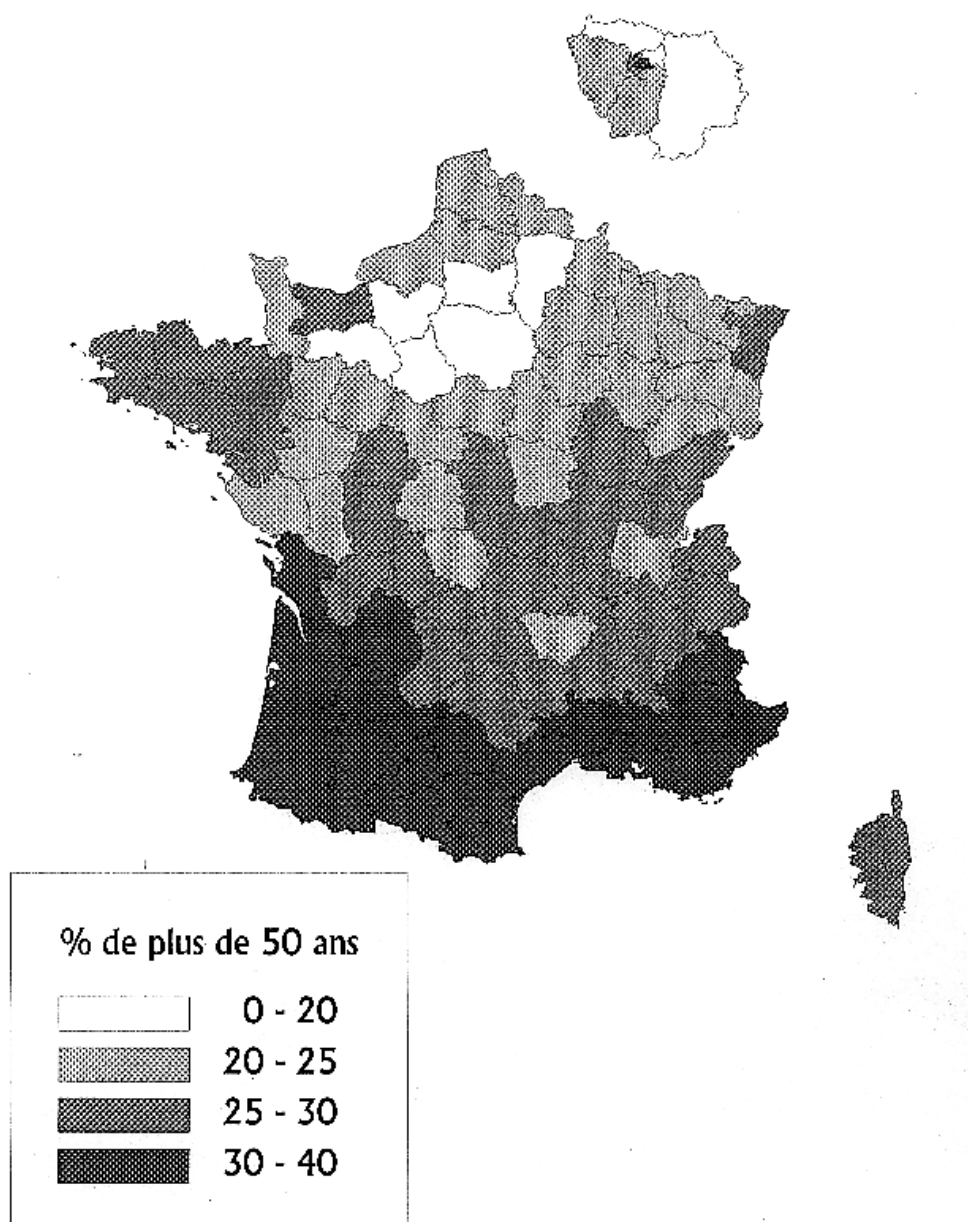
	0 - 20
	20 - 25
	25 - 30
	30 - 40

- Composition du groupe thématique -

Ministère : Économie, finances, budget

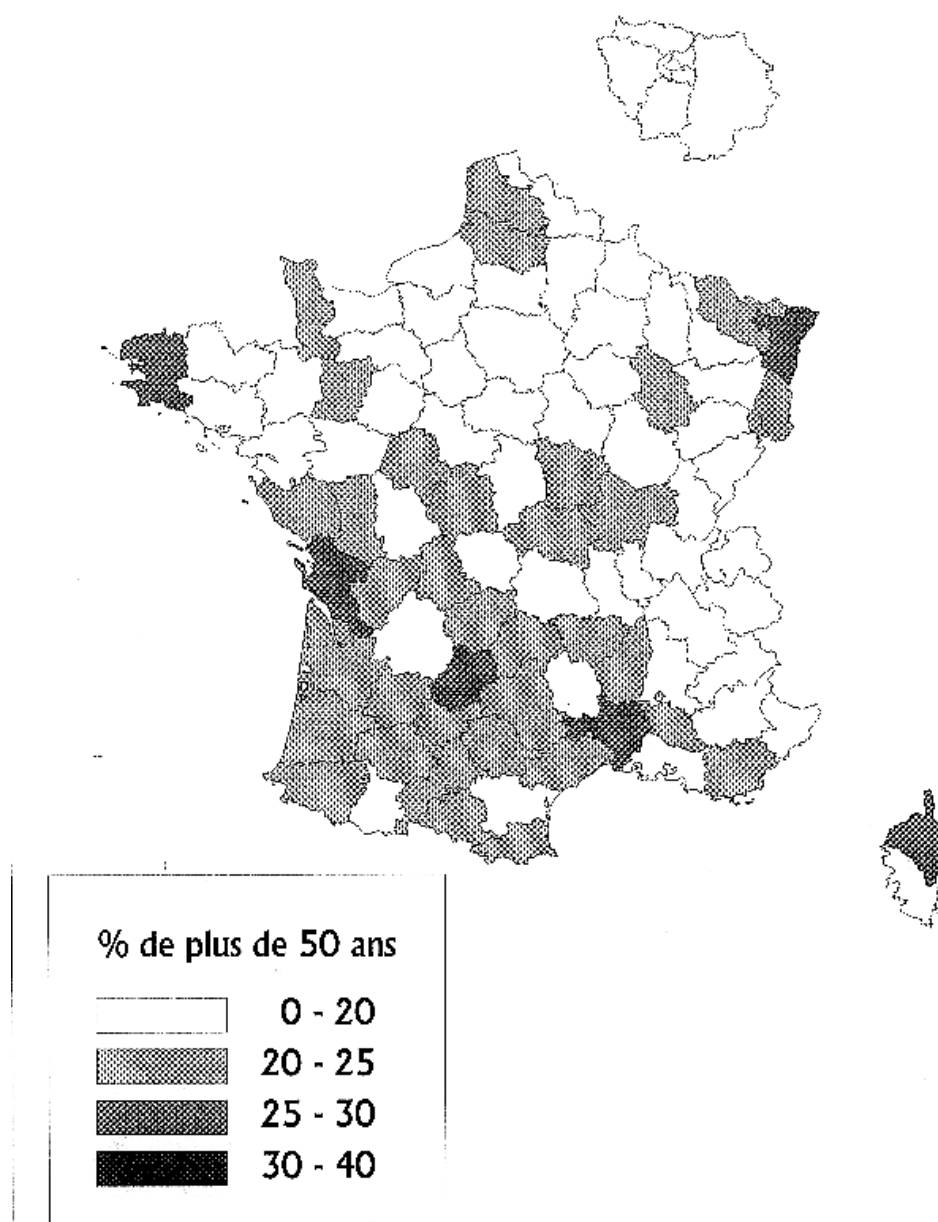


Ministère : Éducation nationale, universités, jeunesse et sports

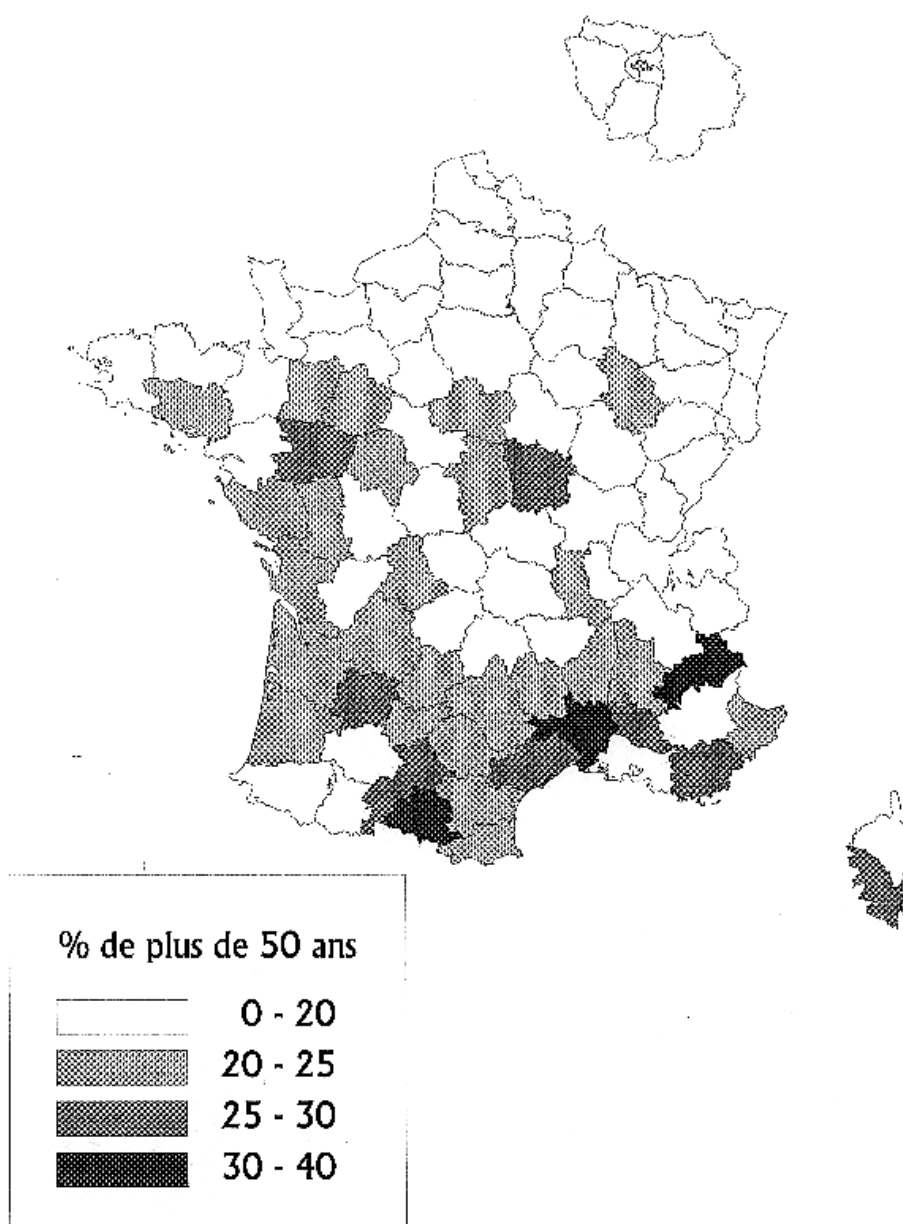


- Composition du groupe thématique -

Ministère : Intérieur



Ministère : Justice



Annexe 4

La politique de gestion des agents de France-Télécom

Le contexte

L'évolution de France-Télécom est sans doute, de par son ampleur (148 000 agents en 1997) et sa profondeur, l'une des réformes des services publics, et de la fonction publique, les plus importantes de ces vingt dernières années ¹.

À partir du « Livre Vert » de la Commission Européenne de 1987 et des décisions du Conseil des ministres européens de 1989, le service public des télécommunications s'est transformé en moins de 10 ans, d'une direction d'administration centrale en situation de monopole total, en une entreprise de droit privé, première capitalisation boursière de la place de Paris, mais qui reste à majorité publique et emploie principalement des fonctionnaires. La loi du 12 juillet 1990 a créé l'exploitant public « France-Télécom » (FT), transformé en 1996 en société anonyme publique.

Pour affronter la concurrence à armes égales, le parti pris a été de dégager le service public des télécommunications des règles d'une administration publique et le faire profiter de la souplesse des entreprises privées.

Cette transformation s'est opérée sans difficulté majeure. En effet, d'une part le point d'arrivée était fixé à long terme. D'autre part, une vaste campagne d'explication et de consultation s'est déroulée avant que toute décision ne soit prise sur les modalités de la réforme, et notamment le statut des organismes et de leur personnel. Cette concertation soigneusement programmée et gérée, a impliqué autant les acteurs internes à l'entreprise que son environnement : industriels, élus, etc, avec 6 000 réunions auxquelles ont participé près de

