RAPPORT

à Monsieur le Premier ministre

sur la fonction publique

Présenté par Bernard PÊCHEUR,
Président de section au Conseil d'Etat

Réalisé avec l'assistance de
Pascal TROUILLY, maître des requêtes
et
Nicolas LABRUNE, auditeur au Conseil d'Etat

29 octobre 2013

Résumé exécutif

La France a fait le choix à la Libération de placer les fonctionnaires de l'Etat sous un régime législatif propre et de les doter d'un statut général fixant leurs droits et leurs obligations dans le cadre d'une fonction publique de carrière destinée à assurer la loyauté, l'intégrité et la compétence des serviteurs de l'Etat.

La décentralisation de 1982 a conduit le législateur, en 1984 et en 1986, à réformer le cadre d'emploi des agents territoriaux et hospitaliers, jusqu'alors régis par des réglementations éparses et peu cohérentes, en garantissant à ces agents le même système de carrière que celui bénéficiant aux agents de l'Etat, avec le même statut général, chaque entité -fonction publique de l'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière- étant cependant régie par des règles particulières.

Le choix d'une fonction publique statutaire demeure pertinent. Toutefois les dérogations ne sont justifiées que si et dans la mesure où l'intérêt public le commande. L'hygiène et la sécurité des travailleurs au travail, les règles de représentativité syndicale, demain l'action sociale, n'ont pas, sauf exception, de particularité imposant un régime dérogatoire. Particularité oui, mais sans particularisme.

Le choix d'un régime d'emploi fixé unilatéralement par le législateur ou l'autorité réglementaire n'est pas un archaïsme (il est prédominant en Europe : 21 pays sur 28) et le choix d'une fonction publique de carrière n'est pas davantage une exception française : c'est même le cas de la majorité des pays (12 Etats sur 28 ont un régime de carrière, 9 un régime combinant carrière et emploi, 7 un régime d'emploi).

Quant au choix d'une fonction publique unitaire et nationale englobant les agents territoriaux, c'est également celui de nombre de pays, y compris celui d'un Etat fédéral comme l'Allemagne.

Le cadre constitué entre 1983 et 1986 a des fondements solides et a fait preuve d'une réelle plasticité, se pliant toutes les fois que nécessaire aux priorités politiques (comme la désinflation et la désindexation conduites à partir de 1984), accompagnant les réformes voire les grandes réformes, comme la loi dite « Acte II de la décentralisation » du 13 août 2004 (135 000 fonctionnaires de l'Etat ont été transférés vers les collectivités territoriales) ou la loi HPST[1] du 21 juillet 2009 (900 000 fonctionnaires hospitaliers ont changé, sinon d'employeurs, du moins de collectivité de rattachement, puisque les établissements publics de santé relèvent désormais de l'Etat).

Le cadre lui-même a évolué, voire beaucoup évolué, et dans l'ensemble plutôt dans le bon sens. Plus que le nombre des modifications législatives intervenues en 30 ans, l'on soulignera l'effet positif des réformes ou novations introduites dans de nombreux domaines (formation continue à partir de 1989 ; aménagement et contrôle du travail à partir de 2000 ; régularisation des indemnités en 2002 ; politique active de fusion de corps lancée en 2005 et accentuée en 2008 ; loi mobilité de 2009 ; loi sur la rénovation du dialogue social de 2010).

Le statu quo n'est cependant pas possible. Nombre d'agents s'interrogent sur le sens de leur action. La gestion des fonctionnaires de l'Etat reste marquée par des insuffisances structurelles (centralisation et gestion trop uniforme). Les politiques salariales ont été conduites depuis une dizaine d'années sans perspective d'ensemble, privilégiant les revalorisations catégorielles, comme le recours aux leviers indemnitaires. Par ailleurs, les contraintes budgétaires, au demeurant indispensables, ont conduit à une progressive érosion de la grille des rémunérations (tassement des carrières ; resserrement des écarts hiérarchiques ; part croissante de l'indemnitaire ; fortes inégalités entre corps et plus encore entre ministères). Enfin les contraintes budgétaires induites par les nouveaux schémas d'emploi, qui sont venus s'ajouter aux outils classiques de pilotage, ont réduit l'horizon et les marges de manœuvre des gestionnaires. L'entropie du système de gestion est de plus en plus forte.

Dans le même temps se présentent de nouveaux enjeux et de nouveaux défis : une confiance publique défaillante ; des missions publiques qui continueront de se transformer dans les décennies à venir ; la nécessité pour les collectivités publiques, confrontées à des départs

[1] Hôpital, patients, santé et territoire

nombreux, d'offrir des carrières attractives pour attirer vers elles des candidats de qualité ; les risques de fracture au sein même de la fonction publique.

Ce constat, nuancé mais globalement inquiétant, appelle des changements et une stratégie de long terme pour la fonction publique et le service public.

Donner du sens à l'action publique, assurer la confiance des citoyens dans les agents publics, améliorer la gouvernance de la fonction publique, poursuivre la rénovation du cadre commun de gestion des trois versants de la fonction publique, développer les responsabilités et mieux gérer les ressources humaines, définir un cadre salarial plus motivant dans la durée et assurer des parcours professionnels de qualité, telles sont les principales orientations qui devraient être au service de cette stratégie.

Sans exposer toutes les propositions du rapport (lesquelles sont récapitulées p.161 à 179), l'on soulignera quelques uns des axes en résultant.

1°) Fixer le cap, donner du sens à l'action publique.

Les valeurs d'intérêt général sont des valeurs d'avenir dans une économie de marché. Le service public n'est pas un monde voué à l'extinction. Des assises nationales et régionales du service public, des consultations ouvertes sur internet, une communication adaptée, une structure de pilotage clairement identifiée sont nécessaires pour identifier et mettre en œuvre les priorités des grands chantiers.

2°) Assurer la confiance des citoyens dans les agents publics.

- Généraliser les chartes de déontologie et les référents déontologiques.
- Rendre plus transparents et plus objectifs les recrutements de contractuels ainsi que les recrutements, sans concours, de fonctionnaires de catégorie C.
- Assurer une bonne information du public sur le suivi des chartes de déontologie et l'exercice du pouvoir disciplinaire dans les trois fonctions publiques.

- Procéder à une évaluation quinquennale de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans les trois fonctions publiques.
- Garantir la transparence et la régularité des régimes indemnitaires et procéder à leur audit, tous les cinq ans, dans les trois fonctions publiques.

3°) Améliorer la gouvernance de la fonction publique.

- Développer une prospective de l'emploi public à moyen terme**.**
- Mieux associer les employeurs publics à la préparation des décisions et négociations.
- Donner une fonction plus stratégique et prospective au Conseil commun de la fonction publique plus stratégique.

4°) Poursuivre la rénovation du cadre commun de gestion des trois versants de la fonction publique.

- Créer une bourse commune de l'emploi public et un répertoire commun des emplois permettant d'harmoniser les répertoires d'emploi existant dans les différentes fonctions publiques.
- Créer des cadres professionnels communs pour certaines professions « trans-fonctions publiques ».
- Mieux encadrer les possibilités de recours à des non titulaires.

5°) Développer les responsabilités et mieux gérer les ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat.

- Définir des « périmètres ministériels administratifs » stables, à partir des champs de compétence des secrétaires généraux de ministères.
- Constituer les secrétariats généraux et les grandes administrations opérationnelles de l'Etat en centres de responsabilité et de gestion.

- Clarifier la répartition des responsabilités et compétences entre secrétaires généraux, d'une part, et directeurs généraux et directeurs, d'autre part.
- Mener à l'égard des cadres supérieurs et dirigeants de la fonction publique de l'Etat une politique reposant sur l'exercice de responsabilités, le professionnalisme et les capacités d'animation.
- Relancer la politique de fusion des corps, créer dans certains cas des commissions administratives paritaires communes et développer les corps interministériels à gestion ministérielle, en en faisant des « cadres professionnels interministériels ».
- Ouvrir la voie à de véritables politiques de personnels grâce à des directives de gestion permettant d'encadrer la déconcentration et de développer les affectations sur profil.
- Développer les responsabilités et déconcentrer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat, notamment dans les grandes administrations, érigées en centres de responsabilité et de gestion.
- Penser l'administration territoriale de l'Etat (périmètre REATE) comme un centre de responsabilités.
- Revaloriser le rôle des commissions administratives paritaires en les concentrant sur des missions essentielles.
- Mieux prévoir et accompagner les restructurations des services.

6°) Définir un cadre salarial motivant et assurer des parcours professionnels de qualité.

- Repenser les structures des carrières et des classifications dans la perspective d'une rénovation de la grille.

  - Abandonner le critère exclusif du diplôme et caractériser chaque corps ou cadre d'emploi par un « niveau de fonctions ».

  - Mettre en place pour chaque corps ou cadre d'emploi deux paliers de recrutement, le premier pour les personnes sans expérience professionnelle, le

second pour celles ayant acquis une expérience professionnelle dans la fonction publique ou le secteur privé.

- Privilégier les structures de corps ou cadres à trois grades et reconsidérer l'utilisation du mécanisme d'avancement « promouvables/promus » qui a souvent conduit à déséquilibrer la structure par grades des différents corps.

- Unifier le barème des traitements de la fonction publique en traduisant en indices chiffrés les échelles lettres.

- Développer les échelons fonctionnels et les échelons spéciaux.

- Donner davantage de sens aux avancements d'échelons.

- Prendre appui sur les politiques de fusion des corps, de création de « cadres professionnels interministériels » et de création de cadres professionnels « trans-fonctions publiques ».

- Ouvrir la voie à une rénovation de la grille en s'appuyant sur les différents éléments mentionnés ci-dessus.

- Fixer les lignes directrices de la politique salariale.

- Ecarter toute forme d'indexation mais suivre l'évolution générale du pouvoir d'achat de sorte que les fonctionnaires ne soient ni favorisés ni décrochés par rapport aux salariés du secteur privé.

- Recourir aux différents leviers d'une politique salariale dynamique et responsable : rémunération indemnitaire, mesures catégorielles de grille, mais aussi mesures générales.

- Rechercher la conclusion avec les organisations syndicales d'un « contrat social triennal ».

- Avoir des outils plus flexibles de prise en compte du SMIC.

- Assurer la transparence indemnitaire d'ici fin 2014 et engager un mouvement de simplification et d'harmonisation des régimes et des niveaux indemnitaires dans la fonction publique de l'Etat.

SOMMAIRE

Introduction 11

Première partie
Des fondements solides, un cadre qui a fait preuve de plasticité, un système qui a fait l'objet de nombreux remaniements 19

A – Un cadre aux fondements solides et qui a fait preuve de plasticité 19

B – Les mises en question et les remaniements 24

Deuxième partie
L'impossible immobilisme 32

A - Des questions non réglées ou mal réglées 34

1. Des fonctionnaires en quête de sens 34

2. La déstabilisation de la grille 37
   2.1. La progressive perte de sens du classement en catégories 37
   2.2. Une politique salariale sous contrainte croissante mais, dans la durée, facteur de déstructuration 40
   2.3. Des régimes indemnitaires trop nombreux et sources d'inégalités fortes dans la fonction publique de l'Etat 44

3. Les rigidités de la gestion de la fonction publique de l'Etat 47
   3.1. La gestion de la fonction publique de l'Etat reste davantage une « gestion statutaire », une « gestion des corps », qu'une « gestion des ressources humaines » ou une « gestion des personnes » 48
   3.2. Les différentes mesures adoptées pour favoriser la mobilité ont complexifier, dans une certaine mesure, les tâches des gestionnaires 50
   3.3. La déconcentration n'a pas réellement progressé 52
   3.4. Les contraintes nouvelles introduites par les « schémas prévisionnels de consommation des emplois » 53
   3.5. Les difficultés induites par la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat 55

4. Le recours aux non titulaires, une question récurrente et mal réglée 56

B – De nouveaux enjeux et de nouveaux défis 57

1. Le premier des enjeux concerne la confiance politique : elle doit être relevée, confortée, garantie dans la durée 57

2. La fonction publique doit être en capacité d'anticiper pour répondre et s'adapter aux mutations à venir 59

3. Il est nécessaire dans la durée de répondre aux aspirations des fonctionnaires et de l'encadrement moyen et supérieur et d'offrir des parcours professionnels diversifiés et plus ouverts vers l'extérieur. Il s'agit d'un enjeu de motivation et d'une garantie d'attractivité de la fonction publique 60

4. La fonction publique doit continuer à jouer son rôle de brassage social et à contribuer à l'unité nationale..... 63

Troisième partie
Une stratégie pour la fonction publique et le service public 65

A – Les principes directeurs..... 66

1. Les choix du législateur de 1983 et 1984 furent ceux d'une fonction publique statutaire, d'une fonction publique unitaire, d'une fonction publique de carrière. Ces choix demeurent aujourd'hui pertinents..... 66

2. Le statut général des fonctionnaires fait sens et doit être utilisé comme un levier de motivation pour les agents..... 70

3. La logique de carrière a sa cohérence et emporte des conséquences en termes de gestion des ressources humaines qu'il faut rappeler et, en tant que de besoin, réaffirmer..... 70

4. Le statut général couvrant les fonctionnaires des « trois versants », facteur de cohérence..... 72

5. Le régime d'emploi des agents publics doit déroger au droit commun lorsque cela est nécessaire..... 72

B – Les orientations..... 73

1. Fixer le cap, donner du sens à l'action publique 73

2. Assurer la confiance des citoyens dans les agents publics..... 75

3. Améliorer la gouvernance de la fonction publique 88

4. Poursuivre la rénovation du cadre commun de gestion des trois versants de la fonction publique..... 96

5. Développer les responsabilités et mieux gérer les ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat..... 111

6. Définir un cadre salarial motivant et assurer des parcours professionnels de qualité.... 136

Liste des propositions 160

Annexes..... 179
Annexe 1 - Lettre de mission 180

Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées ou auditionnées 183
Annexe 3 – Annexes techniques 188
1. Effectifs 189
2. Dépenses de personnels..... 193
3. Comparaison internationale..... 195
4. Modifications du statut général depuis 1983..... 205
5. Accords dans la fonction publique depuis 1983..... 210
6. Rémunérations..... 215

Introduction

I. Le présent rapport, demandé par le Premier ministre le 13 mai 2013, **concerne les trois fonctions publiques**, c'est-à-dire **près de 5 millions [2]de fonctionnaires et contractuels civils** qui sont en fonction dans les services et établissements publics de l'Etat, dans ceux des collectivités territoriales ainsi que dans les hôpitaux et établissements médico sociaux. 45 % d'entre eux appartiennent à la fonction publique de l'Etat (régie par la loi du 11 janvier 1984), 34 % à la fonction publique territoriale (régie par la loi du 26 janvier 1984) et 21 % à la fonction publique hospitalière (régie par la loi du 9 janvier 1986). Ces agents relèvent par ailleurs d'une loi commune, la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Les quatre lois précitées constituent ce qu'il est convenu d'appeler le statut général des fonctionnaires.

II. Le rapport se tiendra au champ ainsi délimité et qui est conforme à la lettre du Premier ministre du 13 mai 2013, notamment en ce qui concerne le cadre déontologique et juridique, l'architecture statutaire, les carrières et la gestion des ressources humaines. En revanche, l**es développements consacrés à la grille et à la politique salariale intéressent cependant directement ou indirectement plus de 330 000 autres agents publics** : **320 000 militaires** régis par le statut général des militaires (Livre Ier de la 4ème partie du code de la défense), plus de **8 000 magistrats judiciaires** régis par l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 et plus de **3 500 agents et fonctionnaires de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE),** régis par la loi du 3 février 1953. Ceux-ci, quoique relevant d'autres statuts généraux et soumis à des règles différentes (que ce soit en termes d'obligations, de carrière ou de gestion) voient leurs traitements évoluer comme ceux des fonctionnaires puisque leurs corps, grades et emplois sont situés sur la même grille de rémunération. En outre, les éléments touchant à la structure de leurs carrières sont parfois communs ou proches, si bien que des décisions prises pour l'un des ensembles statutaires, par exemple la fonction publique civile, peuvent avoir des répercussions sur les autres « fonctions publiques » (militaires, magistrats …). L'inverse est vrai également.

[2] Chiffres au 31 décembre 2011 – Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2012-2013).

III. **Le présent rapport n'a pas pour ambition d'analyser les particularités de tous les secteurs de la fonction publique et de répondre aux questions qui se posent à telle ou telle profession. Il n'a pas non plus pour objet d'exposer le contenu d'un plan de réforme de la fonction publique « clefs en main »**. Ce serait empiéter sur les prérogatives du Gouvernement et ce serait d'ailleurs méconnaître la mission impartie par le Premier ministre au rapporteur. Une telle réforme, que beaucoup souhaitent ou disent souhaiter, sans nécessairement s'accorder, d'ailleurs, sur son sens, son contenu ou son ampleur, ne peut émerger qu'après que le Gouvernement aura défini ses priorités, fixé ses objectifs, mesuré les moyens qu'il peut y consacrer et déterminé son calendrier. **Le rapport n'entend pas, à l'inverse, se borner à offrir une « boîte à outils »** dans laquelle les instruments de pilotage, de gestion et de rémunération, qu'il sera question plus loin de refondre, de réformer ou d'aménager, seraient équivalents ou substituables. Une réforme de la fonction publique doit obéir à une stratégie et, en tout cas, « faire sens ». La fonction publique est le système de gestion des fonctionnaires civils placés sous l'autorité des collectivités publiques :Etat, collectivités territoriales, établissements hospitaliers, établissements médico-sociaux. Ce système a sa cohérence interne. Si cette cohérence a été, il est vrai, façonnée par l'histoire politique et institutionnelle de notre pays et ne pourrait sans doute pas être bouleversée, du jour au lendemain sans dommage, il ne s'agit pas de dire que l'édifice est intangible, mais seulement de souligner que les changements doivent s'articuler entre eux et être cohérents. La construction de la fonction publique est, pour l'essentiel, dans notre droit positif, l'œuvre, d'une part, du législateur et du pouvoir réglementaire, qui peuvent modifier les normes en vigueur, d'autre part, de la jurisprudence du Conseil d'Etat, laquelle évolue. Autrement dit, et c'est un constat qui va au rebours d'une conviction assez répandue, **le cadre juridique de la fonction publique n'est pas figé**.

Il a même beaucoup bougé : on ne compte pas moins de 212 modifications apportées aux quatre lois de 1983-1986 (cf annexe technique 4) certaines ponctuelles d'autres beaucoup moins : on pense à cet égard à la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 qui a profondément modifié l'équilibre de la fonction publique territoriale initialement défini par la loi du 26 janvier 1984 en renforçant le pouvoir des autorités locales. Dans les 10 dernières années on ne compte pas moins de 44 lois ou ordonnances modifiant les lois de 1983-1986 et on relèvera que, depuis 2007, le législateur est intervenu à quatre reprises (2007, 2009, 2010 et 2012) pour apporter des changements substantiels aux lois de 1983-1986. Le statut général n'est donc pas intangible.

Il reste que les réformes envisageables en la matière seront d'autant plus opérantes qu'elles seront acceptées ou, du moins, comprises par les agents. Cela est affaire de contenu et de cohérence, assurément, mais aussi affaire de **respect** : respect des hommes et des femmes qui servent l'intérêt général de leur mieux, respect de leur mission, respect aussi du temps nécessaire au dialogue avec les organisations syndicales représentatives.

Enfin, il convient de souligner les contraintes propres qui s'attachent à une politique publique dont l'objet est, sinon le service public lui-même, du moins son premier et principal facteur de production, à savoir les femmes et les hommes qui y travaillent. Les impératifs qui en découlent sont de deux ordres.

Le premier tient à **l'état des finances publiques**, aux **exigences du redressement des budgets et comptes publics et à l'impératif de désendettement**. Ces contraintes sont particulièrement fortes dans le contexte actuel sachant qu'une augmentation de 1 % de la valeur du point d'indice représente un coût de 1,8 milliard d'euros pour les trois fonctions publiques, dont près de 800 millions d'euros pour la fonction publique de l'Etat.

Le **second impératif est d'ordre organisationnel**. La fonction publique n'est pas une entité « en apesanteur ». Ni sa gestion ni son organisation ne peuvent être appréhendées indépendamment des missions assignées aux pouvoirs publics, de l'articulation de leurs compétences et du cadre juridique qui régit l'exécution de la dépense publique (loi organique relative aux lois de finances ; structure d'exécution en missions et programmes des budgets votés par le Parlement ; libre administration des collectivités territoriales ; autonomie des établissements publics).

IV. Pour éclairer les choix à venir, le rapport s'attachera à dresser **un état des lieux des politiques conduites en matière de fonction publique** depuis 30 ans, à exposer les **principaux enjeux** auxquels est confrontée ou sera confrontée la fonction publique française, enfin à tracer **les pistes de progrès** qu'il paraît possible, souhaitable ou nécessaire de proposer au regard de ces différents enjeux.

Dans cette perspective, le rapporteur se bornera à quelques remarques préalables, qu'il croît fondamentales, en tentant de ne pas déborder du cadre qui lui est assigné et sans davantage anticiper sur le fond du rapport.

1°) **Il n'est jamais aisé de parler de la fonction publique et des fonctionnaires** : ils n'ont jamais eu bonne presse et il peut être tentant d'opposer au fonctionnaire, selon le cas, et pour les besoins de la démonstration, le citoyen, l'usager ou le contribuable. Il est encore plus difficile d'évoquer les questions de fonction publique après cinq années d'une crise bancaire, financière et économique d'une ampleur exceptionnelle, crise qui a fait croître le chômage, jeté le doute dans l'esprit de nombre de salariés ou de non salariés quant à la pérennité de leur emploi, affecté le pouvoir d'achat de beaucoup de Français, et mis en péril nos finances publiques.

Il est cependant nécessaire de parler des fonctionnaires et de la fonction publique et ceci pour trois raisons.

a) Derrière l'abstraction des caricatures ou des mots, l'observateur sans préjugé reconnaîtra immédiatement **une réalité aux multiples visages** et qui lui est familière, celle des femmes et des hommes, exerçant des professions indispensables à notre vie de tous les jours et à notre sécurité, enseignants, personnels hospitaliers, policiers, agents des maisons de retraite et des centres de long séjour, personnels communaux, sapeurs pompiers professionnels, personnels de d'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse … Les agents publics ne sont pas des parasites, ils sont utiles aux citoyens.

b) **Les fonctionnaires bénéficient de la sécurité de l'emploi, ce qui constitue un avantage indéniable en temps de crise**. Ils sont parfois, à ce titre, enviés, **mais ils n'ont pas été épargnés** : la valeur du point d'indice, c'est-à-dire des traitements, a été gelée depuis 2010, les effectifs ont été réduits puis stabilisés, les mesures catégorielles ont été limitées aux échelons les plus modestes. Ces mesures, nécessaires dans le contexte budgétaire de la France, ne sauraient tenir lieu, dans la durée, de politique de ressources humaines des administrations publiques.

c) Si l'Etat et les collectivités publiques sont engagés dans un effort sans précédent pour permettre à notre pays de retrouver la maîtrise de ses finances publiques et préserver sa souveraineté budgétaire, si le retour à la croissance repose assurément sur le dynamisme des entreprises et des activités marchandes, il faut rappeler que les administrations publiques, régaliennes ou non régaliennes, produisent de la valeur, qu'elles participent directement au lien social et que l'Etat est nécessaire comme garant de la cohésion nationale et territoriale. Ce double énoncé suffit à démontrer que les politiques publiques, quelles qu'elles soient, passent par l'action des agents publics et leur mobilisation au service du public.

2°) On fait, il est vrai, aux fonctionnaires et à l'administration le **procès de l'immobilisme**.

Disons le tout net : le procès, lorsqu'il est global, est injuste mais les critiques des corps de contrôle et d'inspection, bien documentées et dépourvues de biais idéologiques, ne sont pas récusables.

On sait qu'il aura fallu plus de dix ans pour introduire finalement en 2002, dans le décret relatif à la notation, la pratique de l'évaluation. On sait aussi que la centralisation de la gestion des fonctionnaires de l'Etat demeure encore, trop souvent, la règle. On rappellera encore l'échec de la première réforme des administrations fiscales à la fin des années 1990 ou les raidissements de certains corps dès l'annonce de projets de réforme, lancés, il est vrai parfois, sans préparation ou sans aucune concertation.

Ces exemples ne doivent pas faire oublier que d'importantes réformes de compétences ou de structures se sont succédées depuis plus de dix ans [3].

On rappellera, aussi, après d'autres observateurs ou praticiens, que les méthodes et conditions de mise en œuvre des réformes, pour certaines parfois improvisées, -on pense à l'introduction de l'aménagement de la réduction du temps de travail dans les hôpitaux en 2002- ou, pour d'autres, réalisées à marche forcée -on songe à la Révision générale des politiques publiques – (RGPP) et à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE)- ont été, souvent, la

[3] Acte II de la décentralisation, REATE, RGPP, loi HPST, …

première source des difficultés rencontrées. La mise en place des nouvelles directions territoriales de l'Etat, qui a affecté des pans entiers de l'administration de l'Etat, est emblématique des risques d'affaiblissement ou de déstabilisation de l'action publique pouvant résulter d'un excès de précipitation. A cet égard, nombre d'interlocuteurs de la mission, et pas seulement parmi les organisations syndicales, ont souligné que la mise en œuvre de l'acte III de la décentralisation, en cours de discussion, pouvait comporter les mêmes risques : insuffisance de concertation, manque de lisibilité, perte de repères pour les agents.