(1) Cf. S. Salon, *JurisPTT*, 1^{er} trimestre 1993 et *JurisPTT*, 4^{ème} trimestre 1996

200 000 personnes. Ce « grand débat public » a été constamment entretenu par un journal d'information que recevaient, chez eux, les 480 000 agents du ministère des P et T. Il s'est achevé par l'envoi d'un questionnaire, renseigné par près de 300 000 agents et dont le traitement a notamment conduit les décideurs politiques à trouver une solution préservant le statut public des agents.

La première réforme de 1990, confirmée par la loi de 1996 a ainsi conduit à faire coexister quatre catégories d'agents :

- des fonctionnaires appartenant aux corps propres de l'entreprise, rattachés de façon exceptionnelle au président du conseil d'administration selon l'avis du Conseil d'État du 18 novembre 1993 ;
- des fonctionnaires appartenant à des corps rattachés au ministre de tutelle (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie), « affectés » à France-Télécom ;
- des contractuels de droit privé, recrutés à partir de 1991 et régis par une convention collective d'entreprise ;
- des contractuels de droit public, qui n'avaient pas voulu opter après 1990 pour l'application du régime de la convention collective.

La réforme de 1990 a consisté, après accord social, à mettre en œuvre un nouveau système de classification. Elle isole une centaine de « fonctions repères », conduisant à une grille en 15 niveaux répartis en quinze grades regroupés dans six corps de « reclassification ». Le recrutement externe doit théoriquement s'y achever en 2002. Les fonctionnaires néanmoins, ont pu choisir de rester dans des corps anciens, dits de « reclassement », mais placés en voie d'extinction.

Les emplois supérieurs sont à la discrétion du président du conseil d'administration. Lorsqu'il s'agit de fonctionnaires, ils sont pourvus par détachement dans un statut d'emploi. Les emplois de cadres dirigeants, lorsqu'ils sont occupés par des fonctionnaires, sont pourvus par détachement ou par mise hors cadres dans un emploi librement négocié et régi par le droit du travail.

Le nouveau système de classification a donc eu pour objet :

- de réduire le nombre de corps et de grades ;
- de réaffirmer la séparation du grade et de l'emploi tout en établissant une véritable équivalence entre le niveau de grade et le niveau de formation.

- Composition du groupe thématique -

La GRH, et plus spécialement la GPEEC, ont dû, dans un délai très court et dans un environnement changeant rapidement, accompagner cette évolution structurelle et développer une nouvelle culture d'entreprise.

La GRH s'organise autour de deux axes majeurs : professionnalisation et déconcentration.

Une priorité à la professionnalisation

La professionnalisation met l'accent sur « l'employabilité » des agents. En matière de recrutement, ceci a notamment pour conséquence de privilégier le recrutement de spécialistes, immédiatement opérationnels. Par ailleurs, en matière de carrière, si la stabilité statutaire est garantie, aucun agent n'est assuré de la stabilité de son emploi.

La mobilité fonctionnelle est donc une réalité très prégnante à FT : 31 000 agents (soit environ un quart des effectifs), ont changé de métiers entre 1996 et 1998. Cette mobilité fait l'objet d'un soin très particulier : sensibilisation aux parcours « porteurs », création « d'antennes emploi » dans les régions, aide personnalisée (concernant également le conjoint, les enfants, les frais réels de déménagement, des aides financières au relogement, etc.). En sens inverse, une réflexion poussée sur *l'implantation des services* en fonction de la localisation des agents a été menée.

La formation est naturellement un des moteurs principaux de la professionnalisation et de la mobilité. Elle inclut des formations lourdes. Son objectif est d'être diplômante et qualifiante. Le téléenseignement est très utilisé.

Tout d'abord, un temps partiel d'initiation à un nouveau métier (« pré-apprentissage ») est proposé aux volontaires pour la mobilité et est sanctionné par un brevet de qualification professionnelle.

Ensuite, l'opération « CAPP avenir »¹ vise les métiers émergents et prévoit une formation lourde pour redéployer 10 000 agents sur trois ans. Avec un budget de formation de 1 milliard de francs, elle fait alterner formation et apprentissage dans le cadre du bassin d'emploi.

Cette politique de formation s'est vue réserver des moyens importants : 2,1 milliards de francs en 1995 (8,5 % de la masse salariale), 1,9 milliard de

(1) « Congé en Alternance de Progression Professionnelle pour l'avenir ».

francs en 1996 (7,50 %) et 1,75 milliard de francs (6,7 %). Elle concerne près de 100 000 salariés par an (105 000 en 1997). La diminution du budget formation traduit une amélioration de son efficacité, et donc une baisse des coûts.

Une déconcentration poussée

La déconcentration de la GRH a été privilégiée dès le début de la réforme. La GPEEC est effectuée au niveau du bassin d'emploi (généralement, la direction régionale). Le responsable local est très libre dans le choix des instruments et des moyens de satisfaire ses besoins. Il peut négocier avec d'autres directeurs régionaux sous réserve d'une priorité toujours accordée aux agents du bassin d'emploi.

La GRH au niveau central est organisée selon le principe de subsidiarité. Des « organismes nationaux de soutien » spécialisés, répartis dans certains points du territoire, servent de support logistique aux gestionnaires.

Un « Institut des métiers de France-Télécom » vient assurer une veille prospective. Présidé par une personnalité indépendante, il regroupe les représentants du personnel et la DRH, mais n'a aucune fonction de négociation.

Par ailleurs, une direction du « développement des cadres » créée au sein de la DRH, est chargée de définir la politique de gestion des cadres supérieurs pour l'ensemble du groupe. En particulier, elle anime une politique de mobilité et de gestion des itinéraires professionnels.

Annexe 5

Simulation économique de l'évolution des dépenses de fonction publique de l'État

Les charges liées au personnel de l'État constituent une part importante des dépenses budgétaires (697,6 milliards de francs, soit environ 43,6 % du budget de l'État en 1999), puisque l'État fournit principalement des services, qui recourent intensivement au facteur travail.

Cependant, cette dépense évolue selon des caractéristiques particulières, relativement stables sur longue période. Cette inertie est notamment due aux nombreux automatismes qui régissent les diverses composantes des rémunérations individuelles, que ce soit d'activité ou de pension. Ces automatismes sont principalement issus des conditions juridiques de la gestion des agents et n'offrent donc que peu de prise à l'évolution de la conjoncture économique. Par ailleurs, ces mécanismes ont été généralisés au milieu du siècle, dans une période d'inflation et de croissance relativement fortes. Or, le contexte économique est différent depuis plus d'une décennie. Le budget de l'État évolue dans un climat de faible inflation, voire de désinflation, de croissance modérée, d'endettement élevé avec des taux d'intérêt réels largement positifs.

Il peut donc être intéressant de simuler l'impact de la conjoncture économique sur la structure du budget de l'État, compte tenu justement de l'évolution que celle-ci subit du fait de la dynamique spontanée de la dépense de personnel.

Pour limiter le nombre d'hypothèses, cette simulation ne s'intéresse :

- qu'aux effets macroscopiques, sans traiter les effets microscopiques, notamment sur le comportement des agents ;
- qu'à une analyse budgétaire, en grandes masses, sans s'intéresser, ni à l'efficacité de la dépense, ni au bien fondé ou aux effets macro-économiques de celle-ci, en niveau et dans le temps. Cette simulation néglige notamment l'effet dit de « stabilisateur automatique » que la dépense de fonction publique peut exercer sur l'ensemble de l'économie.

Il s'agit donc d'une démarche partielle, de l'ordre du constat comptable, sans prétentions théoriques.

À partir d'un modèle simple du budget de l'État, fondé essentiellement sur des identités comptables, cette simulation teste la sensibilité de la structure du budget à différents scénarios d'évolutions de la croissance économique, compte tenu des évolutions spontanées des dépenses de personnel.

1. Les dépenses liées au personnel dans la structure du budget de l'État

1.1 Définitions

Les dépenses induites par la fonction publique de l'État ne correspondent pas seulement aux dépenses directes de rémunérations, mais également à d'autres dépenses liées aux dépenses de personnel.

Ainsi, en 1998, la somme des :

- rémunérations des agents (379 milliards de F),
- cotisations et prestations sociales (82 milliards de F)
- pensions (151 milliards de F),
- pensions et allocations aux anciens combattants (24 milliards de F),
- subventions aux établissements d'enseignement privé (37 milliards de F),
- autres dépenses induites (18 milliards de F),

constitue la « dépense induite par la fonction publique de l'État » (691 milliards de francs en 1998).

- Composition du groupe thématique -

Les différentes composantes de la « dépense induite » sont largement déterminées par des facteurs automatiques.

- Les cotisations sociales sont une proportion des dépenses de rémunérations, et, à politique sociale inchangée, évoluent comme elles.
- Les pensions sont calculées à partir de l'indice des agents retraités. Or, l'article L 16 du Code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit qu'ils bénéficient des mesures catégorielles appliquées à leur corps d'origine. Par ailleurs, la revalorisation du point s'étend à l'ensemble des pensions qui sont calculées à partir de l'indice de fin de carrière. Ainsi, l'évolution individuelle des pensions est directement déterminée par les mesures de revalorisation du point et par les réformes catégorielles.
- Le personnel de l'enseignement privé voit l'évolution de sa rémunération calquée sur celle des enseignants du secteur public. Elle est donc également déterminée par l'évolution du point et les mesures catégorielles appliquées par l'Éducation nationale.