3°) **Ce constat n'est pas un appel au statu quo, moins encore une invitation au retour en arrière**. **Les processus de réforme ou les démarches de changement - peu importe leur nom - ne doivent pas s'interrompre mais doivent être pensés et conduits autrement.**

Si les fondements de notre fonction publique sont solides, si la compétence et l'intégrité de nos fonctionnaires sont reconnues, souvent d'ailleurs plus par les observateurs étrangers que par nos compatriotes, ce qui tout de même fait question et devrait interpeller les fonctionnaires, les modes d'action de l'administration française sont perfectibles, les procédures et formalités peuvent être simplifiées, les carences corrigées ou les manquements redressés.

4°) On ne saurait trop insister sur les conditions qui président à la réussite de ces démarches.

a) Les fonctionnaires ne sont pas les seuls à être utiles à leurs concitoyens et à leur pays mais, comme tous les autres salariés, ils ont besoin de trouver du sens à leur travail. Il se trouve que les fonctionnaires servent l'intérêt public et attendent, d'abord, du gouvernement que celui-ci fixe le cap pour les services publics. Ceux-ci ne sont pas une exception vouée à l'extinction mais une valeur d'avenir.

b) La modernisation de la fonction publique doit avoir deux catégories de destinataires : les fonctionnaires eux-mêmes, car cette politique est un levier en matière de gestion des femmes et des hommes de la fonction publique, de motivation et de professionnalisation, mais également nos concitoyens qui attendent, des réformes, des retombées positives en termes d'efficience, d'efficacité et de qualité de service.

Sous ce double aspect, **la politique de fonction publique n'est pas séparable des politiques de modernisation de l'action publique**. Les modes d'action de l'administration française doivent être **mis aux meilleurs standards en termes de qualité de service rendu, de coût et d'efficacité**. Toutes les actions engagées en matière de fonction publique doivent contribuer à cet objectif.

Que cet impératif s'appelle « performance » ou « efficience » importe peu. Si les mots ont naturellement du sens, ce qui compte, par-dessus tout, est que les responsables des politiques publiques disposent des leviers d'action à la hauteur des objectifs qui leur sont assignés, que les procédures soient allégées et simplifiées pour les citoyens et que les agents publics disposent de bons outils et de correctes conditions de travail.

5°) **Il n'y a pas en effet de « bonne gouvernance » sans une « bonne administration »**. Cet impératif de « bonne administration », faut-il le rappeler, prend sa source dans l'article 15 de la Déclaration de 1789, *« la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », et de cet énoncé découlent tant l'exigence de bon emploi des deniers publics que le principe général de la responsabilité administrative. La modernisation de l'administration, dont les priorités changent naturellement en fonction des inflexions de notre vie démocratique et des options de l'autorité publique, constitue cependant une dimension fondamentale de l'action publique. Celle-ci doit être en permanence mise au pas du temps.

Tel est le sens des actions conduites aujourd'hui dans le cadre de la Modernisation de l'action publique et, hier, des mesures intervenues au titre de la Réforme de l'Etat ou encore du Renouveau du service public. Ces politiques de rénovation de la gestion publique sont nécessaires : l'avenir de notre pays le commande, les Français y aspirent, les fonctionnaires eux-mêmes en ont besoin et, en tous cas, pour nombre d'entre eux, le revendiquent.

V. Certaines des propositions du rapport n'ont pas de coût financier, mais d'autres, si elles devaient être décidées, auraient nécessairement un coût. Les aménagements de grille ou les mesures salariales sont du nombre. Dans tous les cas, les chantiers à ouvrir devront s'inscrire dans la durée car ils correspondent à des réformes de fond. La compatibilité de ces mesures avec le cadre de l'actuel triennat budgétaire (2012-2014) et du prochain triennat budgétaire (2015-2017) ne peut être appréciée que par le Gouvernement. Mais une mise en ligne avec la trajectoire des finances publiques appelle nécessairement un horizon de plus long terme.

* * *

Notre pays doit faire face, comme ses voisins partenaires et concurrents, à d'immenses défis, quelques uns antérieurs à la crise, d'autres apportés ou aggravés par celle-ci. Sa souveraineté budgétaire affectée par un endettement croissant depuis de longues années, en butte aux injonctions contradictoires des agences de notation, est en question. La compétitivité de l'économie est dégradée. La cohésion de la société est en danger. Le redressement de notre pays passe assurément par des entreprises plus fortes et un marché dynamique. Mais cela ne se fera pas sans l'Etat, sans les collectivités publiques, au premier rang desquelles les collectivités territoriales, et sans les fonctionnaires.

PREMIERE PARTIE
DES FONDEMENTS SOLIDES,
UN CADRE QUI A FAIT PREUVE DE PLASTICITE,
UN SYSTEME QUI A FAIT L'OBJET DE NOMBREUX REMANIEMENTS

La loi du 19 octobre 1946 a, pour la première fois, institué un statut général des fonctionnaires. Toutefois, cette loi, tout comme l'ordonnance du 4 février 1959 qui lui a succédé, concernait les seuls fonctionnaires de l'Etat. Les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics demeuraient régis par des dispositions législatives ou réglementaires éparses. L'unification au sein d'un même statut général n'est intervenue que quarante ans plus tard. Ce cadre a, dans l'ensemble, résisté à l'épreuve du temps. Mais si les éléments de continuité doivent être soulignés, le système a connu de nombreux remaniements.

A - Un cadre aux fondements solides et qui a fait preuve de plasticité

1. **Les lois de 1983-1984[4], dites lois Le Pors, se sont inscrites dans la continuité du statut du 19 octobre 1946 et de l'ordonnance du 4 février 1959 et sont demeurées fidèles à un système de fonction publique de carrière**. Dans ce système, que l'on oppose traditionnellement au système de l'emploi, le fonctionnaire est recruté dans un corps, c'est-à-dire un ensemble regroupant les fonctionnaires soumis au même statut particulier, divisé en grades, dans lequel le fonctionnaire progresse et fait carrière. Il est affecté à un emploi correspondant à son grade. Il peut, ou doit parfois, changer d'emploi tout en conservant son grade et sans subir de conséquence sur le déroulement de sa carrière.

Mais les lois de 1983-1984 ont aussi constitué **une réforme majeure** ambitionnant, selon l'exposé des motifs du projet de loi portant droits et obligations des fonctionnaires, de

[4] Lois du 13 juillet 1983, 11 janvier 1984 et 26 janvier 1984

constituer : *« une grande Fonction publique à deux versants dans laquelle se retrouveront les quatre millions de fonctionnaires de l'Etat, des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics administratifs »*.

Le même exposé des motifs ajoutait : *« Désormais, les personnels des communes, des départements ou des régions, ne se sentiront plus mis à part dans une situation moins favorable. Il y aura partout, à un titre égal, des serviteurs de la République »*.

Il s'agissait ainsi de **parachever la décentralisation** opérée par les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 mais également de permettre, en pratique, les transferts et partages de services, de personnels et de compétences en résultant. A cet effet, les principes d'unicité de statut et de parité furent mis en oeuvre dans les trois lois des 13 juillet 1983, 11 janvier 1984 et 26 janvier 1984, le caractère unitaire étant souligné par l'exposé des motifs qui évoquait « *les versants* » d'une même fonction publique. On remarquera cependant que le statut général ne mentionnait pas spécifiquement les fonctionnaires des hôpitaux et des établissements publics sanitaires et sociaux, alors même que ceux-ci étaient, en droit, d'emblée inclus dans son champ d'application. En outre l'unicité du statut général ne s'est pas traduite par l'intégration de tous les agents dans un cadre statutaire unique, les règles de recrutement, de gestion et de carrière applicables, d'une part, aux fonctionnaires de l'Etat et, d'autre part, aux fonctionnaires des collectivités territoriales étant définies -et elles le sont encore-, par des lois différentes, respectivement la loi du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'Etat et la loi du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale.

2. La construction initiale fut, quelques années plus tard, modifiée, le législateur intervenant à deux reprises, pour la compléter d'abord, au début de l'année 1986, avant l'alternance politique, pour la corriger ensuite, en 1987, après cette alternance.

Le législateur vint, en premier lieu, avec la loi du 9 janvier 1986, consacrer la spécificité de la fonction publique hospitalière et organiser, pour celle-ci, la conciliation de l'autonomie de gestion des établissements publics employeurs et des exigences inhérentes à la gestion de corps nationaux.

En second lieu, et quoique le Conseil constitutionnel ait reconnu, pour l'essentiel, la conformité du titre III dans sa version originelle (décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984), la loi du 13 juillet 1987 (dite loi « Galland ») a entendu simplifier la gestion de la fonction publique territoriale **et renforcer le pouvoir des élus autorités locales** en substituant la notion de « cadres d'emplois » à celle de « corps ».

3. La fin des années 1980 et la première partie des années 1990 marquèrent l'achèvement de la construction statutaire avec deux grands chantiers statutaires.

Le premier porta sur la constitution des huit filières professionnelles de la fonction publique territoriale (administrative, technique, culturelle et artistique, sportive, médico-sociale, police municipale, incendie et secours) ;

Le second chantier porta sur la refonte des grilles de rémunération et l'harmonisation des carrières des trois fonctions publiques. Ce fut l'objet des accords Durafour du 9 février 1990, accords dont la mise en œuvre s'est échelonnée sur 7 ans (1990-1997). La cause immédiate de cette refonte globale était à rechercher dans la nécessité de structurer et d'harmoniser les carrières des trois fonctions publiques qui venaient d'être mises en place, carrières alors incohérentes et inégalitaires. Des causes plus anciennes tenaient également à la déstabilisation de la catégorie B -axe central de la grille de la fonction publique- résultant des revalorisations catégorielles substantielles qui avaient bénéficié aux militaires, au milieu des années 70 (réforme de la condition militaire), puis aux instituteurs, au début des années 80, et qui avaient ensuite provoqué une vague de revendications et de conflits en cascade, en 1988-1989, dans les corps du « B type » de l'Etat (notamment au ministère des finances, dans les préfectures, et dans les hôpitaux).

Une troisième innovation, de moindre importance mais qui mérite d'être relevée, fut la création, par le législateur, de deux instruments indemnitaires spécifiques, soumis à retenue pour pension : l'indemnité mensuelle de technicité des personnels des ministères économiques et financiers, créée par la loi du 29 décembre 1989, et la nouvelle bonification indiciaire, instituée par la loi du 18 janvier 1991.

4. Sur le plan de la conduite des politiques salariales, cette période fut marquée par la priorité donnée à la lutte contre l'inflation et par la contribution positive de la fonction publique à la réussite de cette politique.

Si la pratique des discussions salariales héritées des accords Oudinot de 1968 s'était poursuivie dans les années 70, les accords signés dans la fonction publique après 1984 marquèrent **une rupture avec les pratiques anciennes d'indexation des salaires sur les prix**.

En premier lieu, conformément à la politique de désinflation, les clauses d'indexation furent abandonnées. Les augmentations de salaires seront, à partir de 1985, programmées selon un échéancier annuel fixe, tenant compte des prévisions de prix du Gouvernement et non plus déterminées, comme à la fin des années 70, tous les trois mois, par ajustement sur l'inflation constatée. On notera qu'un premier accord salarial valable pour une période de 2 ans fut, en outre, signé le 12 novembre 1991.

En deuxième lieu, si toute référence aux prix ne fut pas abandonnée dans les accords (les clauses de rendez-vous annuels mentionnant une possible prise en compte des évolutions de prix *a posteriori*), la méthodologie de la négociation reposera désormais sur des mesures en masse (pour les salaires) et en moyenne (pour les prix).

Par ailleurs, le Gouvernement a commencé à s'appuyer, dès le milieu des années 80, sur des instruments plus novateurs, encore que contestés par les organisations syndicales. Le premier intègre le coût des mesures catégorielles et du GVT solde (évolution du salaire moyen par tête, tenant compte des effets de noria). Le second suit la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) et mesure les augmentations ayant bénéficié aux personnels continûment présents sur la période de référence (augmentations générales, catégorielles et individuelles).

5. Avec le recul du temps, **cinq points méritent d'être soulignés** :

a) Si 212 modifications législatives ont été apportées en 30 ans à la construction initiale, certaines ponctuelles, d'autres substantielles, l**e législateur n'a jamais remis en cause, en dépit des alternances politiques, le parti initial : un statut général unique, une grille**

unique et un principe de mobilité entre fonctions publiques. Au contraire, l'unicité et la mobilité ont été renforcées par les mesures intervenues dans les années 2007-2012 (unification des règles régissant les organisations consultatives ; création d'un Conseil commun aux trois versants de la fonction publique ; affirmation du principe de la participation des représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers aux négociations inter fonctions publiques ; généralisation du principe d'ouverture des corps et cadres d'emplois aux trois fonctions publiques).

b) L'objectif de «décloisonnement» de la fonction publique territoriale qui était mis en avant par le gouvernement lors de la présentation, au printemps 1983, du projet de titre Ier, qui deviendra la loi du 13 juillet 1983, a été atteint. **Personne ne soutiendrait aujourd'hui que la fonction publique territoriale ne serait pas l'égale de la fonction publique de l'Etat**. Par ailleurs, la mise en place de passerelles professionnelles entre les différents versants de la fonction publique et la poursuite de l'objectif de mobilité demeurent des acquis du statut général de 1983.

c) La distinction que le législateur de 1987 entendait consacrer entre la fonction publique de l'Etat, régie par le modèle de la carrière, et la fonction publique territoriale, réformée et transformée en « fonction publique d'emploi », n'a guère eu de suite. En dépit des terminologies voulant marquer les différences (« *corps* » d'un côté, « *cadres d'emploi* » de l'autre), **les deux fonctions publiques, comme d'ailleurs la fonction publique hospitalière, sont des fonctions publiques de carrière**.

Une différence importante tient, il est vrai, à l'existence, dans la fonction publique territoriale, de listes d'aptitude et non de listes de classement à l'issue des concours. Toutefois, cette particularité de la fonction publique territoriale, bien que significative, ne suffit pas à caractériser une différence de nature avec le système de carrière.

d) S'agissant des techniques et méthodologies salariales, la plupart des références et outils encore en vigueur ont été forgés dans les années 80, plus précisément à l'occasion et pour les besoins de la désinflation et de la désindexation qui furent menées à bien durant ces années.

e) **On soulignera enfin que le statut général a rempli son office en permettant des réformes institutionnelles d'importance sans que les statuts des personnels ne viennent y faire obstacle.**

Prolongeant la décentralisation du début des années 1980, l'acte II de la décentralisation (loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales) a emporté d'importants transferts de compétences et de personnels de l'Etat, entre 2006 et 2008, vers les collectivités territoriales. Il a soulevé des questions d'ordre financier ou structurel mais n'a rencontré aucun obstacle statutaire. 135 000 agents ont pu ainsi être transférés de l'Etat aux régions et départements et il est certain que l'existence d'un statut général commun aux deux fonctions publiques a été un élément facilitateur de ces transferts.

Le même constat peut-être fait avec la loi du 21 juillet 2009, dite loi HPST. Si cette loi soulève par ailleurs d'autres questions, on observera qu'elle a transformé les établissements publics de santé, qui ne sont plus désormais des établissements territoriaux mais des établissements de l'Etat, sans se heurter à des difficultés tenant au statut des personnels de la fonction publique hospitalière. Plus de 900 000 agents ont changé de collectivité publique de rattachement sans changer d'employeur ou de statut.

Un autre exemple de la plasticité du cadre statutaire a été le processus d'ouverture, opéré à partir de 1991, en faveur des ressortissants européens. Les critères de l'ouverture, tels que définis par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, obéissaient à une logique strictement fonctionnelle (ne pouvaient être fermés que les emplois d'« administration publique », c'est-à-dire inséparables de l'exercice de la souveraineté ou comportant l'exercice de prérogatives de puissance publique). Ils furent néanmoins rendus compatibles avec l'organisation des corps et des carrières.

B - Les mises en question et les remaniements opérés

1. L'atonie du dialogue social dans un cadre statutaire a été souvent soulignée, ce qui est globalement exact. On notera cependant la conclusion de quelques grands accords sociaux (21 depuis 1985, certains ayant un objet que salarial -formation continue, action sociale, rénovation du dialogue social, santé et sécurité au travail, conditions de travail-), pratique que

la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social est venue, elle-même, heureusement consacrer.

2. Un deuxième fait marquant a été la clarification opérée à la suite d'un rapport demandé par le Gouvernement en 1998 sur **le temps de travail** dans les trois fonctions publiques.

Relayant des critiques de la Cour des Comptes, un audit général, fut réalisé- le premier depuis la Libération- sur les réglementations et pratiques effectives concernant le temps de travail et les heures supplémentaires. Cet audit, réalisé par une mission présidée par Mr Jacques Roché et remis en janvier 1999, a fait apparaître, outre certaines dérives inacceptables « *dans des cas ponctuels* », une très grande diversité des régimes de travail, y compris au sein des mêmes entités administratives, une absence de réflexion globale sur l'organisation du travail, des durées réelles généralement inférieures aux obligations de service (phénomène plus marqué dans certaines collectivités territoriales ou certains ministères que dans la fonction publique hospitalière), une insuffisante prise en compte des besoins des usagers lors de la définition de certains aménagements du temps de travail.

Nombre de préconisations du rapport Roché furent mises en œuvre lors du passage aux 35 heures.

Cette réduction du temps de travail réglementaire - par ailleurs objet de critiques ou de polémiques dont certaines demeurent actives- fut, ainsi que le recommandait le rapport, l'occasion d'une refonte du régime applicable (uniformisation de la mesure du temps de travail dans les trois fonctions publiques, décompte annuel, organisation des cycles, horaires variables et modulables, compte épargne temps, généralisation des dispositifs de contrôle des heures effectuées)[5].

3. En troisième lieu, alors que le cadre de gestion de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière a paru globalement résister à l'épreuve de la gestion, **les critiques se concentrèrent sur les régimes de gestion de la fonction publique de l'Etat.**

[5] Décret n°2000-815 du 25 août 2000 pour la fonction publique de l'Etat ; décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 pour la fonction publique territoriale ; décret n°2002-9 du 4 janvier 2002 pour la fonction publique hospitalière.

Si les problématiques de gestion furent, dans l'ensemble, correctement prises en compte lors de l'élaboration des cadres législatifs applicables respectivement à la fonction publique territoriale (avec la libre administration) et à la fonction publique hospitalière (avec l'autonomie des établissements publics), si les problématiques de gestion propres à l'Etat ne furent pas absentes de la loi du 13 juillet 1983, qui prend soin de noter que la gestion des corps peut être « déconcentrée », la loi du 11 janvier 1984 se situe très largement dans la continuité de l'ordonnance du 4 février 1959.

De ce constat général, il serait erroné de penser qu'il n'y a plus de débat s'agissant, notamment, de la fonction publique territoriale. Le principe des « reçus-collés » n'est, en particulier, pas accepté de tous. L'autorité territoriale « puise » en effet librement dans la liste d'aptitude établie à la suite d'un concours, de sorte que l'inscription sur celle-ci n'implique pas nécessairement un recrutement. Au terme d'une période de trois ans d'inscription, les lauréats qui n'ont pas été recrutés par une collectivité territoriale perdent le bénéfice de leur réussite au concours. Le pourcentage global des « reçus-collés » a été évalué par un rapport de l'IGA à moins de 10 % des lauréats en 2012, mais il est sensiblement plus élevé pour certains cadres d'emploi. Un éventuel abandon du mécanisme des « reçus-collés » ne pourrait d'ailleurs, en tout état de cause, être envisagé sans une réflexion globale devant être menée par le Gouvernement avec les élus et les organisations syndicales –et qui dépasse le cadre de ce rapport- sur l'équilibre à trouver entre la libre administration des collectivités territoriales et l'encadrement des conditions d'emploi et de rémunération des fonctionnaires territoriaux. Ce débat devrait alors inclure la question des rémunérations indemnitaires des fonctionnaires territoriaux (pertinence du « principe de parité » ; fixation éventuelle, par l'Etat, de minima indemnitaires pour les fonctionnaires territoriaux, etc.).

En ce qui concerne **la gestion des fonctionnaires de l'Etat, on notera que celle-ci est restée très centralisée,** bien que les gouvernements successifs, soucieux de développer l'implication des responsables des services, se fussent attachés à promouvoir des politiques renforçant la déconcentration de la gestion. Deux avis demandés au Conseil d'Etat par le Gouvernement (avis du 7 juin 1990 et avis du 30 mai 1996) permirent d'explorer les voies et limites de la déconcentration de la gestion des corps, notamment au regard du principe d'égalité de traitement. La loi du 6 février 1992 et le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration posèrent de façon générale les règles d'une administration déconcentrée et la

procédure de déconcentration de la gestion des fonctionnaires fut elle-même définie (des décrets en Conseil d'Etat fixant les délégations de pouvoirs et pouvant d'ailleurs renvoyer à cet effet à des arrêtés ministériels). Le décret du 9 mai 1997 enfin, vint, novation très importante, reconnaître l'existence d'une nouvelle catégorie de services, les services à compétence nationale, constituant au sein de l'Etat de véritables opérateurs déconcentrés auxquels peuvent être déléguées des compétences de gestion.

En pratique toutefois, peu de progrès furent enregistrés en matière de déconcentration.

4. **La gestion des fonctionnaires fut examinée quelques années plus tard, mais dans un cadre plus large, par la Cour des Comptes qui lui consacra, en 1999, un rapport thématique global qui relevait la rigidité des systèmes de gestion des corps et les dérives des pratiques indemnitaires**. La gestion de cinq ministères (Education Nationale, Economie et Finances, Intérieur, Justice, Emploi et solidarité) faisait l'objet d'un examen critique et de nombreuses observations. La publication des textes réglementaires régissant les primes de cabinet et la refondation des régimes de primes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie constituent une retombée directe de ce rapport de la Cour des comptes.

5. **Le Conseil d'Etat, à son tour, consacra son rapport annuel, en 2003, à la fonction publique de l'Etat**.

Tout en soulignant les qualités de compétence, d'intégrité et de professionnalisme de la fonction publique, le rapport mit en évidence **les insuffisances ou les rigidités des modes de gestion des fonctionnaires de l'Etat** : **une gestion peu anticipatrice, une gestion privilégiant l'application de normes abstraites et impersonnelles, une gestion excessivement égalitaire et uniformisatrice, une utilisation désordonnée des souplesses et des instruments de flexibilité externe** (comme l'abus de recours aux non titulaires).

Les causes de ces phénomènes devaient être recherchées, selon le Conseil d'Etat, en premier lieu dans ce qu'il appelait une « dérive coutumière », réduisant ou neutralisant les marges de manœuvre ou de liberté ouvertes par le cadre statutaire (blocages syndicaux ; abandons du management ; recherche du consensus conduisant à gommer les différenciations, indemnitaires ou de carrière ; ossification des pratiques des commissions administratives paritaires).

D’autres causes, selon le Conseil d’Etat, tenaient à des facteurs organisationnels ou statutaires :

- un encadrement statutaire et réglementaire trop pesant (trop de textes, trop contraignants) ;
- des procédures consultatives trop lourdes ;
- une organisation trop centralisée des pouvoirs de gestion diluant les responsabilités ;
- une architecture statutaire bloquante (des corps trop nombreux, trop cloisonnés) conduisant à privilégier les logiques juridiques sur les logiques fonctionnelles, freinant la mobilité des agents ainsi que la déconcentration de la gestion et du dialogue social.

Outre de nombreuses pistes visant à fluidifier et à déconcentrer la gestion, à revivifier le dialogue social, à favoriser la prise en compte du mérite, le rapport avait exploré la voie d’une refonte quasi complète de l’architecture des corps, à l’image de la reclassification statutaire opérée en 1990 lors de la transformation de La Poste et de France Télécom en exploitants publics.

Etendue à la très grande partie de la fonction publique de l’Etat (exception faite des magistrats judiciaires, peut être des juridictions administratives et de quelques autres corps), la réforme, alors préconisée, aurait conduit à substituer aux 900 corps vivants 50 « cadres de fonctions » regroupés en 7 ou 8 grandes filières (administration générale, administration financière, sécurité, culture, technique, médico-sociale, enseignement et recherche), chaque filière comportant 4 à 5 niveaux de fonctions.

6. **Cette voie fut à nouveau étudiée en 2008 dans le cadre d’un « Livre Blanc sur l’avenir de la fonction publique » demandé par le Gouvernement**. Aux 500 corps alors existants (auxquels le rapport envisageait d’ajouter les 200 statuts d’emplois qui auraient été également supprimés), il était proposé de substituer de l’ordre de 50 « cadres statutaires » répartis en 7 filières et 4 niveaux fonctionnels classés par niveau de diplôme (CAP ou BEP ; baccalauréat ; licence ; master).