À court terme, cette « dépense induite » évolue donc en fonction des paramètres principaux suivants :

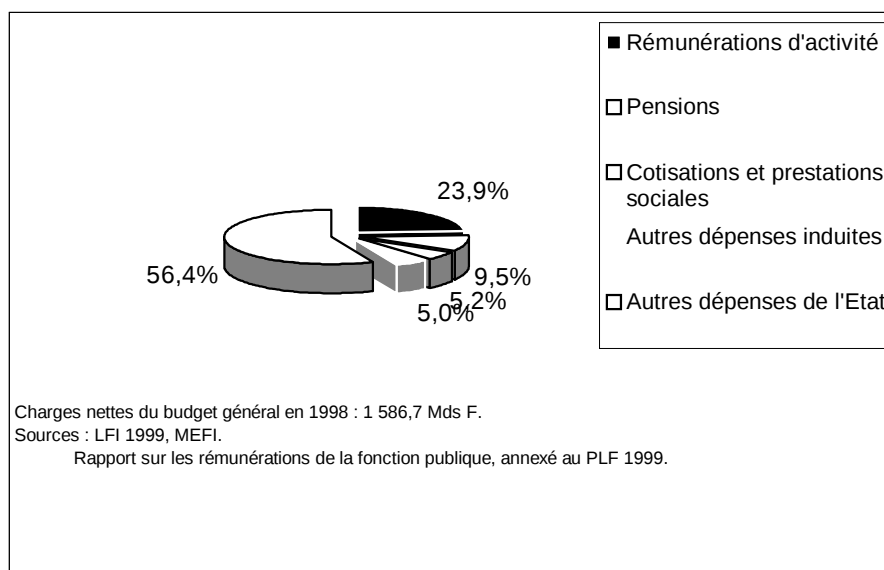
- le GVT solde, et les mesures catégorielles ;
- le point d'indice. Ainsi, sur la période récente, on peut estimer qu'un point supplémentaire d'indice induit une dépense de 0,9 % de la « dépense induite » (soit, en 1998, 6,4 milliards de francs de dépenses supplémentaires).

Outre ces deux facteurs, la « dépense induite » est également sensible aux dispositions concernant les effectifs, d'actifs comme de retraités.

1.2 Place des dépenses liées au personnel dans le budget de l'État

Les « dépenses induites » occupent naturellement une place prépondérante dans le budget de l'État, compte tenu du caractère de service de son activité.

Graphique 1
Part des dépenses de fonction publique
dans le budget général de l'État (1998)



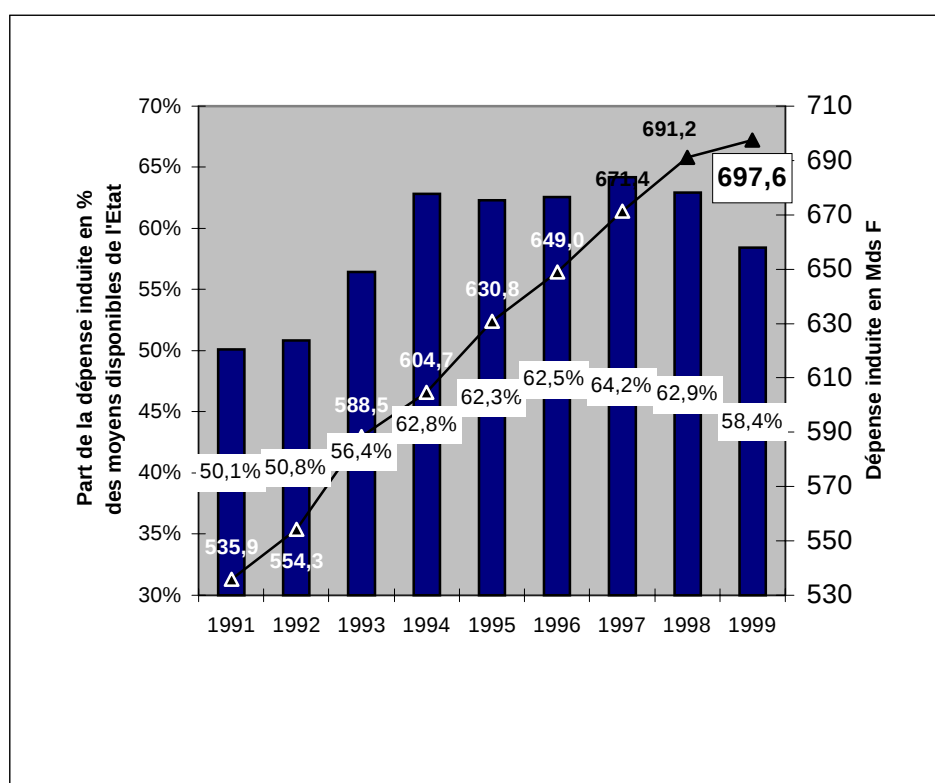
Il est cependant plus significatif de comparer la « dépense induite », non au total du budget, mais aux ressources disponibles pour des dépenses liées aux politiques publiques. On peut donc comparer la « dépense induite » aux ressources nettes globales de l'État, voire aux ressources nettes diminuées de la charge de la dette (graphique 2).

- Composition du groupe thématique -

Graphique 2

Évolution des dépenses induites par la fonction publique de l'État et de leur part dans les moyens disponibles ¹ de l'État

(Sources : lois de finances initiales, Rapport sur les rémunérations de la fonction publique, annexé au PLF 1999).



(1) Moyens disponibles: recettes fiscales et non fiscales nettes, après remboursements et dégrèvements, et après déduction des charges de la dette publique.

Par soustraction, et à objectif de solde budgétaire constant, cette proportion montre alors les moyens disponibles pour l'État pour couvrir ses autres dépenses. Elle indique la marge utilisable pour des politiques nouvelles qui ne seraient pas nécessairement « labor-intensive », c'est-à-dire dont les modalités ne passeraient pas nécessairement par le déploiement de personnels : politique d'incitation financière, de dépense fiscale, d'investissement ou d'équipement en nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC), etc.

Enfin, au-delà de ce constat statique, il peut être utile d'évaluer les effets de certains facteurs conjoncturels sur l'évolution de la part des « dépenses induites » dans le budget. Ceci permet notamment d'illustrer l'influence des automatismes qui déterminent la « dépense induite » sur la répartition des grandes masses du budget de l'État, en fonction de différents scénarios conjoncturels.

2. Une simulation simple de la part des dépenses liées au personnel dans le budget de l'État

Il s'agit d'étudier les effets de ces automatismes sur la capacité d'action des pouvoirs publics, suivant différentes hypothèses de taux de croissance économique. Existe-t-il, comme en matière de dette publique, un effet « boule de neige » des dépenses de fonction publique, qui risque de diminuer les montants budgétaires disponibles pour d'autres politiques ?

Ce modèle s'appuie principalement sur des équivalences comptables, à l'exception des quelques hypothèses suivantes :

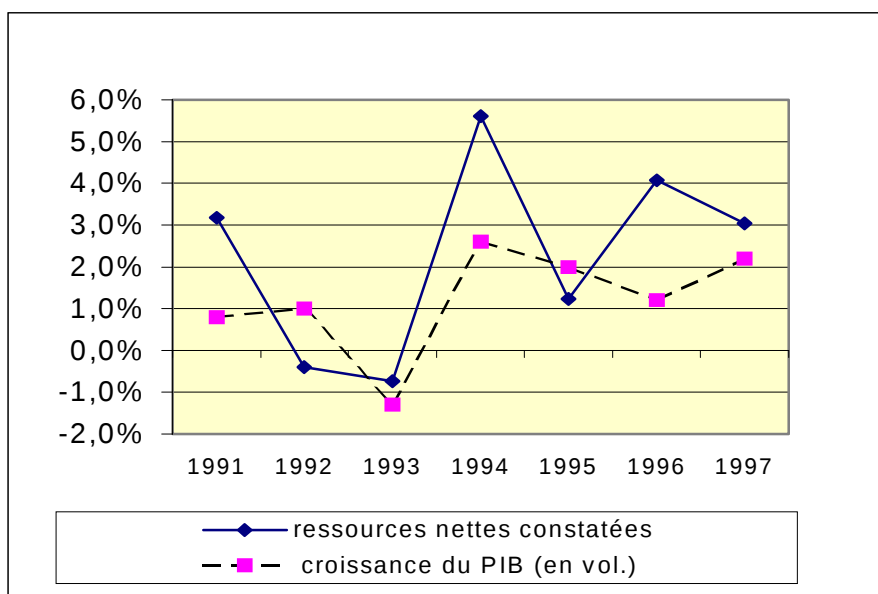
- l'effet d'une revalorisation du point reste constant sur l'ensemble de la « dépense induite », et s'élève à 0,9 %. Ceci traduit simplement que l'ensemble de la « dépense induite » n'est pas indexée sur le point. Cependant, compte tenu de l'évolution historique du point, cette hypothèse reste raisonnable ;
- l'évolution du GVT solde est de 0,84 % en 1999, puis de 0,5 % par an de 2000 à 2005, puis 0,3 % de 2005 à 2010. L'évolution des mesures catégorielles est de 0,6 % par an de 1999 à 2010. Ceci correspond au scénario de référence de la direction du Budget. Cependant, l'évolution du GVT solde est difficilement prévisible, en l'absence de prévision fiable et compte tenu de l'incertitude sur les conséquences de « l'effet de noria » ;

- Composition du groupe thématique -

- par construction, les effectifs sont constants, ce qui correspond à la politique actuellement suivie, et les départs à la retraite sont compensés, nombre pour nombre et essentiellement par des recrutements de débutants ;
- la part des recettes nettes de l'État dans le produit intérieur brut est constante. Il s'agit d'une hypothèse forte qui ne tient pas compte de deux phénomènes.

En premier lieu, cette hypothèse ne tient pas compte du décalage qui existe entre l'activité et les recettes nettes de l'État – c'est-à-dire la somme des recettes fiscales et non fiscales, après prélèvements au profit des collectivités locales et des Communautés européennes. Or, ce décalage peut être important comme le montre le graphique suivant :

Graphique 3
Évolution des recettes nettes constatées et du PIB
(Source : PLF 1999).



Cependant, sur une longue période, on peut s'attendre à ce que, en moyenne, les recettes nettes suivent les fluctuations du PIB, aux évasions fiscales près. Cette évolution en moyenne sur longue période méconnaît néanmoins le fait que ce

décalage puisse entraîner des difficultés de financement, couvertes par l'endettement, qui produit des effets sur les charges de la dette.

En second lieu, cette hypothèse suppose que le Gouvernement maintienne inchangée sa politique fiscale, et que les transferts de recettes vers les collectivités locales et les Communautés européennes soient constants.

Les variables exogènes de la maquette sont : le PIB en volume, le taux d'inflation, mais aussi la politique de revalorisation du point. Celle-ci peut se contenter de compenser l'inflation, par une indexation parfaite ou être plus ou moins généreuse selon la décision discrétionnaire du gouvernement. Par hypothèse, la simulation est basée sur une indexation parfaite et une inflation faible.

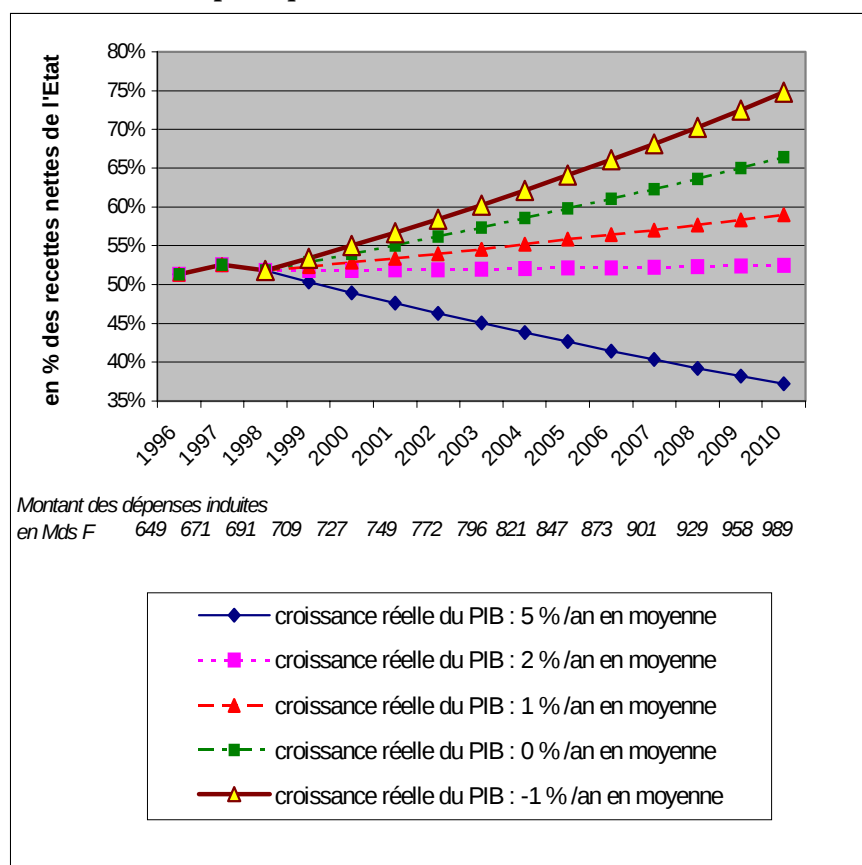
3. Les résultats de la simulation

Le graphique 5 montre les simulations de la part de la « dépense induite » dans les recettes nettes de l'État, en situation d'inflation modérée (+1 % par an), pour différentes hypothèses de croissance de PIB.

On remarque qu'il faut, en moyenne, une croissance économique continue de 2 % par an en volume pour obtenir une quasi-stabilisation de la part des recettes nettes consacrée à la « dépense induite ». Naturellement, plus la croissance économique est forte, plus les recettes nettes sont dynamiques, et la part de la « dépense induite » faible dans le total du budget. Une croissance soutenue de +5 %, pendant 10 ans, entraîne une baisse de la part de la « dépense induite » de 52 % à un peu plus de 35 %. En revanche, un accident de la conjoncture, avec une croissance nulle sur l'ensemble de la période, fait passer ce ratio à près de 60 % en 2005, et plus de 65 % en 2010.

- Composition du groupe thématique -

Graphique 4
Simulation selon le taux de croissance de la part des dépenses induites par la fonction publique de l'État dans les recettes nettes ¹



(1) Recettes nettes de l'État : recettes fiscales et non fiscales nettes, après prélèvements au profit des collectivités locales et des Communautés européennes.

Hypothèses : Part des recettes nettes de l'État constantes dans le PIB; Inflation : 1 % / an; effectifs constants; évolution des rémunérations : scénario de référence de la Direction du Budget (catégoriel : 0,6 % / an ; GVT solde /an : 1998-2000 : 0,84%, 2000-05 : 0,50%, 2005-10 : 0,3%); revalorisation du point indexée uniquement sur l'inflation (1% d'inflation induit 1% d'augmentation du point en masse, soit 0,9% d'augmentation des « dépenses induites »); évolution des retraites : hypothèses du rapport de J-M Charpin.