Parallèlement, le Livre Blanc proposait un plus large recours aux contractuels :

- les emplois correspondant à des missions de souveraineté ou comportant des prérogatives de puissance publique seraient occupés, à titre principal, par des agents titulaires et à titre complémentaire par des contractuels de droit public ;
- les autres emplois des collectivités publiques seraient occupés, à titre principal, par des agents titulaires et par des contractuels de droit privé.

7. **Nombre de préconisations des rapports précités ont été mises en œuvre en tout ou partie**.

a) Introduite en avril 2002 (décret n°2002-682 du 29 avril 2002), **la procédure de l'entretien d'évaluation** a reçu un nouvel élan à partir de 2007. Une expérimentation conduite entre 2007 et 2011 a débouché (décret n°2010-888 du 28 juillet 2010) sur la substitution de l'entretien professionnel à la notation sauf disposition contraire de certains statuts particuliers.

b) **La formation continue**, dans le sillage de la loi sur la formation professionnelle tout au long de la vie, a connu en 2007 et en 2008 de nouveaux développements dans les trois fonctions publiques. Elle a bénéficié de prolongements particulièrement novateurs dans la fonction publique territoriale, avec le décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire, qui prend en compte quatre volets : les formations d'intégration ; les formations de professionnalisation au premier emploi ; les formations tout au long de la carrière ; les formations à la suite de l'affectation à un poste de responsabilité.

c) **D'importantes réformes ont été conduites parallèlement concernant les régimes indemnitaires de la fonction publique de l'Etat**.

Une prime de fonctions et de résultat (PFR) a été créée pour les corps et emplois de la filière administrative. Une prime d'intéressement à la performance collective a été introduite dans certains services et ministères, tandis qu'un fort accent était mis sur l'accompagnement des mobilités : indemnité temporaire de mobilité (2008), indemnité de départ volontaire (2008), complément indemnitaire en cas de restructuration (2008), prime de restructuration de service et allocation d'aide à la mobilité du conjoint (2008), indemnité d'accompagnement à la mobilité (2011).

d) Par ailleurs, pour accompagner les restructurations, **la situation de réorientation professionnelle a été créée** par la loi du 3 août 2009.

e) **Une priorité a été enfin donnée aux actions visant à décloisonner la gestion des agents**. Ainsi, dans la fonction publique de l'Etat, a été reconnue la possibilité pour tout fonctionnaire de l'Etat de servir en position normale d'activité dans tous les services de l'Etat, ce régime transversal visant à surmonter les obstacles tenant aux barrières statutaires entre les corps. (décret n° 2008-371 du 18 avril 2008). Pour les trois fonctions publiques, le législateur est intervenu, par la loi du 3 août 2009, pour rendre tous les corps ou cadres d'emploi accessibles aux fonctionnaires et aux militaires par la voie du détachement ou de l'intégration directe. Il s'est agi, là encore, de jeter de nouvelles passerelles entre les trois fonctions publiques et au sein de chacune de celles-ci.

8. Il est à noter que **s'agissant de l'architecture statutaire de la fonction publique de l'Etat, le Gouvernement, tout en renonçant à donner suite aux recommandations visant à créer de grands cadres de fonctions, a préféré privilégier la voie de la fusion des corps**. Lancé en 2005, ce mouvement de restructuration a été conduit avec une grande constance. Alors qu'il restait encore 700 corps vivants en 2005, **il n'en demeure aujourd'hui que 342 : 519 corps ont été concernés par des fusions ; 358 corps ont été supprimés, dont 47 corps de catégorie A, 47 corps de catégorie B, 264 corps de catégorie C**.

Outre un objectif de simplification de la gestion et d'élargissement des corps ainsi restructurés, cette politique s'est attachée à rationaliser l'organisation des corps à l'intérieur des ministères (disparition des distinctions entre corps d'administration centrale et corps des services déconcentrés), à faciliter les réformes statutaires en catégorie C (restructuration des « échelles de rémunération ») et, s'agissant de la catégorie B, à rapprocher les caractéristiques des corps, dans le cadre d'un « nouvel espace statutaire ».

Une impulsion supplémentaire a été donnée après qu'a été rendu un avis du Conseil d'Etat en date des 28 et 29 mai 2009, permettant de mettre en place, novation très importante, **des corps interministériels à gestion ministérielle**, entités regroupées mais bénéficiant d'une gestion par ministère ou établissement public.

Depuis lors, quatre corps interministériels ou bi-ministériels à gestion ministérielle ont été créés : le corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat par le décret n°2011-1137 du 17 octobre 2011 ; le corps interministériel des assistants de service social des administrations de l'Etat par le décret n°2012-1098 du 28 septembre 2012 ; le corps interministériel des conseillers techniques de service social des administrations de l'Etat par le décret n°2012-1099 du 28 septembre 2012 ; le corps des techniciens sanitaires et de sécurité sanitaire par le décret n°2013-176 du 27 février 2013.

9. **Enfin la loi du 5 juillet 2010 a profondément rénové le cadre du dialogue social** : réforme des critères de représentativité des organisations syndicales, à l'instar de la réforme intervenue en 2008 dans le code du travail ; recul du paritarisme ; élection directe des instances représentatives ; extension du champ des accords et définition de règles de validité ; création du Conseil commun de la fonction publique.

DEUXIEME PARTIE
L'IMPOSSIBLE IMMOBILISME

Depuis une trentaine d'années, l'action publique est mise en question : inspiré des théories de la dérégulation forgées outre Atlantique et en Grande Bretagne, ce mouvement s'est diffusé en France comme dans les autres pays occidentaux développés, mettant en cause jusqu'à la légitimité même de l'intervention publique, au nom du postulat de l'efficience du marché.

De nouvelles techniques inspirées des doctrines du « new public management » ont progressivement transformé certain pans de la gestion publique, valorisant le pilotage par objectifs, le recours aux agences, la décentralisation des centres de décision et de production au sein de la sphère publique, le recours à des « mécanismes-types de marché » (délégations de services, partenariats public privé). La France n'est pas restée à l'écart, nombre de réformes ou de démarches mises en œuvre depuis 1990 pouvant se rattacher à ce courant de pensée.

Parallèlement, l'intégration européenne, l'adoption de directives sectorielles d'inspiration libérale, la logique même de l'unification des marchés nationaux ont profondément affecté - parfois négativement, parfois positivement, toujours profondément- le **cadre d'action des administrations nationales** dont, bien entendu, l'administration française : définition des « emplois relevant de l'administration publique » au sens de la jurisprudence de la Cour de justice ; délimitation des services d'intérêt général et des services d'intérêt économique général ; encadrement des marchés et de la commande publique.

Tout laisse penser que de fortes pressions continueront sans doute de s'exercer sur l'administration et la gestion publique.

Enfin, la brutalité de la crise bancaire de 2007-2008, la crise économique qui en a résulté, la crise de l'euro et des dettes souveraines qui en a constitué le contrecoup ont placé durablement l'impératif de désendettement au premier rang des priorités politiques.

La demande adressée aux services publics, les attentes à l'égard des collectivités publiques n'ont cependant pas diminué, singulièrement dans notre pays.

Depuis plus de trente ans, les pays développés sont confrontés à une **mutation majeure** : désindustrialisation de certaines régions ou de certains pays, montée des inégalités territoriales et sociales, délitement du lien social, recul de la protection sociale. Si les « amortisseurs sociaux » et l'action des services publics ont réussi en France à protéger la population, et plutôt mieux que dans nombre d'autres pays, le pacte social y est comme ailleurs menacé.

Alors que notre pays, on le sait, doit faire de considérables efforts pour recouvrer sa souveraineté budgétaire et restaurer sa compétitivité, les besoins en matière de santé, la demande de sécurité, les besoins en matière d'éducation et, de façon générale, les attentes à l'égard des collectivités publiques sont toujours aussi forts, quand ils ne sont pas en croissance.

Dans les années à venir, **l'action publique devra faire face à un triple défi : maîtrise des finances publiques, cohésion sociale et compétitivité économique**. Il revient naturellement à l'autorité politique de fixer les objectifs et de définir les réponses appropriées. Mais dans tous les cas, la fonction publique sera confrontée à **un impératif de qualité, d'efficacité, d'efficience**.

La fonction publique, il est vrai, a connu de nombreuses réformes en trente années et son cadre général a fait preuve d'une réelle plasticité. Le système est donc robuste et évolutif. Certaines questions anciennes, mal résolues, ont reçu des réponses positives ou ont pu déboucher grâce à de réelles avancées. Cependant, il n'est pas possible de soutenir que **l'état des lieux** serait globalement satisfaisant et en tout cas n'appellerait pas des changements substantiels.

Certains chantiers, qui ont été ouverts, doivent être poursuivis : ainsi dans la fonction publique de l'Etat, la politique de fusion de corps et de création de corps interministériels à gestion ministérielle.

Des politiques, dont les objectifs avaient pourtant été bien posés ou bien identifiés, n'ont pas abouti ou sont encore loin du but. Il en est ainsi de la gestion des fonctionnaires de l'Etat, qui est trop rigide, trop formaliste, trop centralisée, et ouvre encore peu d'espace à une gestion plus individualisée des carrières et des profils.

D'autres questions pourtant récurrentes n'ont pas reçu de réponses satisfaisantes : ainsi le recours massif à des non titulaires dans les trois fonctions publiques alors que celles-ci sont en principe régies par les règles de l'emploi titulaire et de la carrière, ou bien encore la perte de signification des trois catégories statutaires de classification des corps, cadres et emplois.

Bien que nuancé, ce constat impose que soient redressées des insuffisances anciennes ou plus récentes, qui affectent le système de gestion de la fonction publique, que la situation dégradée et le mal-être des fonctionnaires soient eux-mêmes pris en considération, enfin, que soient clairement identifiés les chantiers porteurs des plus lourds enjeux pour l'avenir.

A - Des questions non réglées ou mal réglées

1. Des fonctionnaires en quête de sens

Le procès fait à l'administration et aux fonctionnaires est une figure classique et plus que séculaire du débat public. Ces critiques, traditionnelles, se sont doublées depuis une vingtaine d'années d'une mise en question du principe même de la gestion publique et des services publics. Certains aspects de cette mise en question viennent d'être rappelés et il n'y a pas lieu à ce stade d'y revenir.

Le malaise des agents publics et le sentiment de délégitimation qui les habitent, dont nombre d'interlocuteurs se sont fait l'écho, ont cependant d'autres causes qu'il convient, en revanche, de souligner, car ces causes ont des répercussions plus directes sur le fonctionnement des services et sur le sens que les agents du service public ont besoin de trouver dans leurs missions.

1. **Un premier facteur de désorientation résulte de la succession des modes managériales, des schémas, des plans, des politiques**, globales ou non, qui se proposent (contrairement aux

schémas, plans, ou politiques précédents …) de réformer, réviser, restructurer, moderniser. Le constat est d'abord celui de l'usure, l'usure des mots, l'usure des slogans, l'usure des projets « clefs en main » qu'il faut mener à marche forcée. Il est ensuite, dans certains cas, celui d'un contraste entre les objectifs prônés par certaines réformes et la réalité de leur mise en œuvre. La formation professionnelle tout au long de la vie en constitue un exemple. Alors que la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et ses décrets d'application entendaient donner à la formation professionnelle une nouvelle impulsion, en reconnaissant notamment aux fonctionnaires un véritable droit à cette formation, force est de constater, sous le poids de la contrainte budgétaire, une stagnation, voire une décrue de la part des dépenses de formation dans la masse salariale, encore très élevées il est vrai. (7, 1 % de la masse salariale en 2011, contre 7,3 % en 2010, pour la fonction publique de l'Etat). En moyenne, le nombre de jours de formation dans les ministères est passé de 10 en 2001 à 8 en 2011.

Un second facteur de trouble est la facilité, à laquelle il est aisé de succomber, de la mutualisation à tous prix. La recherche d'efficience est naturellement indispensable, et elle doit être conduite avec détermination car elle se heurte souvent aux routines et aux « intérêts de chapelle ». Pour autant, nombre des démarches de restructuration ou de mutualisation -qui postulent toujours que la fusion est génératrice d'économies immédiates- sous-estiment, souvent, les délais de mise en œuvre, les coûts de transaction induits par la concentration ou l'éloignement des centres de moyens ou, encore, les risques de pertes de compétences.

Ces deux premiers constats ne sont pas un plaidoyer en faveur du « statu quo ». Contrairement à certaines idées reçues, les réformes sont mises en œuvre par les fonctionnaires, comme ils en ont le devoir, même lorsqu'ils ne les approuvent pas au fond d'eux-mêmes. Il suffit d'examiner tous les processus de réorganisation ou de réingénierie conduits depuis quinze ans pour s'en convaincre. Les résultats ne sont cependant pas toujours au rendez-vous, faute de dialogue, faute de temps et parce que les économies escomptées sont souvent programmées ou budgétisées avant même la mise en œuvre concrète des réformes.

2. **Ce qui vient d'être dit prend d'autant plus d'importance que notre pays doit se livrer à un effort sans précédent de redressement des finances publiques**. De nouvelles réductions de dépenses sont ou seront décidées. **Elles ne pourront pas toutes se faire à structure et politique constantes**. Les fonctionnaires de toutes catégories ont besoin que les changements qui en résulteront soient expliqués et mis en perspective.

Il y a urgence car les fonctionnaires, qui se sentent ou se sont sentis souvent mal compris, parfois stigmatisés, ont besoin de croire en leur mission.

3. Si la décentralisation, réalisée en 1982, développée en 2004 et dont le législateur devrait encore étendre la portée, ne suscite naturellement pas d'interrogations existentielles parmi les fonctionnaires territoriaux, les enjeux, pour les personnels, qui seront induits par la création des nouvelles intercommunalités et des métropoles ne doivent pas être sous-estimés. Les structures intercommunales emploient en effet désormais plus de 240 000 agents et leurs effectifs croissent plus rapidement que ceux des communes, ce qui conduit d'ailleurs de nombreux établissements de coopération intercommunale à franchir le seuil au delà duquel l'affiliation à un centre départemental de gestion n'est pas obligatoire (350 agents).

D'autres processus ont été lancés qui ne manquent pas d'atteindre les agents dans leur identité professionnelle. Deux exemples serviront à illustrer ce propos dans deux domaines sensibles.

Le premier exemple concerne les services déconcentrés de l'Etat, c'est-à-dire la chaîne de commandement et de contrôle de l'Etat sur le territoire national. Nombre d'observateurs s'accordaient à souligner qu'ils étaient à la fois « sur-structurés » (trop de services, trop cloisonnés et spécialisés) et « sous-administrés » (des effectifs trop peu nombreux pour trop de missions, elles-mêmes trop dispersées). Aussi la réforme de cette organisation en « tuyau d'orgue », était-elle nécessaire, les regroupements de service indispensables.

Tel était l'objectif poursuivi par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE), lancée en 2010. Son impact réel a été diversement apprécié par les différentes missions qui se sont attachées à en évaluer depuis les résultats[6], mais tous les rapports soulignent tantôt « *le risque de démotivation des équipes notamment l'encadrement* » (Rapport de l'IGF et de l'IGA) », tantôt « *une gestion inadaptée des ressources humaines* » et le risque de déshérence de certaines missions (Rapport de la Cour des comptes)[7], tantôt « *le désarroi, la lassitude et désormais la faible motivation des agents* … », la mise en cause frontale de « *l'identité même*

[6] Rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration n° 1012-M-009-01.
[7] Rapport public thématique de la Cour des comptes, Juillet 2013.

des agents » (Rapport Weiss-Rebière)[8]. En contrepoint de ces différentes appréciations, les entretiens que le rapporteur a pu avoir l'ont convaincu que l'Etat risquait, à terme rapproché, de perdre une partie importante de ses capacités d'expertise et d'intervention dans les domaines critiques touchant aux fonctions de contrôle et de sécurité (sécurité sanitaire, sécurité alimentaire, protection des populations …).

Un second exemple est tiré de l'évolution de l'hôpital public, motivée par l'ouverture à la concurrence du secteur de la santé. Engagé au début des années 2000, « *un processus de dissolution du service public hospitalier a été mis en œuvre* » selon l'expression de Didier Tabuteau[9], *l'aboutissement symbolique mais également juridique de cette « dissolution » du service public [ayant été] la suppression de la notion même de « service public hospitalier » par la loi « hôpital, patients, santé et territoires (HPST) du 21 juillet 2009* » (ibidem). Il ne fait pas de doute que cette rupture dans l'organisation hospitalière ne manquera pas d'avoir des répercussions importantes sur la perception que les professionnels ont de leurs missions et des établissements publics qui les emploient. Les impacts en termes de ressources humaines n'ont à aucun moment pesé dans la prise de décision.

2. La déstabilisation de la grille

2.1 La progressive perte de sens du classement en catégories

1. **Les liens juridiques entre la classification des corps, les catégories[10] et les niveaux de diplôme se sont progressivement resserrés**.

Initialement, le statut général du 19 octobre 1946 se bornait à énumérer les 4 catégories A, B, C , D « *dans l'ordre hiérarchique décroissant* » et précisait que les statuts particuliers prévoient le rattachement des corps à une catégorie « *dans la mesure où les attributions de chaque administration ou service le rendent possible* » (article 24). Le statut général, par ailleurs, renvoyait, en principe, le recrutement des agents de catégorie C et D à des « *concours propres à chaque spécialité professionnelle* » (article 27). En aucun cas le niveau académique

[8] Rapport au Premier ministre de MM. Rebière et Weiss, Juillet 2013.
[9] « Service public et santé », Editions de Santé – Presse de Sciences Po, p. 13 et 14, 2012.
[10] Initialement fixées au nombre de 4 (A, B, C, D) puis ramenées à 3 après la suppression de la catégorie D par les accords Durafour.

des diplômes détenus par les candidats n'apparaissait comme critère de classification des corps, moins encore le niveau des diplômes effectivement détenus par les agents du corps.

C'est une simple circulaire (instruction du 3 avril 1947) qui est venue définir les critères de classification, selon une approche exclusivement fonctionnelle, en distinguant les fonctions de direction et de conception, les fonctions d'application et les fonctions d'exécution. Le contenu de ces fonctions était clairement défini en termes de responsabilités, d'aptitudes et de connaissances requises, l'exigence d'un diplôme de l'enseignement du second degré étant posée, en principe, pour les seules fonctions d'application « plus techniques ».

2. La classification caractérisée par « *le niveau de recrutement* » n'est apparue qu'avec l'ordonnance du 4 février 1959 (article 17). L'expression était ambiguë et elle aurait d'ailleurs pu fonder une classification établie en fonction du niveau de recrutement requis pour l'exercice des fonctions. Mais elle fut regardée, conformément à la pratique, comme renvoyant aux seuls diplômes requis pour présenter les concours externes de recrutement.

3. **Le système de classification fondé sur le critère du diplôme fait aujourd'hui l'objet de fortes critiques** qui, il est vrai, ne sont pas nécessairement convergentes.

D'un côté, certaines organisations syndicales relèvent que la classification des corps et cadres ne correspond pas à la réalité des diplômes effectivement détenus par les agents, dont beaucoup sont « surdiplômés », et tirent un argument en faveur d'un relèvement du niveau indiciaire du corps.

A l'inverse, les gestionnaires émettent trois séries de critiques.

a) Les catégories sont devenues très hétérogènes. Ainsi la catégorie A regroupe désormais des corps pour lesquels la nature des fonctions exercées et le niveau de responsabilités sont loin d'être identiques. L'élévation du niveau général des études et l'émergence du système « LMD » a largement contribué à cette évolution. L'accès des corps infirmiers à la catégorie A, à la suite de la revalorisation des études infirmières au niveau de la licence, est caractéristique de cette évolution. Il en va de même de la catégorie C, qui regroupe deux voies de recrutement (l'une sans diplôme, l'autre avec diplôme) ou encore de la catégorie B.

b) Le maintien des trois catégories n'a été possible qu'en créant des entités intermédiaires aux frontières entre les catégories :

- statuts d'emplois de chefs de service intérieur ou d'agents principaux des services techniques, jamais abrogés, accessibles aux agents de catégorie C,
- corps de débouchés, dits de « petit A », pour certains corps de catégorie B (conseillers techniques de service social, chefs de service d'insertion et de probation…) ou corps d'assistants de recherche,
- statuts d'emplois de chef de mission ou de conseillers d'administration pour les corps de A type, intermédiaires entre le A type et le A supérieur.

c) Enfin le critère du niveau de recrutement académique est très souvent jugé à la fois réducteur (il a détourné les administrations d'une analyse plus fine des fonctions, de leurs évolutions et des compétences attendues), inflationniste (il a poussé à un relèvement du niveau de diplôme exigés des flux de recrutement) et inéquitable (les mêmes exigences de diplôme ne sont pas requises pour les agents en fonction, pourtant eux-mêmes revalorisés à l'occasion du relèvement des exigences de diplôme aux concours d'entrée).

4. Il est certain qu'**une grille de rémunération établie et gérée de façon cohérente suppose l'existence d'une classification ordonnée permettant de positionner correctement et équitablement les grades, les emplois, les plages d'embauche et de rémunération**. La grille de la fonction publique, pas plus que les classifications des conventions collectives, n'échappe à cette exigence. **Il ne sera donc pas proposé d'abandonner tout référentiel de classement, quelle que soit la dénomination retenue (catégorie, classe, niveau…).**

5. En revanche il paraît indispensable de **modifier les critères de classement, de définir des règles du jeu en termes d'élévation des niveaux de qualification et de faire évoluer la structure même de la classification.**

2.2. Une politique salariale sous contrainte croissante mais, dans la durée, facteur de déstructuration

La politique salariale, menée sous une contrainte budgétaire de plus en plus forte, contrainte elle-même devenue impérative avec la crise des dettes souveraines, n'a pas obéi à une logique d'ensemble, ce qui pose question dans la durée.

1°) S'agissant du niveau de rémunération des fonctionnaires, la situation est encore globalement satisfaisante mais recèle de réelles fragilités.

Les études de l'OCDE[11] montrent que **les fonctionnaires français ont une rémunération qui se situe dans la moyenne des Etats européens**. Les comparaisons avec le secteur privé, quant à elles, montrent que **la rémunération des fonctionnaires n'a pas été, à ce jour, décrochée de celles des salariés du secteur marchand, même si la situation est contrastée**. Pour l'ensemble des trois fonctions publiques, les employés et les ouvriers sont en moyenne mieux rémunérés que leurs homologues du privé, tandis les professions intermédiaires bénéficient de rémunérations globalement comparables dans la fonction publique ou le privé. En ce qui concerne les cadres, en revanche, les fonctionnaires sont moins bien rémunérés que leurs homologues du privé. Enfin, on doit rappeler que depuis 1999, l'évolution annuelle moyenne de la RMPP (qui rend compte des augmentations individuelles toutes causes confondues, y compris avancements) dans les trois versants de la fonction publique est supérieure à l'inflation.

En revanche, **force est de constater que les évolutions salariales résultent principalement de mesures catégorielles, essentiellement indemnitaires, ainsi que de l'avancement des agents**. Ce phénomène est significatif sur la moyenne durée. Ainsi, en moyenne annuelle sur la période 1999-2011, le point d'indice n'a augmenté que de 0,79%, et l'ITB-GI de 1,0%, là où l'inflation était, en moyenne annuelle sur la même période, de 1,64 %.

Sur une période plus courte, on note un net **ralentissement doublé d'une inégale distribution**. Sans entrer dans une analyse fine, par catégorie statutaire, catégorie de l'INSEE

[11] *Public Sector Compensation in Times of Austerity (2012)* et *Panorama des administrations publiques (2011)*

ou versant de la fonction publique, on peut souligner qu'entre 2006 et 2010, si la moitié des agents ont vu leur salaire net progresser d'au moins 1,9 % par an en euros constants, pour plus d'un dixième d'entre eux, le salaire net a baissé en euros constants. Par ailleurs, en moyenne, le salaire moyen des fonctionnaires n'a progressé sur cette période que de 0,5% par an, soit un rythme inférieur à celui des salaires du privé.

On notera enfin que, dans la période plus récente, la transformation de la crise financière en crise économique puis en crise budgétaire n'a pas épargné pas la fonction publique. Trois années de gel du point d'indice et de réduction continue des enveloppes catégorielles ont conduit à une érosion de la situation des fonctionnaires. Ainsi, l'année 2011 a vu un retournement des évolutions salariales dans la fonction publique : les salaires nets moyens en euros constants ont baissé dans les trois versants entre 2010 et 2011. Dans ses premiers constats sur les salaires de la fonction publique en 2011, l'INSEE a précisé que, dans la fonction publique de l'État, le salaire net moyen en équivalent temps plein a augmenté de 2 % en euros courants, soit, compte tenu de l'inflation, une baisse de 0,1 % en termes constants. Le recul est encore plus marqué dans les deux autres versants de la fonction publique. Les agents territoriaux ont vu leur rémunération progresser de 1,3 % en euros courants, soit une baisse de 0,8 % en euros constants. Dans le secteur public hospitalier, on enregistre + 1,5 % en euros courants et - 0,6 % en euros constants. Les chiffres ne sont pas encore disponibles mais rien ne laisse penser que les rémunérations des fonctionnaires seraient reparties à la hausse en 2012 et 2013.