- Références 1998 : PLF 1999.

Annexe 6

La mobilité

La mobilité répond, pour l'État, à quatre enjeux principaux :

- elle favorise l'adéquation dans le temps et l'espace entre les compétences des agents publics et les missions de l'État (en suscitant une meilleure répartition géographique) ;
- elle permet d'améliorer la capacité des agents publics à travailler ensemble (en élargissant la culture administrative des agents) ;
- elle constitue un levier efficace pour l'adaptation des agents aux changements continus de leur environnement. Elle représente ainsi un outil de gestion des ressources humaines ;
- la mobilité externe vers d'autres fonctions publiques, notamment pour les cadres supérieurs, permet un enrichissement des expériences professionnelles et facilite le travail en partenariat entre l'État et les collectivités locales.

La promotion de la mobilité et la compréhension des blocages que cette dernière peut rencontrer apparaît donc comme un enjeu majeur de la modernisation de la fonction publique et une condition *sine qua non* de son efficacité face aux tâches qui lui sont confiées.

- Composition du groupe thématique -

4. Les indices de la mobilité

4.1 La mobilité fonctionnelle

La mobilité fonctionnelle constitue un changement de fonctions qui peut intervenir de deux façons différentes.

- *Sans changer de corps, ni de ministère*, elle prend la forme d'une mobilité horizontale par changement d'emploi ou la forme d'une mobilité ascendante par promotion de grade.

Ce type de mobilité, en particulier horizontale, n'est que rarement enregistré, sauf dans quelques ministères qui disposent d'un bilan social. Il n'existe en tous cas pas de statistiques générales. Ceci est dommageable pour l'analyse car ce type de mobilité est le plus répandu. Par ailleurs, sauf dans le cas où, par exemple, la promotion de grade est le seul résultat des mécanismes statutaires, ces deux types de mobilité se traduisent généralement par des changements réels de fonctions.

- *Par changement de position statutaire*, la mobilité se traduit alors par un détachement, une mise à disposition ou une mise en disponibilité au profit d'un autre corps, d'une autre administration, d'une autre fonction publique ou du secteur para-public, voire privé.

Cette mobilité statutaire étant la seule prise en compte au niveau central par la DGAFP, elle constitue la seule valeur fiable pour appréhender la mobilité. Il faut donc s'attacher à davantage analyser son évolution au cours du temps que sa part en valeurs absolues qui donnerait sinon une image très réductrice.

4.2 La mobilité géographique

Elle correspond à un changement de résidence administrative, imposant donc un changement géographique de lieu de résidence. Elle peut s'inscrire dans le cadre d'un simple changement de poste, d'une délocalisation ou bien encore d'une mutation entre administration centrale et services déconcentrés.

La mobilité géographique (entre deux localisations mais sans changement d'activité) est plus difficile à quantifier, puisqu'elle se traduit par une mutation, qui n'est pas nécessairement comptabilisée.

Par ailleurs, les mouvements entre administrations centrales et services déconcentrés ne correspondent pas nécessairement à des mouvements géographiques.

5. La situation

5.1 La mobilité fonctionnelle statutaire se ralentit

Dans la **FPE** depuis quelques années, en valeurs absolues :

	3.11.1988	31.12.1996
Détachements	35 949	32 617
Mises à disposition	5 714	5 123
Disponibilités		39 589
Hors cadres		1 209
Congés parentaux (pour mémoire)		8 240
		86 778 (4.7% des effectifs totaux)

Sources : rapport annuel DGAFP 1997-98 –« *La mobilité fonctionnelle des agents de l'État* »

Rapport de M. Piganiol, DGAFP, décembre 1993

Ce chiffre est à comparer à un nombre de départs à la retraite de : 40 922 en 1989 et de 45 000 en 1996. Par ailleurs, on note en 1996, 39 600 disponibilités, soit un montant supérieur aux détachements, qui s'explique à hauteur de 20 200 par des disponibilités « de droit » (pour donner des soins à un proche, élever un enfant, suivre son conjoint ou exercer un mandat local). Cette mise en disponibilité « de droit » correspond à **une « mobilité subie » du point de vue des services.**

La mobilité interministérielle concernait en 1994 moins de 2.2% des fonctionnaires de la FPE, près de 60% d'entre eux étant de catégorie A.

- Composition du groupe thématique -

La mobilité professionnelle par détachement concernait en 1994 1.9% des agents contre près de 4% en 1984. Elle apparaît concentrée sur quelques secteurs (enseignement à l'étranger, coopération notamment). Pour sa part, la mise à disposition s'applique à 0.3% des fonctionnaires de l'État.

La taille de l'administration ne conditionne pas forcément le volontarisme en matière de mobilité. D'après une enquête réalisée auprès des directeurs de personnel par la DGAFP ¹, les ministères de l'Industrie, de l'Artisanat sont les moins réticents à détacher ou mettre à disposition leurs agents. De même, le ministère des Affaires sociales semble bien plus ouvert à ces pratiques que ne l'est le ministère des Finances.

Dans la **fonction publique hospitalière**, on constate les évolutions suivantes :

	1993	1994	1995	1996
Mobilité par changement de profession (à l'intérieur d'un établissement et en effectifs)	7 450	7 140	6 140	4 730
Mobilité externe (en % des effectifs totaux en équivalent temps plein)				
Disponibilité + congé parental	1,4	1,4	1,4	1,4
Mutation	1	0,7	1	0,7
Démission	0,3	0,2	0,2	0,1
Détachement	0,1	0,1	0,1	0,1
Retraites (pour mémoire)	1,8	1,8	1,8	1,8

Source : « Enquête sur les coûts et carrières des établissements publics de santé » - Direction des hôpitaux - Octobre 1997.

La mobilité du personnel de la FPH a nettement diminué : entre 1992 et 1994 la proportion des départs est passée de 7,2% à 5,8% de l'effectif moyen. On constate toutefois une certaine disparité selon les fonctions. Le personnel médical connaît

(1) Enquête DGAFP ; chiffres au 31/12/1994.

traditionnellement un *turn-over* important : chaque année, près de 12% des médecins quittent l'hôpital (pour un autre hôpital ou pour une autre raison), sans que cette proportion évolue significativement. En revanche, la mobilité du personnel soignant et du personnel médico-technique connaît depuis 1994 une baisse très marquée. La cause principale des départs reste la mise en retraite (33% des départs en 1996). La mise en disponibilité n'explique quant à elle, que 16% des départs de 1996.

La mobilité inter fonctions publiques reste très faible : en 1996, largement moins de 1% des fonctionnaires d'État détachés (soit 3700 personnes) l'était auprès d'une collectivité territoriale. 1% des agents des collectivités territoriales serait également en position de détachement (pour près de la moitié d'entre eux hors de la fonction publique de l'État). Quant à la direction des hôpitaux, elle estime qu'en 1995, 0,1% de l'effectif total des agents de la fonction publique hospitalière est détaché dans la fonction publique territoriale, et que le niveau des départs dans la fonction publique d'État est « non significatif » ¹.

Enfin, la mobilité entre la FPE et les organisations internationales reste marginale et concerne moins de 5000 agents par an.