En effet, le « moteur catégoriel » est aujourd'hui enrayé : alors que les enveloppes catégorielles étaient supérieures à 500 M€ annuels sur la période 2009-2012, elles ne seront probablement plus que de 260 M€ en 2014, dont 50 M€ seront consacrés au financement de mesures catégorielles interministérielles (notamment celles décidées dans le cadre de l'agenda social en faveur de la catégorie C). En soi, ce phénomène n'a rien de regrettable : l'excès de catégoriel, s'il répond à des attentes sectorielles, est souvent source de surenchères et à l'origine d'incohérences nouvelles. Toutefois, le ralentissement actuel doit, dans la durée, être mis en balance avec le gel de la valeur du point.

L'évolution de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) témoigne de l'érosion de la grille salariale. Dans la fonction publique de l'Etat, plus de 137 000 agents ont bénéficié en

2012 du filet de sécurité de la GIPA contre un peu plus de 73 000 agents en 2011 (source : rapport annuel de la DGAFP).

2°) En termes de distribution, l'on constate à la fois un **tassement général de la grille et une érosion de la hiérarchie des salaires**, résultant du relèvement du seul pied de la grille, pour suivre les revalorisations du SMIC, alors que les indices correspondant aux échelons et grades plus élevés n'étaient pas revalorisés.

Manifestation de l'écrasement de la grille, les indices majorés de début de carrière des différentes catégories se sont considérablement rapprochés. Entre 2000 et 2012, le nombre de points d'indice majoré entre le bas de la grille de la catégorie C et celui de la catégorie B est passé de 35 à 8 points, celui entre le bas de la grille de la catégorie B et celui de la catégorie A de 52 à 39 points, tandis que l'écart entre le bas de la grille de la catégorie C et celui de la catégorie A est passé de 87 à 47 points. Sans évolution de la grille, le SMIC talonnera le bas de la grille de la catégorie B d'ici 2015 et celui de la catégorie A d'ici 2017.

En outre, le tassement de la grille se traduit par un « aplatissement » des carrières de nombreux agents, dont la rémunération n'évolue que très faiblement tout au long de leur vie professionnelle. Ce phénomène est particulièrement marqué pour les agents de catégorie C, notamment dans la fonction publique territoriale, d'autant que certaines collectivités n'ont pas mis en place un régime indemnitaire propre à compenser la faiblesse des rémunérations principales. L'on se bornera à donner deux exemples. Ainsi, l'amplitude du bornage indiciaire de l'échelle 3 s'est réduite de 27 points d'indice majorés entre 2002 (IM 263 – IM 337) et 2012 (IM 308 – IM 355). Un agent entrant aujourd'hui en échelle 3 aura un gain d'un point d'indice majoré sur les 6 premiers échelons de sa carrière (représentant une durée de carrière de 11 ans), soit une amélioration de son traitement indiciaire mensuel brut de 23,15 €. La prochaine réforme de la catégorie C ne corrige que très partiellement ces difficultés.

Enfin, il faut souligner l'existence d'un cercle vicieux dû à l'**absence de réforme d'ampleur de la grille** : chaque relèvement du SMIC nécessite un relèvement du bas de grille, qui déstructure encore plus l'architecture salariale, et se révèle de plus en plus coûteux. Ainsi, l'évolution du SMIC coûte 650 M€ par an pour les 3 fonctions publiques, dont 130 M€ pour la seule fonction publique de l'Etat.

Le haut de la grille indiciaire n'a pas été modifié depuis le relèvement, en 1977, de l'indice 1000 à l'indice 1015. L'amplitude de l'échelle des indices majorés est passée de 4,18 en 1982 à 2,72 en 2012. En intégrant les échelles lettres dans la comparaison, la contraction de l'échelle des rémunérations est encore plus frappante : il y a aujourd'hui un écart de 4,85 entre le minimum de traitement (indice majoré 309) et la hors échelle G (indice majoré implicite 1501). Même en tenant compte du fait que les primes et indemnités élargissent l'éventail des rémunérations, il faut souligner que le système salarial de la fonction publique française est aujourd'hui extrêmement - et sans doute trop - égalitaire.

3°) **La part des primes dans la rémunération globale des fonctionnaires est devenue trop élevée**. En moyenne, elle dépasse aujourd'hui 28% dans la fonction publique de l'Etat, soit une augmentation de plus de 11 points depuis 2000. Dans la fonction publique territoriale, elle a augmenté de plus de 4 points sur la même période, pour atteindre aujourd'hui, en moyenne, 18%. Quant à la fonction publique hospitalière, si le taux de primes y est resté relativement stable ces dernières années, il avoisine les 24%.

Cette évolution indemnitaire récente s'explique par la conjonction de trois facteurs. Il s'agit, en premier lieu, de la volonté politique, depuis plusieurs années, de mettre l'accent sur l'individualisation des rémunérations. En deuxième lieu, la politique de « retour catégoriel », qui a accompagné durant la révision générale des politiques publiques le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, a contribué à abonder les enveloppes catégorielles qui ont été utilisées, en grande partie, sur le plan indemnitaire. Enfin, l'outil indemnitaire a parfois tendance à servir de substitut à la rémunération indiciaire, en l'absence de mesures générales.

L'augmentation du taux de primes n'est pas sans conséquences sur le niveau des pensions de retraite, ainsi que l'a démontré le rapport de la commission pour l'avenir des retraites, présidée par Mme Moreau. A titre d'exemple, les taux de remplacement médians des salariés civils du secteur public ont baissé de 2 points pour les femmes et 4 points pour les hommes entre les générations 1934 et 1942, alors qu'il est plutôt en légère augmentation pour les salariés du secteur privé sur cette période.

2.3. Des régimes indemnitaires trop nombreux et sources d'inégalités fortes dans la fonction publique de l'Etat

On observe, dans la fonction publique de l'Etat, une véritable dérive des régimes indemnitaires.

1°) Ces régimes sont, tout d'abord, trop nombreux et morcelés. S'il semble n'exister nulle part de recensement précis et exhaustif, l'on peut estimer qu'il existe actuellement, dans la fonction publique de l'Etat, **plus de 1700 régimes indemnitaires**, dont certains constituent de véritables compléments de salaire tandis que d'autres ne jouent que sur des montants assez modestes, voire modiques.

Une telle multiplicité de régimes n'est pas sans poser problème. En premier lieu, la diversité et la complexité des outils indemnitaires sont sources de **difficultés de gestion**. Un système indemnitaire aussi complexe ne peut être que coûteux à gérer.

En deuxième lieu, **la stratification de divers outils indemnitaires nuit à la lisibilité et à la cohérence de l'architecture salariale de la fonction publique**. Certaines indemnités n'ont plus aujourd'hui aucun sens faute d'avoir été réévaluées. D'autres jouent un rôle de complément du traitement indiciaire, sans toutefois entrer dans l'assiette de cotisations sociales. En outre, la coexistence de plusieurs outils poursuivant des objectifs en partie analogues crée depuis plusieurs années un sentiment de confusion. On peut citer, à titre d'exemple, le doublon apparent entre la nouvelle bonification indiciaire et la part « F » de la prime de fonctions et de résultats (PFR).

En troisième lieu, la perspective que **l'opérateur national de paye (ONP)** devienne, à relativement brève échéance, le prestataire unique et centralisé de la paye des agents de l'Etat, **rend indispensable une simplification préalable du paysage indemnitaire** faute de quoi l'Etat sera confronté à un risque de rupture systémique de la chaîne de paie.

2°) Au-delà de l'éclatement du paysage indemnitaire, les **inégalités indemnitaires entre ministères employeurs** demeurent, et se sont même accrues ces dernières années, sous l'effet

du « retour catégoriel » qui a accompagné la mise en œuvre de la politique dite « du un sur deux ». La encore, il n'existe pas de description précise et exhaustive. Mais quelques exemples donnent à penser que **la part des primes dans la rémunération des agents, à niveau hiérarchique équivalent, peut varier du simple au double d'un ministère à l'autre**, les différences résultant moins des différences de corps que des différences de rattachement ministériel.

Ces disparités entre ministères nuisent de toute évidence au développement de l'interministérialité et de la mobilité. Elles sont, en outre, sources d'inégalités difficilement justifiables : si des différences quant aux conditions d'exercice d'un emploi (responsabilité, expertise, sujétions…) peuvent légitimement fonder des différences indemnitaires, le seul critère du ministère d'affectation ne saurait être pertinent.

Enfin, la dispersion des taux de primes au sein de la fonction publique aboutit à des différences significatives de taux de remplacement. Le rapport de la commission pour l'avenir des retraites en a donné un exemple frappant : le taux de remplacement est de 69% pour un cas-type d'adjoint administratif de catégorie C et de 76% pour un cas-type de professeur certifié.

3°) Si l'on observe de plus près chacune des « grandes » primes et indemnités de la fonction publique de l'Etat, le bilan n'est guère plus favorable.

En ce qui concerne le **supplément familial de traitement (SFT)**, l'on ne peut que constater la complexité du dispositif, associant une part forfaitaire et une part proportionnelle au traitement. En outre, il ne compense que très partiellement la baisse du niveau de vie liée à l'arrivée d'enfants au foyer. A titre d'exemple, le montant du SFT pour un enfant est de 2,29 € mensuels, faute de revalorisation depuis 1967, ce qui ne représente que 1% du surcoût de dépenses résultant de la naissance d'un enfant. Enfin, le SFT n'est plus adapté aux évolutions du modèle familial (situations des familles monoparentales, garde partagée des enfants). Compte tenu de l'ensemble des ces éléments, il est permis de s'interroger aujourd'hui sur l'utilité du supplément familial de traitement.

L'indemnité de résidence (IR), quant à elle, repose sur un zonage dont les incohérences sont notoires, dès lors que les zones d'attribution de l'IR ne sont plus corrélées avec le coût de la

vie, qui découle principalement du budget logement et du prix des loyers, sans compter que son taux maximum est de 3%. Cela est d'autant plus regrettable que l'IR représente une dépense annuelle d'1 milliard d'euros pour les trois fonctions publiques.

La **nouvelle bonification indiciaire (NBI)**, créée par les accords Durafour du 9 février 1990, était initialement un outil intéressant, qui devait permettre de reconnaître, grâce à un système de points, les technicités ou responsabilités particulières attachées à certains emplois tout en constituant une rémunération entrant dans l'assiette des cotisations sociales. Mais le dispositif a été progressivement dévoyé. Alors qu'elle représente entre 0,3 % (fonction publique de l'État et fonction publique hospitalière) et 0,8 % (fonction publique territoriale) du total des dépenses de rémunération d'activité, pour un coût de 200 M€ pour la FPE, 500 M€ pour la FPT et 140 M€ pour la FPH et qu'elle avait été conçue pour être un dispositif ciblé, la NBI concerne désormais en moyenne un agent sur quatre en activité, pour un nombre de points relativement faible (18,6 points par agent en moyenne, soit un montant annuel net d'environ 643 €).

En outre, la répartition des points de NBI s'est rigidifiée, complexifiant la réforme des organisations : il est devenu très difficile remettre en cause certains des choix d'attribution initiaux (caractère contraint des enveloppes, lourdeur des procédures de modification, attachement individuel des agents à ce complément de traitement) et ce d'autant plus que le dispositif est victime de l'absence de pilotage au niveau interministériel.

La NBI est devenue paradoxalement un facteur défavorable à la mobilité des agents : suffisamment élevée pour retenir un agent sur son poste, mais insuffisamment attractive pour susciter une mobilité fonctionnelle ou géographique.

En revanche, **la NBI « encadrement supérieur »**, plus concentrée sur les emplois fonctionnels et supérieurs, apparaît correctement calibrée et utilisée. Elle doit être conservée en tant que telle.

Enfin, en ce qui concerne la **prime de fonctions et de résultats** (PFR), d'ailleurs actuellement en passe d'être transformée en un nouvel outil indemnitaire, prenant en compte la fonction, l'expertise et l'engagement professionnel, le bilan est lui aussi mitigé.

Sur le plan des réalisations positives, la PFR a constitué un levier de revalorisation indemnitaire, sa mise en place s'étant accompagnée d'un gain financier pour la majorité des personnels concernés. On doit aussi souligner qu'il s'agissait d'un outil de simplification et de convergence indemnitaire qui a ouvert la voie à une harmonisation, entre ministères ou à l'intérieur d'un même périmètre ministériel, du niveau indemnitaire des agents exerçant des responsabilités équivalentes. Enfin, la PFR s'est révélé un instrument utile de gestion des ressources humaines: l'exercice de cotation des postes a permis une cartographie fine des emplois et la définition de parcours professionnels.

Mais l'on doit aussi pointer certaines faiblesses de la PFR. Il s'agit tout d'abord de l'hétérogénéité des méthodes retenues pour la cotation des postes. Ensuite, les conditions de basculement des primes préexistantes dans la PFR ont conduit d'emblée à déformer la logique du système : ces indemnités antérieures ont été prioritairement reversées partiellement sur la part F (fonction), le solde venant abonder la part R (résultat) pour garantir un niveau de rémunération pérenne, ce qui a pu conduire parfois à un « surcalibrage » de cette part R. De nombreuses inégalités entre ministères ont vu le jour, certains allant même jusqu'à dédoubler la part R en une part garantie et une part « bonus », fonction de l'entretien professionnel. Enfin, pour les agents d'exécution, lier le versement de la part R à l'atteinte d'objectifs s'est souvent révélé inadapté.

3. Les rigidités de la gestion de la fonction publique de l'Etat

On a rappelé les critiques de l'étude du Conseil d'Etat de 2003 consacrée à la fonction publique (« perspectives pour la fonction publique ») et qui avait qualifié la gestion de la fonction publique de l'Etat de « bureaucratique », « peu anticipatrice », « exagérément égalitariste ».

Dix ans plus tard, les rigidités ainsi dénoncées n'ont pas toutes disparu, loin s'en faut. Les « dérives coutumières » et la lourdeur de la mise en œuvre du principe de participation restent des réalités. Les solutions retenues pour tenter d'y remédier ont parfois créé, paradoxalement, de nouvelles formes de rigidité. La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (Réate) et le renforcement de la contrainte budgétaire ont induit de nouvelles difficultés pour les gestionnaires.

3.1. La gestion de la fonction publique de l'Etat reste encore trop une « gestion statutaire », une « gestion des corps », bien plus qu'une « gestion des ressources humaines » ou une « gestion des personnes ».

a) **La structuration de la fonction publique de l'Etat en corps**, si elle présente des avantages en termes de recrutement et d'identité, crée par nature des cloisonnements et des lourdeurs. Chaque corps est en effet doté d'un statut particulier, avec ses règles propres de recrutement et d'avancement. La jurisprudence relative au principe d'égalité reflète cette structuration fondamentale : ce sont, sauf exceptions, les agents d'un même corps qui doivent être traités de manière égale. Par ailleurs, lorsque les effectifs du corps sont très faibles, la déconcentration de la gestion est impossible : le seuil de 50 agents étant considéré par le Conseil d'Etat comme l'effectif minimal permettant l'appréciation des mérites comparés des agents, les effectifs présents dans les services déconcentrés, lorsqu'ils sont inférieurs à ce seuil, restent nécessairement gérés au niveau central.

Des **progrès importants** ont été accomplis, mais le nombre de corps est encore trop élevé.

b) Ainsi, **certains statuts particuliers ont été harmonisés** grâce à l'adoption de décrets « portant dispositions statutaires communes », que ce soit à l'échelle d'une catégorie ou à celle d'un ensemble de corps. A titre d'exemples peuvent être cités les décrets du 18 novembre 1994, puis du 11 novembre 2009, portant dispositions statutaires communes à divers corps de fonctionnaires de la catégorie B de l'Etat (le second correspondant à la mise en œuvre du « nouvel espace statutaire » de la catégorie B), les décrets du 18 novembre 1994, puis du 19 mars 2010, fixant des dispositions statutaires communes applicables aux corps des secrétaires administratifs et à certains corps analogues, ou encore le décret du 9 mai 2012 portant dispositions statutaires communes aux corps d'infirmiers de catégorie A des administrations de l'Etat.

Cette tendance au rapprochement entre les corps s'est, dans certains cas, effectuée par étapes progressives, conduisant, *in fine*, à des fusions. Le cas des attachés est particulièrement significatif. En 1995, un premier décret portant dispositions statutaires communes est adopté pour les attachés d'administration centrale. Puis, en 2005, tous les corps d'attachés sont régis par des dispositions statutaires communes. (décret n° 2005-1215 du 26 septembre 2005). Le décret n° 2006-1779 du 23 décembre 2006 fusionne quatre corps d'attachés relevant du

ministre de l'intérieur (corps d'attachés d'administration centrale du ministère de l'intérieur, corps des attachés d'administration centrale du ministère de l'outre-mer, corps d'attachés de préfecture, corps des attachés de la police nationale). Ces évolutions ont permis, en dernier lieu, la création en 2011 d'un corps interministériel à gestion ministérielle (CIGEM).

Les décrets portant « dispositions statutaires communes » n'interdisent pas, toutefois, au pouvoir réglementaire d'y déroger. Or, la plupart des décrets statutaires des corps de catégorie B adoptés ou modifiés depuis 2009 comportent des dérogations au « décret NES » du 11 novembre 2009, en particulier en matière de recrutement.

c) Au-delà des harmonisations statutaires, **le nombre même de corps a été réduit de manière spectaculaire** au cours des années récentes, puisqu'il a été divisé par 3 en dix ans, grâce à des fusions.

Mais **le constat doit être nuancé.** Sur les 358 corps « vivants » supprimés entre 2005 et 2012, 264 étaient de catégorie C. Les fusions de corps ont été beaucoup moins nombreuses en ce qui concerne la catégorie B (alors même que l'intégration des corps concernés dans le « nouvel espace indiciaire » était parfois conditionnée par une fusion) ainsi que la catégorie A.

Ces deux catégories, notamment la catégorie A, si l'on excepte les corps enseignants, ont encore un nombre de corps trop élevé, dont certains ne comptent que des effectifs très réduits.

Par ailleurs, la fusion de corps n'est pas exempte d'un certain artifice lorsqu'elle donne lieu à la reconnaissance, au sein du nouveau corps, de « spécialités » se traduisant non seulement par des modalités de recrutement distinctes - ce qui est normal -, mais également par des modalités de gestion distinctes. Il ne serait pas opportun, par exemple, de créer pour chacune des « spécialités» que comporte le corps une institution représentative du personnel spécifique, à savoir une commission administrative paritaire intervenant avant la commission administrative paritaire du corps, sur le modèle de ce que prévoient les statuts particuliers de quelques corps (par exemple le décret du 24 mars 2004 relatif au statut particulier des conseillers techniques et pédagogiques supérieurs).

d) Alors que les fusions aboutissent à la création de corps plus vastes, mais toujours rattachés, pour leur gestion, à un ministre, la voie a été ouverte en 2009 pour la création, dans la fonction publique de l'Etat, de **corps interministériels à gestion ministérielle** .(CIGEM). Comme on l'a vu, quatre corps interministériels à gestion ministérielle ont été créés depuis 2011 : attachés d'administration de l'État (2011), assistants de service social des administrations de l'État (2012), conseillers techniques de service social des administrations de l'État (2012), et techniciens sanitaires et de sécurité sanitaire (2013).

Très récemment, seize corps ont fusionné au sein du nouveau corps interministériel des attachés des administrations de l'Etat (décret n° 2013-876 du 30 septembre 2013).

La **mise en place de ces CIGEM**, et notamment de celui des attachés, s'est toutefois avérée **particulièrement complexe**, notamment pour déterminer les autorités de rattachement des membres du nouveau corps, en fonction de leur lieu d'affectation. En effet, les périmètres ministériels sont mouvants, plusieurs tutelles s'exercent parfois sur les établissements publics de l'Etat, et certains services (secrétariats généraux aux affaires régionales - SGAR -, autorités administratives indépendantes) peuvent recevoir en affectation des agents provenant de diverses administrations. L'annexe du décret du 30 septembre 2013 est, à cet égard, éloquente. Par ailleurs, la déconcentration des actes de gestion doit se faire périmètre par périmètre et ne permet pas une gestion « inter périmètres » à l'échelon régional ou départemental.

Surtout, **les différences qui subsistent, en matière indemnitaire, entre les différents ministères, conduisent à s'interroger sur la viabilité à terme des CIGEM,** si les différences ne sont pas résorbées.

3.2. Les différentes mesures adoptées pour favoriser la mobilité ont complexifié, dans une certaine mesure, les tâches des gestionnaires.

L'organisation de la fonction publique en corps constitue nécessairement un frein à la mobilité, puisque le passage d'un corps à un autre implique, en principe, un détachement.

Les principaux obstacles à la mobilité ont toutefois, récemment, été levés.

La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels a ainsi inscrit, à l'article 13 bis du titre 1er du statut général, le principe selon lequel tous les corps et cadres d'emplois sont accessibles aux fonctionnaires civils par la voie du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration, ou par la voie de l'intégration directe. Les statuts particuliers ne peuvent plus exclure les détachements. L'administration d'origine ne peut s'opposer à un détachement accepté par l'administration d'accueil.

Par ailleurs, les dispositions réglementaires qui limitaient l'augmentation de la rémunération des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers en position de détachement (seuil de 15 %) ont été supprimées par des décrets des 23 juin et 2 juillet 2008.

Le décret du 15 avril 2008 , dit « décret PNA », a élargi, dans la fonction publique de l'Etat, les possibilités d'affectation des membres d'un corps, quel que soit le ministère gestionnaire, à l'ensemble des emplois des autres ministères et établissements publics, dont les fonctions correspondent aux missions qu'ils ont vocation à accomplir. Il permet donc, dans certains cas, une mobilité, sans que le recours à un détachement ou à une mise à disposition soit nécessaire.

Ce décret a, en principe, simplifié les délégations de gestion des actes non soumis à l'avis préalable des CAP, du ministère gestionnaire du corps vers le ministère d'affectation. Mais dans la mesure où il appartient à l'administration d'accueil de verser à l'agent sa rémunération, cela la conduit à devoir faire application de très nombreux régimes indemnitaires.

L'élargissement des possibilités de détachement autorisé par la loi du 3 août 2009 a, par ailleurs, **rendu difficile l'exercice de « comparaison » entre corps et cadres d'emploi**, en particulier pour l'encadrement supérieur. L'article 13 bis du titre premier du statut général dispose en effet désormais que « *Le détachement ou l'intégration directe s'effectue entre corps et cadres appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions.* », de sorte que les statuts particuliers ne peuvent retenir des règles plus « sélectives » en matière de détachement. Or, compte tenu de l'hypertrophie de la catégorie A et des définitions assez générales que donnent les statuts particuliers des missions des corps, de nombreux corps ou cadres d'emploi sont potentiellement « de niveau comparable ».

De manière générale, l'on s'aperçoit ainsi que **le desserrement des verrous à la mobilité a été effectué sans réflexion concomitante sur la pertinence des catégories actuelles (A, B et C) et sans que la problématique des écarts de rémunérations indemnitaires entre les différentes administrations de l'Etat n'ait été résolue**.

3.3. La déconcentration n'a pas réellement progressé

Le rapport du Conseil d'Etat de 2003 soulignait que « *La logique voudrait, s'agissant de l'État, que les responsables opérationnels des services, en premier lieu les chefs de services déconcentrés, aient la pleine gestion du plus grand nombre de leurs agents, les ministres ayant la responsabilité de la répartition territoriale de leurs moyens et de la définition de la politique du personnel qu'ils entendent voir appliquer dans leur département ministériel, tandis que relèverait de l'échelon interministériel uniquement ce qui touche à la cohérence d'ensemble de la politique générale de la fonction publique* ».

En ce qui concerne les agents affectés dans les services déconcentrés, la délégation de pouvoirs trouve son fondement dans l'article 14 du décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 modifié portant charte de la déconcentration, selon lequel « *Des décrets en Conseil d'Etat fixeront, pour chaque ministère, après consultation des instances paritaires compétentes, les délégations de pouvoirs accordées en matière de gestion des personnels exerçant leurs fonctions dans les services déconcentrés de l'Etat* ».

Pourtant, en 2013 comme en 2002, la gestion de la fonction publique de l'Etat reste, en général, très concentrée au niveau ministériel, et en particulier pour les corps de catégorie A et de catégorie B. Non pas parce que les décrets portant « délégation de pouvoirs en matière de recrutement et de gestion » sont rares, mais plutôt parce que **les délégations accordées aux chefs des services déconcentrés de l'Etat ne concernent le plus souvent que des actes de gestion de proximité dont la portée est très limitée** (congés, autorisations d'absence...).

Les actes de gestion requérant l'avis préalable d'une commission administrative paritaire ne sont quasiment jamais délégués, sauf pour des corps à effectifs très nombreux. Les sanctions disciplinaires, les évaluations, les avancements, les changements de position statutaire ou même d'affectation continuent, très souvent, à être décidés au niveau ministériel.

Certes, cela est pour partie une conséquence de l'avis du 7 juin 1990 du Conseil d'Etat, selon lequel le respect du principe d'égalité nécessite une prise en compte équitable au plan local des mérites respectifs des agents : il ne serait pas raisonnable de déconcentrer des actes impliquant une appréciation des mérites respectifs des agents d'un même corps lorsque l'effectif de ce corps au niveau local est inférieur à 50.

Mais les résistances à la déconcentration reposent souvent sur des considérations autres que juridiques.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), dont l'ambition était de responsabiliser les chefs de service, n'a pas eu, à cet égard, de réels effets en matière de déconcentration de la gestion. Les agents sont certes, d'un point de vue budgétaire, rattachés à un programme et à une action, mais ils sont juridiquement affectés dans un service.

Dans certains cas, l'on a même pu constater, à la suite d'une fusion de corps, une certaine « reconcentration » de la gestion, comme le montre l'exemple de la direction générale des finances publiques. Or, le mouvement de fusion des corps devrait au contraire favoriser la déconcentration.

3.4 Les contraintes nouvelles introduites par les « schémas prévisionnels de consommation des emplois »

Sous le régime de l'ordonnance de 1959, les emplois budgétaires d'un ministère étaient détaillés dans les projets de loi de finances par corps et par grade, pour chaque chapitre et article de prévision.

Le cadre de la gestion publique a été profondément réformé avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), adoptée en 2001 et réellement appliquée à partir de 2006. La LOLF a introduit une présentation du budget en missions, programmes et actions et a fait passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats. En matière de dépenses de personnels, elle a entendu responsabiliser les gestionnaires, sous réserve de ne pas dépasser un plafond de dépenses. Ainsi, en principe, les gestionnaires bénéficient de plus grandes souplesses dans la gestion de leur personnel, en

choisissant, par exemple, de remplacer deux emplois de catégorie C par un emploi de catégorie A. Ils peuvent faire des arbitrages au sein de la répartition des emplois.

Concrètement, chaque programme budgétaire se voit rattacher les moyens humains affectés à la politique publique correspondante par le biais du volume de dépenses de personnel, regroupées au sein du titre 2. Chaque ministère se voit ensuite affecter un plafond d'emplois rémunérés par l'État à ne pas dépasser, libre à lui de répartir ce volume d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) selon les besoins de l'action publique.

La mise en œuvre de ces principes s'est accompagnée, notamment, de **la mise en place d'outils de suivi et de décompte des emplois, sous la forme de schémas prévisionnels de consommation des emplois et des crédits**, transmis à l'autorité chargée du contrôle financier.

Or, **l'intensification de la contrainte budgétaire a considérablement réduit les marges de manœuvre des gestionnaires, en durcissant ces outils de contrôle**.

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), reprenant un dispositif déjà prévu auparavant par circulaire, a, dans ce contexte, consacré l'existence juridique du « document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnels ». Ce document annuel décrit l'évolution des personnels par ministère ainsi que l'évolution de la masse salariale, notamment ses déterminants (départs et recrutements, mesures générales portant sur les rémunérations, mesures statutaires ou indemnitaires, etc.). Chaque ministre doit préciser, pour les programmes dont les crédits et les emplois lui sont mis à disposition, les prévisions mensuelles d'entrées et de sorties de personnels, de consommations d'emplois et de dépenses de personnel.

Ce document est conçu comme le principal outil de pilotage et de suivi budgétaire en matière de personnels et de masse salariale.

Il répond indéniablement à la préoccupation de contrôle de la dépense publique.

Il conduit toutefois à un rétrécissement de l'horizon de gestion des responsables et freine la mobilité inter-services. L'horizon des gestionnaires n'a jamais été aussi court et les marges n'ont jamais été aussi restreintes.

3.5. Les difficultés induites par la mise en oeuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

L'administration territoriale de l'Etat a connu récemment un bouleversement sans précédent. A été mise en place, au 1er janvier 2010 pour l'échelon départemental, puis de 2010 à 2011 pour l'échelon régional une nouvelle organisation des services déconcentrés de l'Etat, dans le cadre de la **Réforme de l'administration territoriale de l'Etat (Réate)**, avec comme objectifs affirmés de restreindre le nombre de directions départementales et régionales, de renforcer les rôles de pilotage des préfets de département et de région, et de conduire à des synergies sources d'économies de moyens. Le nombre de directions départementales a été ramené à 2 ou 3 selon les départements, et le nombre de directions régionales à 5. En outre, alors que les directions régionales correspondent peu ou prou aux périmètres ministériels, c'est une logique territoriale qui a prévalu au niveau départemental et qui s'est traduite par la création de directions départementales interministérielles (DDI).

Mais **cette réorganisation administrative n'a trouvé quasiment aucune traduction en termes de gestion des personnels**.

Dans les DDI travaillent ensemble, et souvent dans le même bureau et sur des missions comparables, des agents appartenant à des corps différents, rattachés à des ministères différents, ayant des régimes indemnitaires différents et des conditions de travail différentes. Ce morcellement statutaire est source de désorganisation du service et d'incompréhension des agents : **faisant apparaître comme jamais les divergences entre ministères dans leur gestion des ressources humaines**, il complique la tâche des gestionnaires et donne aux agents une impression d'inégalité.

Le rapport remis il y a quelques mois au Premier ministre par Jean-Marc Rebière et Jean-Pierre Weiss (« La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'Etat ») a mis l'accent sur ces difficultés : « …*Certaines mesures sont particulièrement attendues et depuis trop longtemps par les agents. Il s'agit de l'harmonisation promise des primes pour les agents exerçant des tâches comparables dans les mêmes services, originaires d'administrations différentes et de corps différents et bénéficiant en conséquence de régimes indemnitaires distincts. Il s'agit aussi des tarifs de restauration, et plus largement de l'action sociale ainsi que des régimes du temps de travail.* »

En outre, alors que les agents sont placés sous l'autorité des préfets, responsables au niveau territorial de la mise en œuvre des politiques publiques, leur gestion reste ministérielle et souvent centralisée, comme cela a déjà été souligné plus haut. S'il est nécessaire de permettre aux nouveaux services de trouver leur assise, en revanche le système de gestion ne peut durablement rester en l'état.

4. Le recours aux non titulaires, une question récurrente et mal réglée

A trois reprises en moins de 20 ans (loi du 16 décembre 1996, loi du 2 janvier 2001 et loi du 12 mars 2012), le Parlement s'est attaché à encadrer les conditions de recours à des agents non titulaires dans les trois fonctions publiques et à offrir aux agents non titulaires des possibilités d'y être intégrés.

Alors que le principe est posé depuis 1946 que la fonction publique est constituée de fonctionnaires de carrière et que le recours à non titulaires est l'exception, l'on observe que les volants de non titulaires demeurent ou se reconstituent et que la loi du 12 mars 2012 a été le 17ème plan de titularisation depuis 1950. La récurrence du phénomène interroge sur la pratique et sur l'état du droit. La part des non titulaires dans le total des emplois publics est passée de 14,3 % en 2001 à 16,8 % en 2011. En onze ans, le nombre de non titulaires a augmenté en moyenne de 2,5 % par an alors que dans le même temps l'effectif total progressait de 0,9 % par an. C'est dans la fonction publique territoriale que la part des non titulaires dans l'emploi total est la plus élevée (19,7 % des emplois), suivie par la fonction publique hospitalière (17,2 %) et la fonction publique de l'Etat (14,5 %). L'emploi de non titulaires embauchés dans des conditions régulières sur la base de dérogations autorisée par la loi ou des décrets, ou parfois dans des conditions irrégulières (CDD notamment), reste un phénomène de masse.

La loi du 12 mars 2012, qui a mis en œuvre un accord inter fonction publique en date du 31 mars 2011 relatif à la sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels, s'est attachée à réduire les situations de précarité, à offrir des possibilités de titularisation à certains contractuels justifiant d'une durée de service suffisante, soit 4 années, à transformer en CDI les emplois anormalement maintenus en CDD. Ces mesures étaient nécessaires. Il est

trop tôt pour dresser le bilan des titularisations opérées sur le fondement de la loi du 12 mars 2012 mais les premières indications permettent de penser que les flux seront limités.

Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, actuellement déposé devant le Parlement, entend resserrer les conditions de recours aux non titulaires et rappeler que l'emploi des non titulaires est subordonné à une vérification des capacités.

Ces orientations, qui vont dans le bons sens, devront déboucher sur une mise en œuvre effective des nouvelles règles par tous les employeurs publics et sur des réponses opérationnelles au besoin de remplacement d'agents indisponibles, faute de quoi le volant de non titulaires recommencera à croître, pour de bonnes ou de mauvaises raisons.

B- De nouveaux enjeux et de nouveaux défis

1. Le premier des enjeux concerne la confiance publique : elle doit être relevée, confortée, garantie dans la durée

Toute crise économique est porteuse de doutes et de mises en cause. Dans un tel contexte, les défaillances individuelles, toujours condamnables, ont un retentissement encore accru et peuvent, lorsqu'elles sont l'œuvre de responsables publics, élus ou fonctionnaires, rejaillir sur toute la sphère publique.

Plus profondément, l'action publique repose dans les Etats de droit sur la confiance publique dans l'intégrité, l'impartialité et le professionnalisme des fonctionnaires publics. Telle est l'une des implications de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui proclame que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Ces objectifs **d'intégrité, d'impartialité et de professionnalisme** étaient ceux poursuivis par le premier statut général de 1946, ceux du deuxième statut général de 1959, ceux, enfin,

développés dans la réforme de 1983. **Ces objectifs demeurent pleinement actuels**. Dans le monde globalisé qui est le nôtre et face aux dangers des corporatismes et des communautarismes, **les valeurs de désintéressement et de laïcité, la neutralité du service public, la déontologie des administrations publiques constituent des atouts essentiels pour notre pays.** Le statut général des fonctionnaires et le principe du mérite, éléments fondateurs du pacte républicain, sont des éléments essentiels d'une bonne gouvernance tant au niveau du pouvoir central qu'au niveau des pouvoirs locaux. A cet égard, la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, tout en prolongeant les statuts de 1946 et 1959, a fait des agents des collectivités territoriales des « *fonctionnaires de la République* » à part entière, à l'instar des fonctionnaires de l'Etat. Compte tenu de l'ampleur de la décentralisation engagée en 1982 et des transferts de pouvoirs qui n'ont cessé depuis lors, cette grande réforme, loin de clore un cycle historique, s'est avérée une anticipation nécessaire. Où qu'ils exercent, les fonctionnaires doivent être au service de l'intérêt général tel que défini par les élus du suffrage universel. L'équilibre entre les droits qui protègent les agents et les obligations qui les lient constitue un socle de garanties pour les autorités légitimes, pour les citoyens, pour les usagers, pour les fonctionnaires eux-mêmes.

On sait d'ailleurs que, progressivement, la jurisprudence et le législateur lui-même n'ont pas manqué de faire application de ces droits et obligations au-delà de la sphère de la fonction publique *stricto sensu* et que les cas où ce « corpus » est applicable aux non titulaires ou invocable par eux constituent désormais le droit commun et non plus l'exception.

Ce processus n'a en vérité rien d'accidentel : si le législateur a prévu la possibilité de recourir à des agents non titulaires dans certaines circonstances et si leur gestion n'obéit pas aux mêmes règles que celles applicables aux titulaires, en revanche les uns comme les autres sont des agents publics et il est normal que, sauf exception, nombre de garanties et d'obligations leur soient communes. Sans doute est-il nécessaire d'inverser, ainsi que le fait le projet de loi relatif à la déontologie des fonctionnaires, la logique d'écriture du statut général et d'affirmer que les agents non titulaires de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux sont soumis aux dispositions des chapitres II et IV de la loi du 13 juillet 1983 sous réserve des adaptations prévues par décret en Conseil d'Etat, tenant compte des spécificités de leur état.

L'équilibre général des droits et obligations défini par le législateur doit également être approfondi, développé et décliné dans le cadre professionnel à travers des chartes

déontologiques, élaborées en concertation avec les représentants des personnels. Le dispositif de prévention des conflits d'intérêts doit être complété afin de combler certaines lacunes injustifiables. Telles sont les options retenues par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Ce choix qui, on doit le souligner et s'en féliciter, se situe dans le sillage des droits et obligations définis par la loi du 13 juillet 1983, était nécessaire.

Force cependant est de constater qu'il en faudra davantage pour combler la méfiance, traditionnelle mais aujourd'hui plus forte, à l'égard des « privilèges » des fonctionnaires, des « dérives » en matière d'horaires de travail et de la faiblesse d'une administration jugée incapable de sanctionner. Ces procès constituent une « figure classique » des opinions publiques en France et dans nombre de grandes démocraties. Globaux, ils sont injustes, mais ils se nourrissent parfois de « faits vrais » ou de dérives inacceptables. L'absence de transparence concernant des sujets auxquels l'opinion est à juste titre sensible (les primes, les horaires, les sanctions) ne peuvent qu'entretenir la méfiance.

La fonction publique et les fonctionnaires ont tout à gagner à ce que la transparence soit faite et que les dérives - lorsqu'il y en a et il y en a - soient combattues.

2. La fonction publique doit être en capacité d'anticiper pour répondre et s'adapter aux mutations à venir

En 1980, si l'on pouvait percevoir les perspectives ouvertes par la société de l'information, la télématique et les réseaux, les métiers de l'informatique étaient encore les héritiers de la mécanographie avec deux métiers de base : l'analyse et la programmation. De nouvelles fonctions ont émergé ensuite avec la gestion des bases de données et la gestion des systèmes. Puis, avec l'essor des nouvelles technologies de l'information à partir du milieu des années 1990, ce sont tous les métiers publics qui, comme la vie quotidienne, ont été transformés.

L'administration, comme les entreprises, a su s'adapter. Mais les innovations technologiques ne s'arrêteront probablement pas là, pas plus que leur impact ne cessera sur les métiers de la santé, de l'éducation, de la sécurité.

Pour autant, la demande de services à la personne et de présence physique ne se réduira pas nécessairement dans les mêmes proportions.

Anticiper sur les mutations sociales, territoriales, économiques et techniques, appréhender les répercussions sur les professions publiques et leurs modes d'action constitue sans aucun doute un enjeu de premier rang. **La logique de la fonction publique de carrière implique en effet un engagement durable d'agents, dans certains cas, pour plus de 40 ans, en tout cas pour très longue durée**. Cette caractéristique, qui n'est pas une faiblesse en elle-même, doit en contrepartie s'accompagner d'une vigilance particulière en matière de prévision et plus largement de prospective. Force est de constater que l'Etat s'est progressivement dépouillé des instruments permettant d'éclairer l'avenir, en tous cas d'allonger son horizon. A cet égard, la création récente du Commissariat général à la stratégie et à la prospective constitue un changement de cap et répond à un véritable besoin.

Dans le domaine de la fonction publique, l'on constate que les outils ont presque toujours fait défaut ou ont été supprimés et qu'au contraire l'horizon des gestionnaires s'est encore raccourci sous l'effet de la contrainte budgétaire. Sans aucunement préempter le champ des lois de programmation des finances publiques, il est nécessaire de couvrir les « angles morts » résultant de l'absence d'outils prospectifs à moyen ou long terme dans le domaine de la fonction publique : évolution des modes d'action, évolution des professions, besoins de renouvellement démographique, disparition ou émergence de nouvelles missions.

3. Il est nécessaire, dans la durée, de répondre aux aspirations des fonctionnaires et de l'encadrement moyen et supérieur et d'offrir des parcours professionnels diversifiés et plus ouverts vers l'extérieur. Il s'agit là d'un enjeu de motivation et d'une garantie d'attractivité de la fonction publique

Les questions posées par les évolutions salariales ont déjà été évoquées.

Les efforts n'ont pas toujours été bien expliqués ou bien répartis. La Cour des Comptes a d'ailleurs montré les effets pervers de la règle du 1 sur 2 et les biais introduits dans la distribution des « retours catégoriels ». Quoiqu'il en soit, on redira que ces critiques, pour fondées qu'elles soient, ne conduisent pas à remettre en cause la légitimité des efforts

demandés et qui seront encore demandés dans le cadre du redressement des finances publiques.

En revanche, rien ne serait plus désespérant, pour les fonctionnaires et agents publics comme pour les militaires, que les efforts demandés soient justifiés, comme ils l'ont parfois été, d'une part par les « gains de pouvoir d'achat » résultant des évolutions de carrière et notamment des avancements de grade ou, d'autre part, par le coût brut, censé désormais être prohibitif, de mesures générales visant à tenir compte de l'évolution des prix ou de la richesse nationale. Autrement dit, **le blocage de la valeur du point ne saurait dans la durée tenir lieu de politique salariale**.

La France, qui est un grand pays développé, ne peut avoir pour ambition d'avoir des fonctionnaires et des militaires « au rabais », une fonction publique sous-développée. S'il y a trop de fonctionnaires, il faut en réduire le nombre et non pas les sous-payer.

Enjeu de motivation à moyen terme, la question des rémunérations et des carrières est aussi un enjeu d'attractivité.

Les besoins de recrutement sont en effet importants : en 2011 près de 22 000 agents ont été recrutés dans la fonction publique de l'Etat (dont plus de 14 000 dans l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche et 2000 au ministère de la justice) ; la même année la fonction publique territoriale a recruté près de 36 500 agents et la fonction publique hospitalière environ 20 000 agents. Les armées, de leur côté, malgré la déflation des effectifs, ont recruté en 2012 près de 12 000 militaires du rang et volontaires et plus de 3000 sous-officiers et officiers.

Dans les dix prochaines années les collectivités publiques devront chaque année remplacer plusieurs dizaines de milliers d'agents, tous statuts confondus. La fonction publique territoriale, qui va connaître, dix ans après l'Etat, d'importants départs en retraite qu'il va falloir remplacer, se présentera comme le plus grand offreur d'emplois sur le marché du travail. Il est symptomatique qu'aucune prévision globale n'existe dans ce domaine.

Dans tous les cas, les employeurs publics seront en concurrence pour attirer des talents et des compétences en même temps que - comme il est souhaitable - les entreprises elles-mêmes

chercheront à satisfaire leurs besoins de main d'œuvre qualifiée en offrant des conditions de rémunération attractives.

Le niveau instantané des salaires ne sera jamais - sauf exception - un avantage compétitif que les collectivités publiques pourront mettre en avant pour recruter. Il existe d'autres motifs pour attirer vers le service public : l'envie de servir aussi bien qu'une vocation professionnelle affirmée, la garantie de l'emploi comme les perspectives de carrière ou de mobilité constitueront autant de raisons valables qui, demain comme hier, pourront conduire à un engagement dans la fonction publique. Dans tous les cas, cependant, et demain mieux qu'hier, les employeurs publics devront savoir recruter, former, fidéliser, motiver et au besoin reconvertir leurs ressources humaines. Le défi ne sera pas aisé à relever car il leur faudra dans le même temps tirer les conséquences de l'allongement de la vie professionnelle et revoir à cet égard les schémas de carrière qui ont été conçus pour des durées de vie professionnelle plus courtes d'au moins cinq ans.

Il est probable enfin que les regards portés sur « le monde du public » et « le monde du privé » seront à l'avenir moins cloisonnés, que des passages de l'un à l'autre, et pas seulement du public vers le privé, seront plus fréquents et plus désirés.

La définition même des voies de recrutement devra être revue afin de ménager des paliers d'entrée à mi-carrière, après une expérience professionnelle en dehors de la fonction publique.

Favorisées par l'ouverture réciproque des emplois d'administration publique au sein de l'Union européenne, les mobilités entre fonctions publiques, aujourd'hui possibles, seront demain recherchées et devront être accompagnées. L'administration française doit s'y préparer. Elle a de nombreux atouts.

4. La fonction publique doit continuer à jouer son rôle de brassage social et à contribuer à l'unité nationale

Historiquement la fonction publique a été, comme les armées, un lieu sans équivalent de promotion sociale, personnelle ou générationnelle. Il n'est pas besoin de s'y attarder tant ce phénomène a été décrit et, à juste titre, valorisé.

Tout aussi remarquable a été le brassage national qui a résulté des mécanismes de concours nationaux : une ressource plus abondante au Sud, des besoins au Nord et dans l'Est ; des candidatures nombreuses en provenance de l'Outre-mer et des emplois offerts en métropole. Tout cela est connu. Comme sont bien connues les obligations de mobilité géographique induites souvent par l'entrée dans une carrière publique et le sentiment de « déracinement » parfois éprouvé par de jeunes fonctionnaires. Sans sous-estimer en aucune façon les ressentis individuels, on doit souligner que l'unité de notre pays serait moins forte qu'elle n'est aujourd'hui si la fonction publique n'avait pas joué son rôle de « ciment national ».

La question de l'ouverture à la diversité de la fonction publique a été posée et a trouvé des réponses substantielles et chargées de symbole avec l'implantation des premières classes préparatoires intégrées dans la police nationale, à commencer par l'Ecole Nationale Supérieure de la Police Nationale en janvier 2006, formule qui a ensuite servi de référence pour toutes les grandes écoles du service public.

Si le constat est satisfaisant, si « l'ascenseur social » fonctionne encore (environ 20 000 fonctionnaires de catégorie C rejoignent chaque année, par promotion interne, une catégorie supérieure), **les risques de repli ou de fermeture sont réels**. Il faudra se doter des indicateurs permettant de suivre ces phénomènes.

Un deuxième risque est celui de la fermeture de la fonction publique aux capacités, aptitudes et expériences autres que celles attestées par les diplômes. On sait la propension de la société française à survaloriser le diplôme, et celle de la fonction publique à faire de sa détention le sésame d'accès aux corps. On souligne souvent les tentations corporatistes qui poussent au relèvement des conditions de diplôme pour l'entrée dans les corps. On dit moins souvent les

effets d'éviction sociale qui peuvent en résulter, les moins diplômés étant tenus à l'écart des concours externes de recrutement et des concours internes.

L'apprentissage, trop ignoré aujourd'hui par les employeurs publics, devrait pourtant, sans constituer une voie de recrutement, être une manière pour les administrations d'apporter leur contribution à la formation des jeunes générations et d'attirer de nouveaux candidats à la fonction publique.

Enfin, lorsque l'on constate que les trois fonctions publiques emploient près d'un agent sur 5 sur contrat et qu'en 2011, sur les 36 500 recrutements de la fonction publique territoriale, 23 500 ont été des recrutements directs sans concours, que les pressions pour accéder à l'emploi sont vives, **un autre danger est assurément le localisme ou le clientélisme**.

Préserver la fonction de promotion sociale et d'intégration nationale de la fonction publique, préserver la détection et la sélection des capacités et des talents, prévenir toute dérive clientéliste constituent sans aucun doute des défis qu'il faudra relever.

TROISIEME PARTIE
UNE STRATEGIE POUR LA FONCTION PUBLIQUE ET LE SERVICE PUBLIC

L'Etat a joué, on le sait, un rôle essentiel dans la construction de la France et il a été, grâce à la République, un des acteurs de la démocratisation de la société. Toutefois, son poids dans l'économie a été critiqué, ses interventions ont pu entraver le développement des marchés et l'action des entreprises, sa prépondérance a pu longtemps freiner l'émergence de la démocratie locale.

La donne a aujourd'hui fondamentalement changé. Dans le domaine économique, on sait que l'Etat n'est pas et n'a pas la réponse à tous les problèmes et l'Union Européenne est devenue, dans beaucoup de secteurs, l'acteur majeur. Par ailleurs, l'administration locale et les services publics de proximité qui en dépendent jouent un rôle croissant dans la vie des Français et la sécurité sociale représente désormais plus de 54 % des prélèvements obligatoires contre 29,6 % pour l'Etat et 13,5 % pour les administrations locales[12].

Pour autant, le rôle de l'Etat n'est pas devenu subsidiaire. L'Etat joue un rôle essentiel dans les domaines de l'éducation ou de la santé, de la cohésion sociale et territoriale, ainsi bien sûr que dans les domaines régaliens : la justice, la police, la défense et la sécurité nationale, les régulations nationales, la prévention et la gestion de crise, y compris lorsque cette crise est circonscrite localement ou sectoriellement. De fait, **l'Etat, s'il n'est plus le gérant** et s'il doit coopérer avec ses partenaires - les entreprises comme les collectivités publiques - **est encore le garant du lien social et l'assureur de dernier ressort**[13] .

De leur côté, **collectivités territoriales et établissements hospitaliers et médico-sociaux** assurent la plus grande part des services de proximité, si essentiels dans la vie quotidienne des Français. Or, les politiques publiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs

[12] PLF pour 2013, rapport sur les prélèvements obligatoires

[13] Pour mémoire, lorsque la crise bancaire qui couvait depuis la mi 2007 a éclaté à l'automne 2008, l'Etat a été conduit à apporter sa garantie aux banques pour éviter l'effondrement du système financier. Si cette garantie n'a pas été globalement actionnée, sa fonction dissuasive ayant opéré, l'engagement n'était pas théorique : il représentait près de 18% du PIB, c'est-à-dire, si la garantie avait dû jouer, 18 points de dette publique supplémentaire par rapport au PIB lui-même.