5.2 La mobilité géographique

La mobilité géographique est très largement « subie » tant par les agents que par les services et conduit à de grandes disparités entre les taux d'administration. 18% des agents de l'État ont changé de département d'affectation entre 1978 et 1984 ², avec une trajectoire de prédilection. Les agents vont ainsi de la région parisienne (et dans une moindre mesure du Rhône et de la Lorraine) vers les départements méridionaux et côtiers.

La mobilité est le fait des agents plutôt très jeunes (taux de mobilité des moins de 30 ans : 30%, des 30-39 ans : 15%) et décroît brutalement après le premier tiers de la carrière (taux de mobilité de 8% au-delà de 40 ans). Cette mobilité est très polarisée selon le niveau hiérarchique et l'administration. Elle est plutôt le fait des cadres administratifs et techniques et du personnel de police et pénitentiaire, contrairement aux enseignants et au personnel des catégories C et D.

(1) Source : La fonction publique de l'Etat, mars 1997-mars 1998, *La Documentation française*.

(2) D'après « Les migrations des salariés de l'État », *Economie et statistique*, n° 44, 1988.

- Composition du groupe thématique -

Les travaux du CRDA, de l'INSEE, de la DGAFP et de la direction de la prévision ont montré l'inégale répartition des moyens sur le territoire, relativement à la population. Celle-ci ne résulte pas d'une analyse objective des besoins du service public. La carte des « taux d'administration » montre que les agents civils de l'État sont plutôt relativement plus présents dans les régions rurales et moins densément peuplées du centre, du sud-ouest de la France et dans les régions méridionales. À l'inverse, les régions les moins administrées sont souvent les plus peuplées, les plus urbaines et les plus industrialisées.

Ces déséquilibres dans l'affectation territoriale des fonctionnaires témoignent de l'existence d'importantes réserves de productivité et de potentialité de redéploiement des effectifs en fonction des besoins.

Que la mobilité géographique au sein d'un même ministère soit forte en flux – c'est le cas de l'Éducation nationale – ou très faible, elle est fonction tant de la politique de gestion des ressources humaines, plus ou moins incitative en matière de mobilité, plus ou moins déconcentrée en matière de recrutement, que de la propension à bouger des fonctionnaires. Si les comparaisons entre ministères sont difficiles à opérer en raison des évolutions de périmètres, les études et observations recueillies auprès des gestionnaires indiquent deux grandes tendances.

D'une part, **la mobilité géographique répond prioritairement aujourd'hui aux attentes des fonctionnaires** : rapprochement familial ou retour dans une région d'origine, changement de fonction pour retrouver un intérêt au travail mais sans nécessairement une réelle préoccupation de promotion professionnelle, accessoirement recherche de nouvelles perspectives de carrière. À cet égard, quelques tendances semblent se dessiner. L'Île-de-France joue un rôle spécifique, étant simultanément première région d'accueil et de départ des fonctionnaires. Certaines zones géographiques souffrent d'un déficit structurel, telles le Nord, la Champagne-Ardenne, la Picardie, la Normandie alors que l'héliotropisme attire nombre de fonctionnaires dans le Sud.

D'autre part, malgré l'accent mis sur la politique de déconcentration depuis 1994, **la mobilité entre l'administration centrale et les services déconcentrés n'a pas sensiblement progressé, au moins pour l'encadrement supérieur** ¹.

(1) Cf. Jean. PRADA, « Rapport sur l'encadrement supérieur de l'État » 1994.

6. Diagnostic : les freins à la mobilité

6.1 Freins statutaires

Le premier frein à la mobilité interministérielle – et donc statutaire – se situe très en amont. Il tient à la difficulté qu’ont beaucoup de ministères à gérer la mobilité intra-ministérielle, qui pourtant est indispensable pour conserver la capacité d’adaptation des agents. Cette difficulté est due aux lacunes générales de la GRH dans les ministères. Pourtant, une mobilité interministérielle, indispensable pour opérer les redéploiements nécessaires, ne pourra être mise en œuvre que si l’on commence par gérer des mobilités ministérielles permettant aux agents de garder des capacités à s’adapter à de nouvelles fonctions.

La diversité dans les conditions d’accès, la formation, les conditions d’exercice, le déroulement de carrière, le niveau de rémunération des agents composent les principales causes d’absence de mobilité. Par exemple, il existe aujourd’hui dans la seule fonction publique d’État quelque 2000 textes portant sur les indemnités.

La complexité du système des corps semble également un frein important : les 1,6 million d’agents de la FPE sont répartis dans 1200 corps, parmi lesquels une trentaine – en particulier à l’Éducation nationale – représente environ 80% des agents, mais dont 290 seulement ont un effectif supérieur à 100 personnes. Le morcellement des corps constitue une réelle entrave à la déconcentration des actes de gestion et un obstacle à une gestion rationnelle des ressources humaines. En effet, lorsque la mobilité fonctionnelle conduit à un changement de corps, cela suppose la convocation de deux commissions administratives paritaires (de départ et d’accueil) et soulève des difficultés de reclassement dans le nouveau corps, en particulier pour des raisons statutaires.

Les limites statutaires constituent en effet un autre obstacle important. Tous les corps ne sont pas en effet accessibles par voie de détachement, en vertu des dispositions de leurs statuts particuliers. Certains statuts limitent également le nombre de membres du corps pouvant être en position de détachement.

La mobilité entraîne également pour les corps d’accueil une restriction concernant l’avancement au choix. En effet, comme le déroulement des carrières des fonctionnaires est conditionné par les emplois budgétaires disponibles du corps, les promotions au choix sont fonction des flux d’entrée dans le corps. Un corps qui voudrait favoriser la mobilité en recrutant par détachement et non par concours

- Composition du groupe thématique -

pénaliserait donc ses membres en limitant les promotions au choix, puisque le détachement n'est pas compté comme une nomination dans le corps.

Les effets des détachements sur les avancements dans le corps d'accueil limitent leur développement.

Les détachements dans le corps limitent en effet l'accès au choix dans le corps : le fait qu'ils soient pris en compte, pour déterminer les promotions au choix, au même titre que les recrutements par concours, serait de nature à en faciliter le développement.

Cependant, les réticences les plus fortes des CAP concernent les détachements dans les grades d'avancement, à un moment de la carrière où une mobilité fonctionnelle serait particulièrement intéressante pour l'agent et pour l'administration.

Enfin, l'insuffisante déconcentration de la gestion des personnels constitue un frein statutaire à la mobilité. Si, pour quelques corps, comme celui des enseignants du primaire, la gestion est déconcentrée, elle reste pour la majorité des corps centralisée.

6.2 Freins financiers

La reprise d'ancienneté d'une fonction publique à une autre n'est assurée que depuis très récemment : la mobilité pouvait se traduire avant par un recul dans l'échelle indiciaire statutaire, et donc par une baisse de la rémunération sauf en cas de compensation par le traitement indemnitaire. À cet égard, on notera la pratique de la direction du budget qui limite les avantages de détachement à 15% maximum en vertu d'une simple circulaire, sauf « situation individuelle ».

Par ailleurs, la diversité et l'opacité des régimes indemnitaires constituent le principal obstacle financier à la mobilité. L'existence de quelques 1500 régimes indemnitaires rend le détachement vers un ministère moins généreux, en termes de prime, particulièrement peu attirant pour un agent. Par ailleurs, l'opacité traditionnelle des régimes indemnitaires ministériels peut freiner la demande spontanée de mobilité. Cette situation devrait cependant évoluer avec les mesures récentes améliorant la transparence des fonds de concours et des indemnités.