établissements publics reposent très largement sur leurs ressources humaines, c'est-à-dire les fonctionnaires et agents publics qui y travaillent et sur leur mobilisation.

Une stratégie pour la fonction publique est donc d'abord **une stratégie pour le service public**, c'est-à-dire pour la cité, pour les citoyens, les usagers, les entreprises. Dans cette stratégie, les agents de la fonction publique hospitalière, des collectivités territoriales, de l'Etat doivent se reconnaître. C'est elle qui peut donner du sens à la modernisation de l'action publique et aux trajectoires qu'imposent le redressement et la maîtrise des finances publiques.

Cette stratégie pour la fonction publique doit définir de façon cohérente, lisible pour les agents comme pour les citoyens, les principes directeurs des réformes à mener dans le domaine des ressources humaines et mettre en perspective les chantiers à ouvrir dans les prochaines années.

A- LES PRINCIPES DIRECTEURS

1. Les choix du législateur de 1983 et 1984 furent ceux d'une fonction publique statutaire, d'une fonction publique unitaire, d'une fonction publique de carrière. Ces choix demeurent aujourd'hui pertinents.

Au soutien de cette affirmation, il n'est nul besoin d'invoquer la vigueur de la tradition juridique statutaire, encore qu'elle soit ancienne dans notre pays, ni l'attachement de la grande majorité des fonctionnaires à ce statut, encore que cette adhésion ait quelque poids, ni même la circonstance que les choix opérés il y a trente ans ont été confirmés par six majorités politiques différentes, ni, enfin, la circonstance que sur les 28 fonctions publiques de l'Union Européenne, 12 reposent sur la carrière et 9 sur un système combinant carrière et emploi[14].

En revanche, on rappellera que le statut général a montré sa robustesse et sa plasticité, que les insuffisances constatées affectent, avant tout, le système de gestion et on soulignera que les

[14] Cf. annexe technique 3

réponses aux défis à venir passent désormais moins par des révisions juridiques que par des réponses de fond.

Toutefois, le particularisme du modèle français a été souvent relevé, parfois caricaturé. Il a donc paru nécessaire, pour être complet, d'explorer les voies alternatives censées reposer sur des « changements de paradigme [15]», voies d'autant plus séduisantes qu'elles pourraient paraître globales et définitives.

a) Dans le système français, la fonction publique française est, on l'a dit, **une fonction publique statutaire** : les fonctionnaires sont placés dans une situation légale et réglementaire, c'est-à-dire que le régime d'emploi et de rémunération déroge au droit commun et résulte non du code du travail et des conventions collectives mais de la loi et du pouvoir réglementaire. Par rapport à ce système statutaire et réglementaire, un basculement pur et simple sous le régime des conventions collectives de droit commun constituerait un changement radical.

Trois arguments sont parfois avancés en faveur de cette formule :

- Le premier serait de mettre un terme à « l'emploi à vie » ;
- Le deuxième serait d'unifier le régime du travail entre tous les salariés et de favoriser le passage entre secteurs marchands et non marchands ;
- Le troisième serait lié aux souplesses et flexibilités prêtées au droit du travail.

Le premier des avantages escomptés est assez largement théorique. Le statut général des fonctionnaires n'interdit pas le licenciement collectif (loi de dégagement des cadres), ni le licenciement individuel pour faute (révocation disciplinaire) ou pour insuffisance professionnelle. Il n'est pas démontré que dans un cadre qui serait celui du droit du travail, la pratique serait plus développée ou plus aisée.

Quant à l'objectif de la mobilité, excellent dans son principe, il ne doit pas conduire à ignorer que les « **métiers** » de la fonction publique devraient être confiés, quel que soit leur régime

[15] Sans s'attarder, à ce stade, sur des considérations néanmoins très importantes, juridiques (des modifications constitutionnelles seraient dans certains cas nécessaires), financières (le coût d'un changement de système est souvent élevé) ou managériales (dès lors qu'il faudrait sans doute distinguer le stock des agents en place, d'une part, le flux des nouveaux recrutés ou des personnels optant pour le nouveau régime, d'autre part).

d'emploi, à des professionnels recrutés et formés à cet effet et auxquels des parcours professionnels devraient être offerts aux fins de motivation et de fidélisation. Toutes les grandes entreprises s'y attachent. Les employeurs publics devraient naturellement le faire également.

Par ailleurs, on relèvera que le principe d'égalité, une fois le basculement effectué, serait sans doute opérant de façon transversale entre tous les agents d'une même catégorie relevant d'un même employeur (par exemple l'Etat), ce qui ne serait pas nécessairement un facteur de souplesse et de moindre coût.

Enfin, le contrat ne permet pas à l'administration d'affecter l'agent dans un nouvel emploi lorsque les besoins du service l'exigent.

L'exemple de l'Italie, où une réforme de privatisation de la fonction publique a été conduite à partir de 1993 et où seuls 5% des emplois demeurent, en principe, régis par des rapports de droit public, ne suffit pas, loin s'en faut, à convaincre du bien fondé d'une rupture. Les efforts attendus en termes d'efficacité, de simplicité et de performance n'ont pas encore été démontrés.

b) La fonction publique française est **une fonction publique unitaire** : en principe, les agents permanents sont régis par un même statut.

Il peut paraître séduisant, en s'appuyant, d'ailleurs pour l'étendre, sur l'importante exception que représente actuellement l'emploi de contractuels, de circonscrire le champ de la fonction publique à une partie seulement des emplois administratifs. Ce système, parfois qualifié de « dual », reviendrait à réserver le statut de fonctionnaire aux agents occupant certaines fonctions spécifiques déterminées par la loi, les autres emplois des administrations étant occupés par des « employés » régis par le code du travail ou, autre option possible, par un régime plus souple d'emploi de droit public. Ainsi que l'a relevé le Livre Blanc sur l'avenir de la Fonction publique de 2008, qui a écarté cette solution, il n'est pas possible de trouver un critère de séparation « *simple, pertinent et opérationnel* ».

Un critère fondé sur la distinction entre les missions régaliennes et les missions de production ou de prestation, qui ne serait pas sans rappeler la distinction qu'une partie de la doctrine

opérait à la fin du XIXème siècle entre « fonctionnaires d'autorité » et « fonctionnaires de gestion » ferait basculer en dehors du statut plus de 4,5 millions d'agents, y compris les enseignants.

Un autre critère, fondé sur la distinction entre les agents des services publics constitutionnels (y compris l'enseignement) et les autres services publics, accorderait la couverture statutaire à une majorité d'agents. Peu ou prou inspiré du système allemand (lequel distingue les fonctionnaires - y compris les enseignants - régis par un statut légal, des employés et ouvriers, régis par les conventions collectives), ce dispositif aurait dans la durée plusieurs inconvénients majeurs :

- La frontière passerait au sein de la plupart des collectivités publiques et de nombreuses communautés de travail seraient fracturées en deux blocs ;
- Les mobilités seraient rendues plus difficiles au sein de la sphère des administrations et services publics ;
- La gestion par les employeurs publics de régimes hétérogènes ne serait sans doute pas stable, ni aisée avec des risques de surenchère et d'alignement sur les dispositifs les plus favorables dans chaque régime.

c) La fonction publique est, enfin, **une fonction publique nationale.**

La régionalisation d'au moins une partie des corps et cadres d'emploi pourrait paraître offrir des avantages en termes de réactivité et de mobilité. En effet, ces corps régionaux pourraient être gérés par des centres de gestion inter fonctions publiques relevant des trois catégories d'employeurs publics. Les mobilités infra régionales au sein d'un même bassin territorial seraient rendues plus aisées.

Cet avantage serait toutefois bien mince au regard de nombreux inconvénients. On en citera quatre sans prétendre d'ailleurs à l'exhaustivité :

- Ce système déboucherait sur la juxtaposition de deux grands ensembles statutaires : une fonction publique nationale (regroupant les corps qui auraient vocation à servir sur l'ensemble du territoire national ou à l'international et 27 fonctions publiques régionales (une pour chaque région en métropole et 5 outre mer). La gestion de ces 27 ensembles serait assurément complexe et instable.

- Les parcours de carrière et la mobilité géographique des agents au delà de la sphère régionale seraient rendus plus difficiles.

- Alors que les trois versants de la fonction publique sont actuellement constitués de corps nationaux et jouent ainsi un rôle important de brassage géographique et social, la création de corps régionaux serait un facteur d'affaiblissement de l'unité des politiques publiques et porterait en germe une mise en danger de la cohésion nationale dès lors qu'elle serait pratiquée sur une large échelle. On rappellera qu'en Allemagne, Etat fédéral, la fonction publique de l'Etat et celle des Länder sont régies par des statuts nationaux.

En vérité, l'abandon du cadre statutaire, national et unitaire de la fonction publique serait davantage une fuite en avant qu'une réforme.

2. Le statut général des fonctionnaires fait sens et doit être utilisé comme un levier de motivation pour les agents.

- Emanant directement du législateur, le statut général exprime le « contrat » existant entre la Nation et la fonction publique ;
- Il exprime les principes et valeurs qui fondent l'action des agents des administrations publiques (intégrité, impartialité, loyauté) ;
- Il définit les garanties et les devoirs attachés aux fonctions et destinées à protéger les citoyens, l'autorité politique et bien sûr les fonctionnaires eux-mêmes;
- Il rappelle que l'agent public intervient comme ses collègues, ses collaborateurs et ses chefs de service dans le cadre d'une hiérarchie administrative qui dépend du Gouvernement et des élus.

3. La logique de carrière a sa cohérence et emporte des conséquences en termes de gestion des ressources humaines qu'il faut rappeler et, en tant que de besoin, réaffirmer.

Le principe de la séparation de grade et de l'emploi, qui est constitutif de la fonction publique de carrière, doit permettre de concilier deux exigences *a priori* contradictoires.

Le fonctionnaire est protégé dans son grade et sa situation statutaire est entourée de garanties qui visent à encadrer le pouvoir discrétionnaire de l'administration (règles en matière d'avancement, de position, de mutation, de discipline…). En revanche, l'affectation aux emplois, la détermination des attributions des agents, et l'organisation du service sont des prérogatives de l'autorité publique commandées par l'intérêt du service.

Sans qu'il soit possible, ni d'ailleurs souhaitable, de définir une barrière étanche entre les deux sphères, l'une qui serait totalement liée, l'autre totalement discrétionnaire, il est nécessaire d'**élargir les marges de manœuvre ou d'appréciation des responsables et gestionnaires** , alors que celles-ci se sont, au fil du temps, singulièrement réduites.
L'un des leviers de la modernisation de l'action publique doit viser à donner son plein effet à ce principe de séparation du grade et de l'emploi, sans porter atteinte aux droits et garanties statutaires des agents.

La logique de la carrière doit dans les trois fonctions publiques **continuer à prévaloir sur la logique de l'emploi**.

Autrement dit l'occupation des emplois des administrations par des agents sur contrat doit être une exception, justifiée, encadrée et limitée. Le cadre ainsi posé ne doit pas être une pétition de principe, d'autant plus ferme que la pratique serait laxiste. A cet égard il importe de corriger une **tendance préoccupante** qui ferait de l'embauche de non titulaires la voie normale du recrutement.

La notion de fonction publique de carrière suppose qu'il soit donné une place à la carrière c'est-à-dire à **un développement professionnel** reposant tant sur l**e mérite** que l'expérience acquise, laquelle ne saurait toutefois et par principe se réduire à la seule ancienneté. Par ailleurs, une grande place devrait être faite aux formations à acquérir en cours de carrière, y compris comme préalable à l'avancement.

La logique de la fonction publique de carrière implique **un engagement durable d'agents,** dans certains cas, pour plus de 40 ans, en tout cas pour une longue durée**.** Cette caractéristique, qui n'est pas une faiblesse en elle-même doit, en contrepartie, s'accompagner de capacités accrues d'adaptation et d'une véritable prospective de l'emploi public.

4. Le statut général couvrant les fonctionnaires des « trois versants », facteur de cohérence.

La création d'un statut général couvrant les fonctionnaires civils des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics posée par la loi du 13 juillet 1983 et les conséquences qui ont été tirées dans les trois lois subséquentes (11 janvier 1984, 26 janvier 1984 et 9 janvier 1986) ont été un facteur de cohérence. On imagine d'ailleurs ce que serait, en l'absence d'éléments fédérateurs, une sphère publique éclatée entre plus de 50 000 employeurs publics.

Il est cependant nécessaire d'éviter les logiques d'uniformisation qui effaceraient les caractères propres des différentes fonctions publiques et mettraient en cause les responsabilités particulières des différentes catégories d'employeurs : Etat, collectivités territoriales, établissements du titre IV.

5. Le régime d'emploi des agents publics doit déroger au droit commun lorsque cela est nécessaire.

Les exigences de l'action publique justifient que le régime d'emploi des agents publics déroge au droit commun du travail lorsque l'application du droit commun pourrait mettre en question la mission d'intérêt général qui leur est confiée ou lorsque la dérogation au droit commun garantit une meilleure exécution de cette mission. Cette considération, qui est essentielle, ne doit donc pas conduire à distinguer, par principe et systématiquement, la situation des agents publics de celle des salariés régis par le code du travail.

L'état des agents publics est régi par des règles dérogatoires au droit commun du travail. Mais il est en effet des domaines où les dérogations ne sont pas ou ne sont plus justifiées : l'hygiène et la sécurité, l'action sociale doivent, au contraire, sauf exception (par exemple l'exercice du droit de retrait pour certains corps chargés de fonction de protection et de sécurité des populations) être régis par les mêmes règles ou par des règles proches du droit commun. De

façon générale, le « particularisme » de l'action publique, même lorsque l'exception est nécessaire et fondée en droit, ne doit pas conduire l'autorité publique à s'exonérer des obligations qui sont celles d'un employeur responsable, qu'il soit privé ou public : le principe de proportionnalité doit être, en la matière comme dans tous les domaines, le guide du comportement des autorités publiques.

B - LES ORIENTATIONS

1. FIXER LE CAP, DONNER DU SENS A L'ACTION PUBLIQUE

Une **parole publique** est nécessaire en direction des agents du service public, des citoyens et des responsables de l'action publique.

1°) Les services publics produisent de la valeur et ne peuvent être appréhendés exclusivement comme une charge pour la collectivité.

Ils produisent de la sécurité, de la solidarité, de l'utilité économique, de la régulation. Bref, ils produisent du lien social et de la cohésion économique. Dans le cadre d'une société comme la société française, qui a fait le choix de l'économie de marché et de la solidarité, les services publics et le marché, loin de s'exclure mutuellement, sont nécessaires et complémentaires.

Les services publics participent ainsi à l'attractivité de la France : l'excellence de nos réseaux de transport, de communications, d'énergie, la qualité de notre système de santé, le niveau d'éducation et de qualification de la population, le professionnalisme de notre administration constituent des atouts (parfois délibérément dépréciés) qui doivent être valorisés.

2°) Les **valeurs de solidarité, les objectifs d'intérêt général**, les principes qui fondent ou encadrent l'action des services publics (égalité, continuité, adaptabilité…) sont **des valeurs d'avenir et non des archaïsmes.**

3°) **Si les services publics produisent de la valeur, ils ont aussi un coût**. La crise bancaire et financière, ses répercussions en chaîne sur les dettes souveraines et la crise de l'euro ont

fait peser une menace de grande ampleur sur la pérennité des services publics en Europe. D'autres pays, qui sont nos concurrents et aussi parfois nos partenaires, se sont lancés dans une logique de moins-disant fiscal ou social, elle-même facteur de déstabilisation de l'action publique.

Les pressions sont toujours vives et la réponse ne pouvait passer par la croissance continue de la dépense et l'empilement de la dette. La rupture avec une tendance pluridécennale et non soutenable était indispensable pour préserver la souveraineté de la France. Elle impose la poursuite, dans la durée, des efforts de redressement et de maîtrise des finances publiques, mais elle ne peut signifier seulement que les fonctionnaires seraient d'abord des charges qu'il faut réduire, les services publics un fardeau qu'il faudrait alléger par principe. Sans déborder du cadre de sa mission, le rapporteur a la conviction que les femmes et les hommes qui servent l'intérêt public peuvent se reconnaître dans une stratégie d'adaptation et de mobilisation du service public dans la durée, pourvu que le sens soit donné, le cap fixé.

4°) La conférence sociale et l'agenda social programmé par la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique sont des occasions privilégiées d'élaboration de cette stratégie puisque les interlocuteurs du Gouvernement sont les organisations syndicales représentatives.

Le Gouvernement doit aussi s'adresser directement aux fonctionnaires, aux élus et, au-delà d'eux, aux citoyens, pour expliquer et nourrir sa stratégie, dans trois domaines conjoints :

- la modernisation de l'action publique ;
- le redressement du service public ;
- la mobilisation de la fonction publique.

1.1. Des assises nationales du service public devraient être réunies, rassemblant élus, partenaires syndicaux, responsables administratifs, entreprises et usagers, et permettant aux plus hautes autorités de notre pays d'exposer la stratégie et la politique du Gouvernement.

<u>1.2.</u> Des assises régionales seraient organisées pour rassembler responsables et cadres des trois fonctions publiques de chaque région autour de la ministre, accompagnée à chaque étape d'un ou deux ministres. Ces assises seraient autant d'étapes permettant de ponctuer la démarche sur le territoire national et d'enrichir les travaux des administrations chargées du pilotage des grands chantiers.

<u>1.3.</u> Parallèlement, des consultations ouvertes sur internet seraient conduites sur des thèmes choisis et feraient l'objet de restitutions et d'un suivi régulier.

<u>1.4.</u> Une communication adaptée (journal des Assises du service public, site internet) serait mise en place.

<u>1.5.</u> Une structure de pilotage, dans laquelle la place de la DGAFP serait réaffirmée, serait clairement identifiée pour mettre en œuvre la politique du Gouvernement.

2. ASSURER LA CONFIANCE DES CITOYENS DANS LES AGENTS PUBLICS.

La **confiance publique** dans les fonctionnaires, a été érodée, dans un contexte de crise économique, au cours des années récentes.

La restauration de cette confiance implique un énoncé plus clair des droits, mais aussi des obligations professionnelles des fonctionnaires. Le projet de loi relatif à la déontologie comporte plusieurs dispositions reposant sur cette préoccupation, et qui méritent sur certains points d'être complétées.

Au-delà de ce travail d'approfondissement déontologique, il est proposé d'autres mesures de transparence, qui sont nécessaires afin de prévenir toutes dérives ou d'écarter les « faux procès », que ce soit en matière de recrutements, de temps de travail, ou d'indemnités.

<u>2.1. Généraliser les chartes de déontologie et les référents déontologiques</u>

1°) La déontologie constitue une exigence fondamentale pour la fonction publique. Certains outils sont traditionnels (responsabilité disciplinaire, commission de déontologie), d'autres

font l'objet du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, lequel comporte d'importantes novations (déclarations d'intérêts, déclarations de patrimoine).

L'idée consistant à préciser pour certains corps ou services les obligations découlant de l'exigence de déontologie n'est pas neuve. Elle emprunte différentes formes.

Outre les professions de santé réglementées, très présentes dans la fonction publique hospitalière et régies par des codes professionnels, existent dans d'autres services des « codes de déontologie », de valeur réglementaire (décret en Conseil d'Etat), qui concernent un corps ou un ensemble de corps rattachés à une administration : code de déontologie de la police nationale, code de déontologie du service public pénitentiaire, code de déontologie de la police municipale, bientôt code de la police nationale et de la gendarmerie nationale.

D'autres documents relevant plutôt du « droit souple » ont été institués par circulaire et sont dépourvus de valeur réglementaire (« chartes de déontologie », « guides de déontologie ») : à titre d'exemples, le guide de déontologie des agents de la direction générale des finances publiques ou la charte de déontologie des membres de la juridiction administrative. Certaines chartes de déontologie présentent même un caractère « inter fonctions publiques » (circulaire du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'Etat et territoriale) et autres responsables scientifiques des musées de France pour l'application de l'article L. 442-8 du code du patrimoine : « *La présente charte rassemble des principes de bonne conduite que chacun des conservateurs se doit de respecter dès qu'il entre dans la fonction et dans la limite des attributions qui sont les siennes au sein de l'institution dont il relève. La charte n'expose en aucune façon à déroger au principe hiérarchique* »).

Ces documents complètent les lois statutaires, en utilisant des exemples concrets propres à la profession concernée : prévention des conflits d'intérêts ; devoir de réserve ; discrétion professionnelle ; cumul d'activité. S'ils ne sont pas dotés d'une force juridique contraignante, ils contribuent à faire évoluer et à sécuriser les pratiques professionnelles. Ils constituent aussi un instrument précieux pour nourrir le dialogue déontologique qui doit s'établir entre les agents publics et leurs responsables hiérarchiques.

2°) L'article 1er du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires prévoit que « *Des décrets en Conseil d'Etat peuvent préciser les règles déontologiques. Cette disposition ne fait pas obstacle au pouvoir de tout chef de service d'adopter, après avis des représentants du personnel, des règles déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité* ».

Cette mention explicite, dans la loi statutaire, des règles déontologiques pourrait être complétée par des orientations de gestion, de manière à ce que **chaque agent de l'Etat soit couvert par une charte de déontologie**. S'agissant des collectivités territoriales et des établissements publics employant des agents relevant de la fonction publique hospitalière, il conviendrait d'inciter ces employeurs publics à s'appuyer sur de tels documents. Des chartes propres aux différents cadres d'emploi, ou des chartes-type pourraient être élaborées par le centre national de la fonction publique territoriale et diffusées auprès des collectivités et de leurs établissements.

3°) Par ailleurs, la loi pourrait être complétée afin de garantir le **droit de tout agent de pouvoir bénéficier d'un conseil déontologique et s'adresser à un référent déontologique**. Ce référent déontologique ne s'identifierait pas au chef de service ou à l'autorité territoriale. Il pourrait, le cas échéant, prendre une forme collégiale (collège, comité de déontologie). S'agissant des collectivités territoriales, la fonction de conseil déontologique pourrait être prise en charge par le centre départemental de gestion.

Dans tous les cas, le référent aurait vocation à répondre aux questions concrètes que se posent les agents en matière de déontologie, les réponses n'étant pas transmises, sauf si l'agent le souhaite, à l'autorité hiérarchique. L'assistance, sur demande, à la rédaction des déclarations d'intérêts et des déclarations de patrimoine, prévues par l'actuel projet de loi, pourrait également être assurée par le déontologue.

4°) Enfin, la plus grande attention doit être portée aux **écoles de service public** afin qu'elles intègrent de manière suffisante la déontologie dans le **programme de formation initiale et de formation continue.**

Mise en œuvre :

- **Rendre obligatoires, dans toutes les administrations de l'Etat, les chartes de déontologie et inciter les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics** employant des agents relevant de la fonction publique hospitalière à se doter de tels documents (qui ne concerneraient pas les professions de santé déjà soumises à des règles déontologiques propres).
- **Garantir le droit de tout agent à s'adresser à un référent déontologique.**
- **Veiller à ce que les programmes de formation des écoles de service public accordent toute sa place à la déontologie professionnelle.**

2.2. Rendre plus transparents et plus objectifs les recrutements de contractuels ainsi que les recrutements, sans concours, de fonctionnaires de catégorie C

1°) Actuellement, dans la fonction publique territoriale, près d'un recrutement sur deux correspond à un recrutement sans concours ou à l'embauche d'un contractuel et plus de 21 000 recrutements directs sans concours ont été réalisés en 2011, en catégorie C, dans la fonction publique territoriale.

Le recours aux agents non titulaires est également très significatif dans les administrations de l'Etat ainsi que dans la fonction publique hospitalière.

Les modes de recrutement de ces agents peuvent, dans certains cas, soulever des questions : manque de lisibilité des critères retenus pour sélectionner les candidats ; vérification insuffisante des capacités des candidats, ou, à l'inverse, tendance à recruter des candidats surqualifiés au regard des exigences du poste proposé...

2°) L'article 2 du projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires vient compléter la rédaction de l'article 31 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, afin de prévoir, notamment, que « *Les agents non titulaires de droit public sont recrutés après appréciation de leur capacité à exercer les fonctions à pourvoir* ».

Cette rédaction est fidèle à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle le principe de l'égal accès des citoyens aux emplois publics, qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, impose qu'il ne soit tenu compte, pour le recrutement à l'ensemble des emplois publics, que de la capacité, des vertus et des talents (principe rappelé encore, récemment, dans la décision n° 2012-656 DC du 24 octobre 2012, à propos de la loi portant création des emplois d'avenir).

3°) Ces exigences constitutionnelles n'ont pas pour effet d'imposer que tous les agents publics soient recrutés par concours. Elles n'interdisent pas davantage au législateur de diversifier les modes de recrutement, l'exigence de capacité pouvant s'apprécier différemment selon les besoins du service public et le niveau de recrutement.

D'ailleurs, les statuts des trois fonctions publiques admettent, s'agissant du recrutement de fonctionnaires appelés à être titularisés, plusieurs types de dérogations au procédé du concours. Des recrutements sans concours dans la catégorie C sont notamment possibles, dans la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale, lorsque le statut particulier du corps ou du cadre d'emploi le prévoit, à tout le moins pour l'accès au premier grade du corps. Par ailleurs, les hypothèses dans lesquelles des agents contractuels peuvent être recrutés sont devenues plus nombreuses au cours des années récentes (cf mesure 4.8).

S'agissant du recrutement sans concours, par l'Etat, de fonctionnaires de catégorie C, ce sont des décrets statutaires qui organisent actuellement les procédures de sélection.

Ainsi, par exemple, le décret n° 2006-1760 du 23 décembre 2006 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'adjoints administratifs des administrations de l'Etat organise de manière complète la procédure de sélection : contenu des dossiers de candidatures, publication d'un avis de recrutement en ligne et dans la presse, examen des dossiers de candidatures par une « *commission, composée d'au moins trois membres, dont un au moins appartient à une administration ou à un établissement public autre que celles ou ceux dans lesquels les emplois sont à pourvoir* ». Au terme de l'examen de l'ensemble des dossiers de candidatures déposés dans le délai fixé dans l'avis de recrutement, la commission procède à la sélection des candidats. Les candidats sélectionnés sont convoqués à un entretien. Enfin, à l'issue des entretiens, la commission arrête enfin, par ordre de mérite, la liste des candidats aptes au recrutement.

La procédure organisée par ce décret statutaire garantit ainsi une évaluation objective et transparente des capacités des candidats.

4°) En revanche, l'on notera que les décrets statutaires concernant les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale ne comportent aucune garantie particulière à cet égard. Le décret n° 2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emploi des adjoints administratifs territoriaux, et qui est le pendant du décret évoqué plus haut, se borne par exemple à énoncer que « *les adjoints administratifs territoriaux sont recrutés sans concours dans le grade d'adjoint administratif territorial de deuxième classe* ». Il en va de même pour plusieurs autres cadres d'emplois : adjoints d'animation de 2ème classe, adjoints du patrimoine de 2ème classe, agents sociaux de 2ème classe, adjoints techniques de 2ème classe, adjoints techniques de 2ème classe des établissements d'enseignement.

5°) En l'absence de dispositions réglementaires, la procédure de recrutement prend des formes variables selon le centre de gestion ou la collectivité concernée. L'avis de recrutement invite en général les personnes intéressées à adresser une lettre de motivation accompagnée d'un curriculum vitae, et l'entretien avec les candidats n'est pas systématique.

6°) Afin de garantir le respect du principe constitutionnel qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, il paraît nécessaire d'adopter, de manière transversale, tant pour la fonction publique de l'Etat que pour la fonction publique territoriale, un **décret organisant la procédure de recrutement sans concours de fonctionnaires de catégorie C.**

Ce décret pourrait notamment prévoir :

- le contenu des dossiers de candidature ;
- le contenu de l'avis de recrutement et les modalités de publication de celui-ci ; l'avis devrait comporter, en particulier, pour répondre à l'objectif de transparence, un descriptif de la procédure de sélection ;
- l'examen des dossiers de candidatures par une commission dont un membre au moins n'appartiendrait pas à l'administration ou la collectivité concernée (et qui pourrait comporter par exemple, s'agissant des collectivités territoriales, un élu, un fonctionnaire territorial et un représentant du centre départemental de gestion) ;

Il ne s'agit pas naturellement de recréer par ce moyen des concours et des jurys dotés d'un pouvoir souverain, ni d'alourdir de manière excessive les procédures de recrutement, mais seulement de rendre la procédure de recrutement plus transparente et de garantir que des regards croisés soient portés sur les capacités des candidats et de prévenir tout favoritisme ou tout risque de favoritisme.

7°) La procédure de recrutement des agents contractuels pourrait être organisée selon des modalités comparables, à tout le moins pour l'occupation d'emplois permanents. Les décrets du 17 janvier 1986, du 15 février 1988 et du 6 février 1991 pourraient être complétés à cette fin.

Mise en œuvre :

- **Adopter, tant pour la fonction publique de l'Etat que pour la fonction publique territoriale, un décret organisant la procédure de recrutement sans concours de fonctionnaires de catégorie C.**

- **Insérer, dans les décrets relatifs aux agents non titulaires des trois fonctions publiques, des dispositions organisant la procédure de recrutement de contractuels.**

2.3. Une bonne information du public sur le suivi des chartes de déontologie et l'exercice du pouvoir disciplinaire dans les trois fonctions publiques

Il n'est pas douteux que la Commission de déontologie dont la création est prévue par le projet de loi précité jouera un rôle important pour éclairer l'opinion sur le suivi de la déontologie dans la fonction publique. Contrairement à une idée reçue, il y a des sanctions, y compris des révocations, dans la fonction publique.

Par ailleurs, et sans qu'il y ait de confusion entre déontologie et discipline, le Gouvernement devrait veiller à une bonne information du public sur l'exercice du pouvoir disciplinaire.

Dans la fonction publique de l'Etat, ainsi qu'il ressort des rapports annuels, de l'ordre de 5000 sanctions disciplinaires interviennent chaque année. En moyenne, de 150 à 200 fonctionnaires sont révoqués ou mis à la retraite d'office.

Les données statistiques ne sont toutefois disponibles et publiées que pour la fonction publique de l'Etat, dont le rapport annuel comporte des précisions sur le niveau et les motifs des sanctions.

Si l'information des citoyens est ainsi assurée pour la fonction publique de l'Etat, tel n'est pas le cas pour les deux autres fonctions publiques, où aucune comptabilisation globale des procédures disciplinaires n'est aujourd'hui réalisée.

En effet, si l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 impose à l'autorité territoriale de présenter au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur « l'état de la collectivité », ce rapport, dont le contenu est précisé par un arrêté du 6 janvier 2012, n'inclut pas les sanctions disciplinaires.

Par ailleurs, les sanctions disciplinaires du premier groupe sont prononcées par l'autorité territoriale sans consultation préalable du conseil de discipline, de sorte que les centres de gestion n'en ont pas connaissance.

Enfin, ni les avis rendus par les conseils de discipline, ni ceux rendus par les conseils de discipline de recours de la fonction publique territoriale, situés auprès des centres de gestion des chefs-lieux de région, ne paraissent faire l'objet d'une comptabilisation globale.

Dans ces conditions, il n'est pas possible de disposer d'une vision globale de la mise en jeu de la responsabilité disciplinaire des agents territoriaux.

Il en va de même pour la fonction publique hospitalière.

Il est à noter que l'alignement de l'échelle des sanctions disciplinaires de la fonction publique territoriale sur celle de la fonction publique de l'Etat et de la fonction publique hospitalière,

prévu par le projet de loi relatif à la déontologie, favoriserait les comparaisons inter fonctions publiques.

Il convient donc de mettre en place des outils complets et homogènes de mesure, par la DGAFP, la DGCL et la DGOS, de la mise en œuvre des procédures disciplinaires dans les trois fonctions publiques, en procédant notamment à la collecte systématique des informations détenues par les centres départementaux de gestion, et de publier chaque année un bilan particulier.

L'information du public pourrait enfin s'étendre au suivi de la mise en place des **chartes de déontologie** évoquées plus haut (cf 2.1)

Mise en œuvre :

- **Mettre en place des outils complets et homogènes de mesure, par la DGAFP, la DGCL et la DGOS, de la mise en œuvre des procédures disciplinaires dans les trois fonctions publiques.**

- **Publier un bilan annuel, relatif à la déontologie et à la mise en œuvre de la procédure disciplinaire dans les trois fonctions publiques.**

2.4. Une évaluation quinquennale de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique

En janvier 1999, une mission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques, présidée par M. Jacques Roché, conseiller maître honoraire de la Cour des comptes, avait été chargée, dans le cadre de la réduction de la durée légale du travail à 35 heures, de réaliser un état des lieux de la durée du travail dans la fonction publique, exercice qui n'avait pas été mené depuis la Libération, et de formuler des propositions.

Cette mission interministérielle, après avoir relevé « *la diversité très importante de la durée du travail dans les trois fonctions publiques* », avait notamment souligné que « *L'ARTT doit être une formidable occasion d'une remise à plat de l'organisation actuelle du temps de travail dans les fonctions publiques d'autant plus qu'on assiste à une accélération des mutations technologiques modifiant l'organisation et les méthodes de travail et conduisant à des gains de temps (induits par une plus grande efficacité). A la suite d'une très large concertation, une mesure commune et homogène de la durée du travail devrait être mise en place dans les trois fonctions publiques qui permettrait un traitement égalitaire de tous les fonctionnaires et faciliterait la mobilité. Un cadre national s'impose, il doit s'accompagner d'un renvoi aux niveaux déconcentrés. Ce n'est qu'après cette mise à plat et cette nouvelle organisation que pourront être déterminés les ajustements nécessaires, le cas échéant, dans des secteurs déterminés.* »

Le rapport Roché avait mis en exergue un décalage entre la durée affichée par les textes et la présence effective des agents dans les services.

Après la remise de ce rapport, le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature a fixé de nouvelles règles applicables aux agents de l'Etat, qui n'ont pas été modifiées de manière significative depuis lors. La durée du travail effectif est fixée en principe à 35 heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'Etat, ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement, le décompte du temps de travail étant réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées. La durée du travail peut être aménagée : le travail peut en effet être organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail, les horaires de travail étant alors définis à l'intérieur du cycle, qui peut varier entre un cycle hebdomadaire et un cycle annuel. Des garanties sont prévues en faveur des agents, en termes de durée hebdomadaire, de durée quotidienne, d'amplitude de la journée de travail, de travail de nuit, de pause quotidienne, etc.

Le décret du 25 août 2000 a consacré, par ailleurs, la possibilité de travailler selon un horaire variable, individualisé, sous réserve des nécessités du service, après consultation du comité technique paritaire. La mise en œuvre de ce régime est toutefois subordonnée au respect de plusieurs conditions, liées notamment au contrôle de la présence de l'agent (horodateurs).

Les décrets n° 2001-623 du 12 juillet 2001 et n° 2002-9 du 4 janvier 2002 ont transposé ces principes à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière et la durée annuelle de travail effectif est identique dans les trois fonctions publiques.

L'adoption de ces textes réglementaires n'a pas épuisé la problématique de la mesure de la durée du travail dans la fonction publique :

D'abord en raison de la notion même de « *durée du travail effectif* », définie par les textes précités comme correspondant au temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir se livrer à des occupations personnelles. Cette définition laisse subsister des zones d'incertitude, qui ne peuvent être entièrement réglées par un texte (le décret relatif au temps de travail dans la fonction publique hospitalière précise, par exemple que lorsque le port d'une tenue de travail est obligatoire, le temps d'habillage et de déshabillage est considéré comme un temps de travail effectif).

Ensuite, parce que la durée annuelle de travail effectif de 1607 heures connaît de nombreuses dérogations. Ainsi, pour la fonction publique de l'Etat, la durée annuelle peut être réduite, par arrêté interministériel, et après avis du comité technique ministériel, et le cas échéant du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des temps de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux. Par ailleurs, une durée équivalente à la durée légale peut être instituée par voie réglementaire pour des corps ou emplois dont les missions impliquent un temps de présence supérieur au temps de travail effectif.

Enfin, l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, issu de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, et qui constitue pour les collectivités territoriales la base légale du décret du 12 juillet 2001, a autorisé le maintien des régimes de travail mis en place par les collectivités territoriales antérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi, par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou d'un établissement, prise après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement de la durée du travail.

Aussi, eu égard à la diversité des régimes de travail, et en dépit de l'harmonisation poursuivie en 2001-2002, il paraît nécessaire d'organiser, comme la mission Roché l'avait elle-même recommandé, un suivi des pratiques des différentes administrations des trois fonctions publiques.

Ce suivi permettrait notamment de s'assurer de l'effectivité de la durée du travail, de vérifier la pertinence des actuels mécanismes de contrôle, de s'assurer que les horaires de travail répondent aux besoins des usagers, enfin de mutualiser les expériences positives en matière d'aménagement de la durée du travail.

Ce suivi pourrait prendre la forme d'une évaluation de la durée et de l'aménagement du temps de travail, effectuée tous les cinq ans par les corps d'inspection, en lien avec l'une des commissions spécialisées du Conseil commun de la fonction publique.

Mise en œuvre :

- **Procéder, tous les 5 ans, à l'initiative du Gouvernement, à une évaluation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans les trois versants de la fonction publique.**

2.5. Garantir la transparence et la régularité des régimes indemnitaires et procéder à leur audit, tous les cinq ans, dans les trois fonctions publiques.

1°) Dans son rapport consacré à « la fonction publique de l'Etat », la Cour des comptes avait relevé, en 1999, que « *les rémunérations accessoires forment un ensemble particulièrement complexe et opaque, qui n'évolue pas dans le sens d'une simplification mais dans celui de l'ajout de mesures catégorielles nouvelles* ». Un précédent rapport, en 1996, avait déjà dressé un constat analogue.

Ces rapports ont conduit, au cours des années suivantes, à la régularisation de nombreux régimes indemnitaires, dont certains ne reposaient sur aucune base légale (tel était le cas, par

exemple, des primes de cabinet et du nombre d'indemnités versées au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie).

Par ailleurs, la prime de fonctions et de résultats (PFR), créée par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, a eu notamment pour objectif de se substituer, pour les corps non techniques, aux nombreux régimes indemnitaires existants, et de fixer des montants de référence assortis de plafonds.

Tel est également l'un des objectifs recherchés par l'IFEEP (indemnité de fonctions, d'expertise et d'engagement professionnel), qui pourrait remplacer prochainement la PFR.

Globalement, le nombre de régimes indemnitaires demeure beaucoup trop élevé dans la fonction publique de l'Etat (plus de 1700) et les montants versés aux agents restent extrêmement variables d'une administration à l'autre. Un agent peut voir sa rémunération totale augmenter ou baisser très fortement en changeant de ministère, même si certains dispositifs atténuent l'impact de cette diversité des régimes indemnitaires, dans le but de ne pas dissuader la mobilité : le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'Etat, permet notamment à un agent affecté en position d'activité dans un autre ministère de conserver son régime indemnitaire.

2°) Les régimes indemnitaires de la fonction publique territoriale sont tout aussi hétérogènes. Selon l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, c'est l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local qui fixe les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat (principe dit « de parité »). La loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 a précisé que lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une prime de fonctions et de résultats, le régime indemnitaire que peut fixer l'organe délibérant comprend une part liée à la fonction et une part liée aux résultats.

Indépendamment des mesures de simplification et de réforme des régimes indemnitaires qui seront par ailleurs proposées, il est nécessaire de procéder périodiquement (tous les 5 ans par exemple) à un audit transversal des régimes indemnitaires dans les trois fonctions publiques.

Cet audit pourrait être réalisé à l'initiative du Gouvernement par la Cour des Comptes ou les corps de contrôle. Ses résultats seraient rendus publics.

Mise en œuvre :

- **Procéder périodiquement, et de préférence tous les cinq ans, à un audit des régimes indemnitaires dans les trois fonctions publiques.**

3. AMELIORER LA GOUVERNANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE

3.1. La prospective de l'emploi public

1°) Le choix d'un système de **fonction publique de carrière doit conduire à engager une réflexion prospective périodique sur l'emploi public et la fonction publique**. En effet, un agent est recruté pour plusieurs dizaines d'années. Entre son entrée dans le service et son départ à la retraite, un fonctionnaire verra nécessairement sa profession évoluer, parce que les conditions d'exercice des missions auront elles-mêmes évolué ainsi que la nature des besoins à satisfaire.

2°) **Des efforts de prospective ont pu être accomplis au cours des années récentes**. Citons, entre autres, la création de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, associé au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (décret n° 2012-739 du 9 mai 2012), les « 15 propositions pour la fonction publique territoriale » avancées par la Fédération nationale des centres de gestion en avril 2012, ou encore les 10 plans ministériels de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) élaborés en 2005. **Mais ces démarches prospectives restent trop éparses et trop peu systématiques**. Elles sont, en outre, souvent **plus quantitatives que qualitatives et trop peu axées sur le moyen et le long terme.**

3°) Par ailleurs, la loi organique du 15 avril 2009 issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en imposant que les projets de loi soient désormais accompagnés d'une étude d'impact, ont conduit à mieux **mesurer les impacts des projets de loi sur, notamment,**

l'emploi public. Avec le recul de quatre années de pratique, on constate que ces études appréhendent les impacts sur l'emploi public en termes quantitatifs le plus souvent, ce qui est un progrès, mais plus rarement en termes de qualifications ou de besoins de formation, ce qui constitue une lacune regrettable. En outre, les études d'impact sont préparées en amont pour éclairer le Parlement sur les projets de loi qui lui seront soumis, mais ne sont jamais réévaluées ou actualisées une fois les lois votées.

Mise en œuvre :

- **Conduire à périodicité régulière**, en principe quinquennale, et sous l'égide du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, **une réflexion prospective sur l'emploi public et la fonction publique à un horizon de 15 ans, en intégrant toutes les dimensions de l'action publique** (évolution du service public, rôle des différentes collectivités publiques, évolution des missions et des modes d'exercice des professions, évolutions démographiques, besoins nouveaux), en concertation avec les élus, les organisations syndicales et les acteurs de la société civile.

- **Débattre, périodiquement, au sein du Conseil commun de la fonction publique** des plans d'action de moyen terme à mener, notamment en matière de formation des agents, de modalités d'exercice des professions, d'organisation du travail.

- Développer, chez tous les employeurs publics, les **démarches de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences**.

- Prévoir un **débat annuel prospectif au sein des comités techniques** ministériels, territoriaux et hospitaliers.

- Renforcer, **dans les études d'impact** accompagnant les projets de lois, l'analyse des conséquences du texte en termes d'emploi public, en particulier en ce qui concerne les qualifications et les besoins de formation.

- **Actualiser le volet « emploi public » des études d'impact une fois les lois votées**, afin de mettre en perspective l'évolution des besoins résultant des amendements votés par le Parlement.

3.2. Mieux associer les employeurs publics à la préparation des décisions et négociations

1°) L'article 8 bis du titre Ier du statut général des fonctionnaires prévoit le principe de négociations relatives à l'évolution des rémunérations et du pouvoir d'achat des agents publics, négociations conduites avec les organisations syndicales de fonctionnaires par « *les représentants du Gouvernement, les représentants des employeurs publics territoriaux et les représentants des employeurs publics hospitaliers*. » Cette **formulation soulève plusieurs questions**.

En premier lieu, si elle prévoit à juste titre la participation des élus, **c'est au Gouvernement qu'il revient de définir les arbitrages relatifs aux questions concernant les trois fonctions publiques**.

En second lieu, cette rédaction de l'article 8 bis ne rend pas compte de la **diversité des « employeurs » de l'Etat**, et assimile, dans une certaine mesure, le Gouvernement, à qui il revient, en dernier ressort, de décider, et les diverses administrations de l'Etat. Il est pourtant nécessaire, surtout lorsque les négociations portent sur des mesures interministérielles structurantes, telle que la grille, que les ministères employeurs soient associés en amont, lors d'une concertation entre employeurs de l'Etat, le comité de pilotage des directeurs des ressources humaines, mis en place et animé par la DGAFP, devant être utilisé en ce sens.

2°) Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires apporte une première et utile réponse. Il corrige l'article 9 ter du titre Ier du statut général, relatif au Conseil commun de la fonction publique : si celui-ci demeure naturellement présidé par le ministre de la fonction publique, représentant le Gouvernement, il sera désormais institué un collège unique des employeurs publics, constitués de représentants des administrations de l'Etat, des employeurs territoriaux, et des employeurs hospitaliers. Mais, cette **nouvelle rédaction de l'article 9 ter est pour l'heure sans incidence sur l'article 8 bis et sur sa logique**.

3°) Les modalités de l'association des employeurs publics territoriaux au pilotage des politiques de fonction publique doivent être réexaminées.

Aux termes de l'article 10-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, les représentants des collectivités territoriales siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale constituent « *le collège des employeurs publics territoriaux qui est consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial* ». Mais force est de constater qu'outre le « *collège des employeurs publics territoriaux* », les associations d'élus - notamment l'association des maires de France (AMF), l'association des départements de France (ADF), l'association des régions de France (ARF) - sont devenues des partenaires incontournables, tout comme le Comité des finances locales (CFL). La loi du 17 octobre 2013, qui transforme l'ancienne formation spécialisée du CFL, la commission consultative d'évaluation des normes, en un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, incite à réexaminer l'ensemble de la problématique de la représentation des collectivités territoriales. Cette question a cependant paru déborder le champ de la mission, d'autant que le Parlement débat actuellement des projets de loi de décentralisation.

4°) **La représentation des employeurs publics hospitaliers et leur association à la préparation des décisions mérite de même d'être réexaminée**. Dans cette perspective, la transformation, résultant de la loi « HPST » du 21 juillet 2009, des établissements publics de santé en établissements publics de l'Etat conduirait naturellement à renforcer le rôle de la DGOS, sans gommer la spécificité des hôpitaux publics (on pense au rôle majeur des cinq plus grands centres hospitaliers français, qui représentent 15 % de l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie), ni oublier que certains employeurs de fonctionnaires hospitaliers restent des établissements publics territoriaux, ni écarter la Fédération hospitalière de France du processus délibératif.

5°) Il est nécessaire, dans cette perspective, de **conforter le rôle joué par la DGAFP, en liaison avec la DGCL et la DGOS,** chargées plus spécifiquement des fonctions publiques territoriale et hospitalière**.** En effet, s'il est nécessaire que ces directions disposent d'une bonne vision des politiques publiques mises en œuvre par les fonctions publiques dont elles assurent le suivi, il est indispensable que la DGAFP ait, de par son travail de coordination, un regard transversal sur les trois fonctions publiques.

Mise en œuvre :

- **Inscrire dans la loi que les négociations salariales auxquelles participent les organisations syndicales de fonctionnaires sont « conduites par le Gouvernement,** après consultation des représentants des administrations de l'Etat, des employeurs publics territoriaux et des employeurs publics hospitaliers », en modifiant l'article 8 bis du titre Ier du statut général.

- **Utiliser le comité de pilotage des DRH comme une instance de concertation entre employeurs de l'Etat**. Ce comité de pilotage devrait être réuni préalablement à toute négociation salariale, afin que les employeurs de l'Etat - au premier rang desquels les ministères - coordonnent leurs positions.

- **Examiner les modalités d'une représentation des collectivités territoriales dans les négociations sociales**, à la lumière des projets de loi de décentralisation et de la loi du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes.

- **Examiner les modalités de la représentation des établissements publics de santé** dans les négociations sociales, à la lumière du nouveau statut d'établissement public de l'Etat, qui résulte de la loi « HPST » du 21 juillet 2009.

3.3. Un Conseil commun de la fonction publique plus stratégique et prospectif

1°) La création du Conseil commun de la fonction publique, qui s'est voulue une réforme importante manifestant l'unité des trois versants de la fonction publique, a été définie par la loi du 5 juillet 2010 et par son décret d'application n° 2012-148 du 30 janvier 2012.

La mission du conseil commun est double: il est compétent à la fois pour examiner **les projets de textes** communs aux trois fonctions publiques et pour examiner **toute question d'ordre général** intéressant plusieurs fonctions publiques. Après 18 mois de fonctionnement, l'on constate que **la compétence d'examen des textes communs tend à prendre le pas sur la mission de réflexion générale**. Cette tendance devrait encore être accentuée par la réforme proposée par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations

des fonctionnaires : le conseil commun serait désormais saisi des projets de textes communs aux trois fonctions publiques, mais aussi de ceux communs à seulement deux fonctions publiques. **Il n'est pas certain qu'une telle évolution soit positive,** car elle risque de centraliser le dialogue social, alors que les spécificités des trois versants doivent être prises en compte dans les conseils supérieurs.

2°) Pareillement, s'il est souhaitable d'éviter qu'une réforme statutaire tarde à être mise en place dans une fonction publique alors qu'elle a déjà été instituée dans une autre, cette préoccupation ne devrait pas conduire à une centralisation excessive des consultations sur les textes, mais bien plutôt à ce que le **conseil commun veille à la cohérence du déploiement dans les trois fonctions publiques d'une réforme devant être déclinée dans chacune d'entre elles**.

3°) **La vocation stratégique du Conseil commun devrait, par suite, être confortée**. Celui-ci gagnerait à devenir un véritable lieu d'**échanges sur les évolutions de la fonction publique ainsi qu'une instance d'évaluation des orientations stratégiques, plutôt qu'une instance d'examen de textes**, sauf pour les textes relatifs au titre Ier du statut général, pour lequel sa consultation serait bien évidemment pertinente et nécessaire.

Dans le cadre de sa mission de réflexion stratégique, le conseil commun pourrait, en particulier, débattre de la prospective de l'emploi public (cf. 3.1). Il serait également l'instance adéquate pour discuter des cadres professionnels et des statuts d'emploi communs à plusieurs fonctions publiques (cf. propositions 4.3 et 4.4).

Mise en œuvre :

- **Faire du Conseil commun de la fonction publique une véritable instance de discussion stratégique,** conformément à l'article 9 ter de la loi du 13 juillet 1983 et à l'article 3 du décret du 30 janvier 2012, rôle qui, pour le moment, a été insuffisamment rempli.