Les instruments destinés à compenser les pertes de revenu ou les surcoûts liés à la mobilité géographique restent insuffisants. Ainsi, les aides financières à la

délocalisation, de l'ordre de 40 000 francs en moyenne, sont peu incitatives et ne règlent en rien le problème majeur de la perte d'emploi du conjoint, surtout lorsque celui-ci n'est pas fonctionnaire. Par ailleurs, le coût du déménagement contribue à limiter l'attrait de la mobilité géographique bien que des dispositions récentes aient été introduites pour réduire le coût à la charge du fonctionnaire ¹.

L'instauration de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), destinée à rémunérer une sujétion spécifique ou une responsabilité particulière liée à un emploi déterminé, a aggravé la rigidité. En effet, les pratiques des gestionnaires de la NBI – saupoudrage des points de NBI sur un grand nombre de postes, répartition figée dans le temps de l'enveloppe de points de NBI – ont constitué un double facteur d'immobilisme. Elles n'incitent ni à quitter un poste doté de NBI, ni à accepter un poste qui n'en bénéficie pas.

6.3 Freins culturels ou psychologiques, liés à la qualité de vie

Tout changement, qu'il soit de poste, de métier ou d'affectation géographique, représente pour l'agent un bouleversement, un saut dans l'inconnu qui peut rebuter.

Un changement de métier imposera la découverte de nouvelles techniques et de nouveaux savoirs, et générera donc pendant un certain temps un « stress » plus important dû aux exigences nouvelles qui sont imposées à l'agent.

Un changement géographique signifiera un nouvel environnement professionnel et un nouveau cadre de vie. Ce changement parfois radical d'environnement pourra décourager le candidat à la mobilité, d'autant plus qu'il existe, dans l'esprit des agents, une très forte disparité entre les qualités de vie selon les régions d'affectation. L'héliotropisme constitue un déterminant significatif dans les choix de mobilité, et il faut une compensation importante pour convaincre un agent en poste d'effectuer le chemin inverse.

Du point de vue de l'administration, les réticences culturelles jouent un rôle capital dans le freinage de la mobilité.

(1) Décret du 28 mai 1990 sur les frais de déplacement et les indemnités de changement de résidence ; la mise à disposition et le détachement des fonctionnaires de l'État vers la FPT ouvrent désormais droit à remboursement des frais de changement de résidence.

- Composition du groupe thématique -

La gestion de la mobilité dans certaines administrations témoigne souvent d'une vision à court terme de la GRH. La mobilité est alors perçue comme un risque de perte de compétence, c'est pourquoi elle n'est souvent pratiquée que sous sa forme verticale au sein d'une même filière professionnelle. Par ailleurs, la difficulté de trouver des remplaçants à la suite de départs en mobilité pousse les gestionnaires à donner la priorité à la gestion à très court terme des projets plutôt qu'à celle des ressources humaines, qui implique une vision à plus long terme.

La logique protectionniste de certaines organisations syndicales en CAP vient renforcer les réticences des gestionnaires. En effet, le détachement suppose que la CAP du corps d'accueil émette un avis favorable sur les demandes. Une arrivée de l'extérieur étant une menace potentielle pour l'accès aux grades d'avancement, elle est souvent vécue comme perturbatrice.

6.4 Freins budgétaires pour l'administration

Certaines des méthodes employées pour maîtriser les dépenses de personnels (plus de 40% des dépenses du budget de l'État) ont eu un impact direct négatif sur la mobilité.

En premier lieu, une politique de gel des emplois vacants impliquait que tout poste libéré par départ temporaire ou définitif de la sphère de l'État donnait lieu à gel d'emploi sans considération de la nature de cet emploi ni de la compétence de l'agent en cause. Cette forme de régulation budgétaire pénalisait fortement les ministères qui pratiquaient la mobilité entre fonctions publiques. Elle contribuait à court terme à améliorer la productivité du service public, mais entravait également sa modernisation à long terme.

En second lieu, les restrictions budgétaires freinent les recrutements externes, qui conditionnent le nombre de postes offerts au concours interne et les promotions au choix. La mobilité professionnelle ascendante en est réduite d'autant. On peut également s'interroger sur l'effet, au regard de la mobilité professionnelle ascendante, des concours exceptionnels organisés pour la titularisation des contractuels.

Enfin, le caractère limité de la « réserve interministérielle » contribue à pénaliser la mobilité. Cette ligne budgétaire du service général du Premier ministre permet, notamment, d'assurer la mobilité interministérielle des administrateurs civils : elle s'analyse comme un transfert d'emploi budgétaire de la DGAFP vers l'administration d'accueil, celle-ci devant, le cas échéant, compléter le différentiel

indemnitaire. Cette réserve gérée par la DGAFP n'est toutefois dotée que de peu d'emplois (une dizaine environ).

6.5 Autres freins

Les agents qui ont cherché à changer d'emploi s'accordent pour dénoncer l'insuffisante transparence des emplois vacants dans la fonction publique et la difficulté d'accès à l'information dans ce domaine ¹. Le manque d'information est tout particulièrement patent entre les ministères et entre les fonctions publiques. Le développement depuis quelques années de bourses d'emploi devrait cependant contribuer à augmenter cette transparence.

L'accompagnement de la mobilité est souvent déficient : l'existence de cellules de mobilité distinctes ou même intégrées dans les cellules carrières n'est pas généralisée.

Enfin, la mobilité peut rendre plus aléatoire la progression de carrière. En effet, la DRH du corps d'origine assure souvent avec un engouement très relatif le suivi de la carrière des agents en détachement dans un autre ministère. Certains fonctionnaires se plaignent à l'issue d'une mobilité de ne pas bénéficier de la même carrière que d'autres agents qui n'ont pas bougé. Ils relèvent le manque de valorisation des compétences acquises à l'extérieur. *A fortiori*, la mobilité n'est pas valorisée par les gestionnaires du corps d'origine.

(1) Service Public n°61, novembre 1998.

- Composition du groupe thématique -

Bibliographie succincte

S. Vallemont, *Gestion des ressources humaines dans l'administration*, La Documentation française, août 1999.

R. Schwartz, *Rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux*, 6 mai 1998.

Mobilité, mode d'emploi, Service public, Novembre-Décembre 1998, n°61.

Comment promouvoir la mobilité, améliorer l'évaluation et développer l'intéressement des fonctionnaires de l'État ?, Promotion " Valmy ", rapport d'un groupe d'élèves de l'ENA, Décembre 1997.

J. Rigaudiat, *Gérer l'emploi public*, La Documentation française, février 1994.

Etude sur la mobilité fonctionnelle des agents de l'État, ALGO Management, mars 1993.

DGAFP, *La mobilité fonctionnelle des agents de l'État*, rapport, décembre 1993.

Ministère de la Fonction publique, *Modalité de fonctionnement et d'organisation des services déconcentrés*, juillet 1998.

Ministère de la Fonction publique, *Rapport sur l'encadrement supérieur*, décembre 1993.

Statistiques :

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, *La Fonction publique de l'État : mars 1997-mars1998*, Rapport annuel, La Documentation française, 1998.

Association des administrateurs territoriaux de France, *Enquête statistique sur le cadre d'emplois des administrateurs*, mai 1998.

Ministère du Travail et des Affaires sociales, *Enquête sur les coûts et carrières des personnels des établissements publics de santé 1991-1995*, janvier 1997.

- Entête impaire -

Ministère du Travail et des Affaires sociales, *Enquête sur les coûts et carrières des personnels des établissements publics de santé 1992-1996*, octobre 1997.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *Remontées du bilan social des établissements publics de santé, 1996*, février 1997.