- **Débattre au sein du Conseil commun de la fonction publique, en lien avec la réflexion prospective conduite périodiquement,** des plans d'action de moyen terme

à mener, notamment en matière de formation des agents, de modalités d'exercice des professions, d'organisation du travail (cf. proposition 3.1).

- Prévoir, **lorsqu'une réforme a vocation à être déclinée dans plusieurs fonctions publiques, un rapport annuel au Conseil commun** sur le déploiement de cette réforme.

- Prévoir, au sein du Conseil commun de la fonction publique, un **débat annuel sur les cadres professionnels communs à plusieurs fonctions publiques** et les statuts d'emplois communs aux trois fonctions publiques (cf. propositions 4.3 et 4.4).

- **Donner au Conseil commun de la fonction publique compétence pour connaître des projets de textes relatifs au titre Ier du statut général des fonctionnaires et le décharger, au profit des conseils supérieurs, de ses autres missions consultatives sur les projets de textes**. Cela nécessite de modifier l'article 9 ter de la loi du 13 juillet 1983, ainsi que l'article 2 du décret du 30 janvier 2012.

3.4. Instituer au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE) un collège des « employeurs » de l'Etat

1°) Au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, sont recueillis les avis des représentants des organisations syndicales, d'une part, des représentants des employeurs publics territoriaux, d'autre part (art. 9 de la loi n°84-53). Quant au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, s'y expriment officiellement, en vertu de l'article 11 de la loi n°86-33, les représentants des employeurs publics hospitaliers et territoriaux ainsi que des organisations syndicales (les représentants des ministres compétents assistent mais ne participent pas aux avis).

2°) Le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires corrige, par son article 40, une lacune qui affectait la représentation des employeurs de l'Etat au sein du Conseil commun de la fonction publique, lacune qui figurait à l'article 9 ter du titre Ier du statut général : les représentants de l'Etat seront désormais appelés à s'exprimer alors que, jusqu'à présent, seuls les représentants respectifs des organisations syndicales, des employeurs publics territoriaux et des employeurs publics hospitaliers, étaient consultés.

3°) En revanche, en ce qui concerne le CSFPE, l'article 13 de la loi du 11 janvier 1984 dispose que seuls les représentants des organisations syndicales sont appelés à prendre part aux votes. La présence de représentants de l'administration est bien prévue par cet article 13, et l'article 5 du décret du 16 février 2012 (n° 2012-225) prévoit même que le président du CSFPE est assisté par des représentants de l'administration particulièrement concernés par les questions à l'ordre du jour. Toutefois, **hors le cas où la présence des experts des administrations concernées est ainsi organisée, les employeurs de l'Etat ne sont pas, en tant que tels, représentés au CSFPE, la DGAFP jouant à la fois le rôle de « DRH groupe » et de représentant des employeurs**. Une telle situation est regrettable : il est nécessaire qu'existe une instance dans laquelle les employeurs de l'Etat, dans leur diversité, soient associés aux politiques de fonction publique et au dialogue social interministériel. Le comité de pilotage des DRH, dont la place doit être confortée (cf. proposition 3.2) constitue une première réponse, mais ne saurait, à lui seul suffire.

Il paraît nécessaire en effet **d'instaurer au CSFPE le même équilibre que dans les autres conseils supérieurs** et d'y donner toute leur place aux représentants de l'Etat, dont l'avis serait recueilli officiellement.

Mise en œuvre :

- **Instituer, au sein du CSFPE, un collège des employeurs de l'Etat**. Cela nécessite de modifier l'article 13 de la loi n°84-16 ainsi que l'article 5 du décret n° 2012-225 du 16 février 2012. Pour que l'avis du CSFPE soit regardé comme rendu, il faudrait désormais recueillir l'avis des représentants des organisations syndicales, d'une part, et celui des représentants de l'administration, d'autre part.

3.5. Confier au département statistique de la DGAFP une fonction d'intégration des données statistiques concernant non seulement l'Etat, mais également les collectivités territoriales et les établissements publics employant des fonctionnaires hospitaliers.

Il apparaît que si le rapport annuel sur l'état de la fonction publique publié par la DGAFP comporte un ensemble très complet de statistiques concernant la fonction publique de l'Etat,

peu de données sont encore disponibles s'agissant des deux autres fonctions publiques. Par ailleurs, même dans ce cas, les données sont peu homogènes.

L'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 oblige certes les autorités territoriales à présenter au moins tous les deux ans au comité technique de la collectivité - lorsqu'il existe - un rapport sur l'état de celle-ci. Le rapport « *indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité* » et « *inclut le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel ainsi que des conditions dans lesquelles la collectivité respecte ses obligations en matière de droit syndical* ». En vertu du décret n° 97-443 du 25 avril 1997, le rapport et l'avis du comité technique doivent être transmis au centre départemental de gestion. Lorsque les collectivités et établissements affiliés à un centre de gestion ne sont pas dotés d'un comité technique, le centre recueille auprès d'eux les informations nécessaires à l'élaboration d'un rapport commun. Les rapports et avis sont aussi adressés au préfet. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale doit également être destinataire des rapports.

Un dispositif de recueil et de remontée des informations est donc d'ores et déjà prévu, mais il est assez inopérant. Outre que certaines collectivités ne s'acquittent pas systématiquement de leurs obligations (aucune pénalité n'est prévue), cette remontée d'informations ne paraît pas, à ce jour, correctement exploitée. Il paraît donc nécessaire de réaffirmer les obligations statistiques pesant sur tous les employeurs publics et d'améliorer les outils de pilotage du Gouvernement.

4. POURSUIVRE LA RENOVATION DU CADRE COMMUN DE GESTION DES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

4.1. Une bourse commune de l'emploi public.

Nombre des obstacles juridiques et statutaires à la mobilité des fonctionnaires ont été levés. En revanche, l'organisation de la mobilité, qu'elle réponde à un désir des agents ou à un besoin des administrations, se heurte encore souvent à **un obstacle concret : la difficulté, voire l'impossibilité de connaître les emplois publics vacants**. La création d'**une bourse de**

l'emploi public, recensant les emplois vacants dans toutes les collectivités publiques, permettrait d'assurer la transparence de l'offre d'emploi dans les trois versants.

Le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique avait déjà proposé de créer une telle bourse de l'emploi public (proposition n°21), mais cette proposition n'a été que très imparfaitement mise en œuvre depuis lors.

Les progrès sont réels et différentes bourses ont d'ores et déjà été mises en place :

- bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP) et bourses régionales interministérielles de l'emploi public (BRIEP)
- bourse des centres de gestion de la fonction publique territoriale gérée par la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)
- bourse du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
- bourse d'emploi du centre interdépartemental de gestion de la petite couronne de la région Ile-de-France
- bourse d'emploi de la Fédération hospitalière de France (FHF)
- bourse d'emploi associée au portail des Agences régionales de santé (ARS).

Mais la coexistence de ces diverses bourses ne suffit pas pour avoir, aisément, une vision globale et unifiée de l'emploi public. Seule une **intégration de ces dispositifs** permettrait une véritable transparence des vacances de postes. L'avantage d'un tel dispositif serait double : pour les agents, il donnerait un accès équitable à l'information, pour les services, il offrirait un accès au plus large vivier possible.

<u>Mise en œuvre :</u>

- Créer un **portail internet unique** intégrant ou fédérant les portails des bourses existantes, et les complétant pour permettre d'avoir connaissance de **tous les emplois publics vacants** à chaque instant.

- Désigner la DGAFP comme chef de file et le cas échéant créer un groupement d'intérêt public (GIP) pour suivre et administrer la bourse. Dans cette hypothèse, le GIP pourrait être composé des différents partenaires concernés (Etat, CNFPT, centres de gestion de la FPT fédérés par la FNCDG, FHF, Pôle Emploi).

- Poser une **obligation de déclaration et de publication des vacances** à laquelle seraient assujettis tous les services de l'Etat, les centres de gestion de la fonction publique territoriale et les établissements hospitaliers. Une telle obligation pèse déjà, en vertu de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984, sur les collectivités territoriales, qui doivent informer les centres de gestion de toute vacance de poste, et sur les autorités investies du pouvoir de nomination dans la fonction publique hospitalière, qui doivent, en vertu de l'article 36 de la loi du 9 janvier 1986, informer l'autorité administrative compétente de l'Etat des vacances de postes. Il s'agirait donc d'étendre cette obligation aux services de l'Etat, et de faire remonter toutes les déclarations au GIP gestionnaire du portail internet.

4.2. Un répertoire commun des emplois.

Un travail important a été conduit dans chaque fonction publique pour constituer des référentiels de compétence et des répertoires d'emplois. Il est nécessaire et possible d'harmoniser les répertoires d'emploi existant dans les différentes fonctions publiques, pour faciliter la mobilité.

Ce chantier, quoique distinct de la bourse et n'en constituant pas un préalable, rendrait naturellement plus aisée l'utilisation de la bourse de l'emploi public.

4.3. Des cadres professionnels communs pour certaines professions « trans-fonctions publiques »

La généralisation au sein de la fonction publique de l'Etat de grands cadres statutaires organisés selon une logique de « métiers » ou de « filières » (notions qui n'ont pas aujourd'hui de consistance juridique, y compris dans la fonction publique territoriale) n'est pas recommandée. Une telle réforme aurait un coût important et se traduirait, pour les agents comme pour les employeurs publics, par une perte d'identité professionnelle, dès lors que la création de ces « métiers » ou « filières » conduirait à réunir des corps aux missions par trop hétérogènes. A titre d'exemple, il n'existe pas de filière « sécurité », mais bien différentes professions - de la police nationale, de l'administration pénitentiaire - qui n'ont ni les mêmes

missions, ni la même formation, ni la même déontologie. En outre, les réformes de ces dernières années (décret du 18 avril 2008 ; loi mobilité ; fusion de corps) privent une démarche systématique de la plus grande partie de son utilité.

En revanche, en analysant les missions et les contenus professionnels de certains corps et de certains cadres d'emploi, l'on constate que **certaines professions sont très proches voire communes aux différentes fonctions publiques**. Pour ces professions, dont le contenu et l'identité sont les mêmes quelle que soit la fonction publique envisagée, des rapprochements statutaires auraient du sens. Ils permettraient, sans diluer les identités professionnelles, de favoriser la mobilité des agents et de diversifier les parcours. Mais une telle démarche ne saurait bien évidemment être généralisée à tous les corps et cadres d'emploi de façon systématique. A titre d'exemple, si un psychologue de la fonction publique territoriale exerce la même profession qu'un psychologue de la fonction publique hospitalière, force est de constater qu'en dépit de dénominations proches et de la circonstance que les agents concourent les uns comme les autres à la police de proximité, police municipale et police nationale constituent aujourd'hui deux professions différentes : leurs missions, sujétions et prérogatives ne se confondent pas.

Certains corps et cadres d'emploi se prêteraient tout particulièrement à une expérimentation pour la création d'**un cadre professionnel commun**, dès lors que, bien qu'appartenant à des fonctions publiques différentes, ils ont le même contenu professionnel, ont d'ores et déjà des déroulés de carrière proches ou semblables, ainsi que des concours et des formations initiales voisins voire communs, sans compter que certains partagent déjà la même charte de déontologie. Sont par exemple dans une telle situation la plupart des corps et cadres d'emploi de fonctionnaires des **bibliothèques** ou encore le corps (de l'Etat) et le cadre d'emploi (de la fonction publique territoriale) de conservateur du **patrimoine**. A beaucoup d'égards, les corps et cadres d'emploi d'**administration générale** sont dans la même situation.

Cette démarche, sans être systématisée, supposerait que l'Etat ait lui-même poursuivi la démarche de fusion de corps ou de création de cadres professionnels interministériels (cf. 5.5).

A terme, d'autres cadres professionnels communs à plusieurs fonctions publiques pourraient être mis en place dans le secteur culturel, pour les professions sociales et médico-sociales, et pour certaines professions techniques.

Mise en œuvre :

- Modifier l'article 13 de la loi du 13 juillet 1983 pour y prévoir que des **cadres professionnels communs à deux ou trois fonctions publiques** pourraient être institués par décret en Conseil d'Etat. Ces cadres trans-fonctions publiques ont vocation à réunir, en les fusionnant, les corps ou cadres d'emploi qui, bien que relevant de fonctions publiques différentes, correspondent aux mêmes professions. Les décrets instituant les cadres professionnels pourraient déroger, après avis des conseils supérieurs concernés, à certaines des dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins propres de la gestion de ces cadres professionnels.

- Au sein d'un cadre professionnel, **les fonctionnaires serviraient en situation normale d'activité**. Ils seraient donc directement affectés sur un emploi de l'une des fonctions publiques concernées. **Les mouvements s'opèreraient par mutation**, y compris entre deux fonctions publiques.

- Au sein d'un cadre professionnel, **le fonctionnaire serait régi par la loi du 13 juillet 1983, à titre subsidiaire par la loi régissant la collectivité publique qui l'emploie** (titres II, III ou IV), **et par les dispositions du statut particulier**.

- Pour les fonctionnaires appartenant à ces cadres professionnels, **les régimes indemnitaires resteraient fixés par les règles régissant la collectivité publique** employeuse. Chaque collectivité employeuse resterait également **libre de décider des avancements des fonctionnaires** affectés en son sein.

- Les fonctionnaires appartenant à un cadre professionnel seraient recrutés par un **concours unique**. Le nombre de postes ouverts au concours serait égal à la somme des besoins de chaque fonction publique concernée par le cadre professionnel. Le concours serait financé par chaque fonction publique au prorata des postes dont elle a

demandé l'ouverture. **Les formations seraient communes ou comporteraient des cycles communs**.

- Les fonctionnaires recrutés dans un cadre professionnel trans-fonctions publiques **choisiraient, par ordre de mérite, la fonction publique dans laquelle ils débuteraient leur carrière**. Ils s'engageraient à rester dans leur premier poste durant 3 ans.

- **Il ne serait créé ni CAP commune ni organe de gestion commun**. En revanche le Conseil commun de la fonction publique procèderait chaque année à un suivi général de la gestion des cadres communs et des questions de principe qui pourraient apparaître.

4.4. Des statuts d'emploi communs « trans-fonctions publiques » pour certaines spécialités

Certaines **fonctions transverses spécialisées** se retrouvent **dans les trois fonctions publiques** et, au sein de chacune d'entre elles, dans un grand nombre de services, comme par exemple l'achat public ou les systèmes d'information.

Les administrations peuvent parfois recourir, pour pourvoir à leurs besoins en la matière, à des contractuels (parfois issus des administrations civiles ou des armées) ou au détachement de fonctionnaires, pourvu que la structure des grades des corps d'accueil le permette.

La gestion de ces fonctions spécialisées serait rendue plus fluide si la spécialité était elle-même reconnue. Il ne s'agit nullement de proposer la création de corps ou de cadres professionnels spécialisés qui deviendraient très vite des impasses pour les agents qui y seraient intégrés.

Il faut au contraire partir du constat que ces **spécialisations sont souvent acquises en cours de carrière par des agents appartenant à des corps ou cadres ayant normalement une vocation plus large**, soit administrative, soit technique, soit opérationnelle.

Il serait opportun, si l'on veut distinguer ces fonctions et les intégrer dans des parcours de carrière, d'établir **des statuts d'emplois communs aux trois fonctions publiques.**

Si la formule du statut d'emploi, qui est une mesure d'organisation du service et ne constitue pas un corps ou un grade, a été essentiellement utilisée à ce jour, dans la fonction publique de l'Etat, pour des fonctions d'encadrement, et en particulier d'encadrement supérieur (par exemple pour les sous-directeurs d'administration centrale ou les directeurs de projet), elle pourrait en effet également être utilisée pour identifier des emplois nécessitant une compétence technique particulière.

La création de statuts d'emploi pour ces emplois spécialisés aurait une réelle utilité, à plus forte raison si ces statuts d'emplois sont communs aux trois fonctions publiques et permettent ainsi aux agents qui ont acquis une compétence technique de **trouver des débouchés et construire un parcours professionnel diversifié** dans le domaine dans lequel ils se sont spécialisés.

Mise en œuvre :

- La possibilité serait reconnue de créer, par décret en Conseil d'Etat, des **statuts d'emplois communs aux trois fonctions publiques et ouverts aux militaires**, pour les fonctions transverses spécialisées.

- La **décision d'implanter des emplois de ce type** relèverait naturellement de chaque ministère, établissement public ou collectivité territoriale.

- **Les agents seraient détachés** dans un statut d'emploi commun pour une durée de 3 ans renouvelable deux fois.

4.5. Lever les derniers obstacles à la mobilité entre les 3 fonctions publiques

1°) La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels a supprimé les règles qui, parfois, s'opposaient à ce qu'un agent de l'une des fonctions publiques soit détaché dans un corps ou cadre d'emploi relevant d'une autre fonction publique.

Ainsi, en vertu de l'article 13 bis du titre 1er du statut général, tous les corps et cadres d'emplois sont accessibles aux fonctionnaires civils par la voie du détachement suivi, le cas échéant, d'une intégration, ou par la voie de l'intégration directe. Les statuts particuliers ne peuvent plus exclure les détachements.

Par ailleurs, les dispositions réglementaires qui limitaient l'augmentation de la rémunération des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers en position de détachement (seuil de 15 %) ont été supprimées par des décrets des 23 juin et 2 juillet 2008

2°) Toutefois, les obstacles concrets à la mobilité inter fonctions publiques n'ont pas tous disparu.

Le détachement ou l'intégration directe s'effectue, en vertu de l'article 13 bis de la loi du 13 juillet 1983, entre corps et cadres d'emplois appartenant à la même catégorie et de niveau comparable, apprécié au regard des conditions de recrutement ou de la nature des missions Or, cette appréciation de la comparabilité entre corps et cadres d'emploi s'avère délicate, les statuts particuliers définissant souvent les missions du corps de manière trop imprécise. Une classification des corps et cadres d'emplois en six « niveaux de fonctions » (cf. 6.1.1) faciliterait cette comparabilité.

3°) Un autre obstacle est d'ordre financier. La contribution employeur (part patronale de la cotisation retraite) due par la collectivité territoriale auprès de laquelle un fonctionnaire d'État est détaché est très supérieure à celle applicable aux fonctionnaires territoriaux affiliés à la CNRACL (74,28 % contre 28,85 %). Ces taux sont fixés, respectivement, par le décret n° 2012-1507 du 27 décembre 2012 et par le décret n° 91-613 du 28 juin 1991.

Les collectivités territoriales peuvent alors être dissuadées de recruter des agents de l'État en détachement. En revanche, dans le cas où le fonctionnaire de l'Etat est intégré dans la fonction publique territoriale sans détachement préalable, il est affilié directement au régime de retraite de la fonction publique territoriale.

La différence entre les deux taux de contribution des employeurs au régime de retraite s'explique pour l'essentiel par la situation démographique propre à chacun des deux régimes de retraite. Il y a plus de retraités dans la fonction publique de l'Etat que dans la fonction

publique territoriale et le rapport démographique entre les actifs et les retraités est plus favorable à la CNRACL. En outre, le régime des fonctionnaires de l'Etat étant confronté à des flux de départs en retraite importants, le taux de cotisation employeur qui vient en ajustement du compte d'affectation spéciale « Pensions » chargé de financer les pensions des fonctionnaires de l'Etat doit progresser sensiblement d'année en année pour faire face à cette hausse et permettre l'équilibre du régime prévu par la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Cette difficulté a été relevée par un très grand nombre d'interlocuteurs. Elle est également mise en exergue par le récent rapport sur l'affectation et la mobilité des fonctionnaires sur les territoires, remis par la mission IGA/IGF/IGAS conduite par Mme Corinne Desforges.

Elle a déjà fait l'objet de plusieurs questions parlementaires, sans qu'une solution ait pu être trouvée à ce jour. Il convient pourtant de mettre en place, à bref délai, un mécanisme adéquat. Dans la mesure où la mobilité entre fonctions publiques participe de l'intérêt général, le financement par l'Etat, le cas échéant par voie de remboursement, du surcoût d'affiliation pourrait être envisagé, l'impact budgétaire de cette mesure restant modéré.

Mise en oeuvre :

- **Réduire le coût d'emploi des fonctionnaires de l'Etat détachés dans les deux autres fonctions publiques.**

4.6. Restaurer la souplesse du détachement

Il est actuellement prévu dans les trois fonctions publiques que **le fonctionnaire réintégré dans son corps d'origine après un détachement conserve le grade et l'échelon** dont il avait pu bénéficier durant son détachement. C'est le système dit de « la double carrière ».

Ce dispositif, issu de la loi du 3 août 2009, dont le but était de promouvoir la mobilité des fonctionnaires, se révèle, à l'usage, fort problématique. Alors qu'il brouille les références et la distinction entre grade et emploi, il est créateur d'inégalités de traitement entre agents

d'un même corps. Un agent peut, en effet, à l'occasion d'un détachement, bénéficier d'une progression de carrière beaucoup plus rapide que ses collègues du même corps restés en activité au sein du corps.

Il paraît donc nécessaire d'abandonner ce dispositif de maintien des avantages acquis dans le cadre d'emplois de détachement. L'« effet de cliquet » générateur de désordre dans les grilles a d'autant moins de sens aujourd'hui qu'il existe désormais une possibilité, pour l'agent détaché qui le souhaite, d'être intégré dans le corps d'accueil à l'issue du détachement.

Mise en oeuvre :

- **Abroger les dispositions législatives qui prévoient que le fonctionnaire réintégré dans son corps d'origine après un détachement conserve le grade et l'échelon dont il avait pu bénéficier durant son détachement** :

  - 9e alinéa de l'article 45 de la loi n° 84-16 ;
  - 2e et 3e phrases du 2e alinéa de l'article 67 de la loi n°84-53
  - 2e alinéa de l'article 55 de la loi n° 86-33

4.7. Renforcer les échanges de fonctionnaires au sein de l'Union européenne

Depuis 1986, **les Etats membres de l'Union européenne, dont la France, mettent à la disposition des institutions européennes** (Commission européenne, Parlement européen, Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, Cour de justice de l'Union européenne…) **des « experts nationaux détachés (END) ».** Ceux-ci apportent aux institutions une expertise professionnelle de haut niveau. Parallèlement, ces experts acquièrent au cours de leur mise à disposition une expérience des affaires communautaires et européennes dont ils peuvent faire profiter leur administration d'origine à leur retour, notamment en termes de réseau d'influence. Les END sont recrutés pour une durée de 6 mois au minimum avec un renouvellement possible jusqu'à une durée de 4 ans au maximum (6 ans exceptionnellement) et continuent à être rémunérés par leurs administrations d'origine.

En France, c’est le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) qui assure la publicité des vacances de postes et le suivi de l’affectation des END, qui sont essentiellement des agents de catégorie A de l’une ou l’autre des trois fonctions publiques. **Le dispositif des END revêt aujourd’hui une certaine ampleur**, les institutions européennes publiant environ 500 fiches de postes d’END par an. Cette offre semble répondre aux besoins des fonctionnaires français.

A côté de ce dispositif, qui permet aux fonctionnaires français d’aller exercer dans les institutions de l’Union, un **programme d’échanges de fonctionnaires**, qui concerne neuf pays européens (Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Italie, Irlande, Pologne, Portugal et Slovénie), a été lancé en 2004 par la Présidence fédérale d'Allemagne. Il s’agit du **programme « Bellevue »** géré, et partiellement financé, par la Fondation Robert Bosch de Stuttgart. Ces échanges permettent aux fonctionnaires d’enrichir leur domaine d’expertise spécifique d’une approche internationale, en plus de développer leurs compétences linguistiques et d’approfondir leur connaissance du fonctionnement des autres administrations au sein de l’Union Européenne. La France a décidé en juin 2011 de se joindre au programme, qui s’adresse plus particulièrement à des fonctionnaires relevant de la catégorie A (administrateurs civils, attachés, attachés principaux, fonctionnaires des corps techniques ou administratifs appartenant à des corps et grades de niveau équivalent, agents contractuels exerçant des fonctions de même niveau) et justifiant d’au moins six ans d’expérience professionnelle, dont quatre dans la fonction publique. Des ministères français (Ecologie, Finances et Fonction publique) accueillent ainsi trois fonctionnaires étrangers venant du Portugal, d'Italie et de Pologne, depuis janvier 2013 et pour une durée d’un an. Dans le cadre du cycle 2013-2014, les ministères des finances et de la justice accueilleront deux fonctionnaires italienne et portugaise, tandis que deux lauréates françaises issues du ministère de l'écologie partiront pour la Pologne et l'Italie.

En France, c’est la DGAFP qui pilote ce programme Bellevue, centralise les candidatures et participe au jury chargé de la sélection finale, étant entendu que le programme n’est pas un échange « poste pour poste ». Les candidats sélectionnés sont assurés d’occuper des postes à responsabilités dans l’administration d’accueil. La durée de l’échange est de 12 mois, précédés de trois mois consacrés à des cours de langue, le fonctionnaire étant, durant toute cette période, placé en position de mise à disposition.

Mais, pour l'heure, le programme Bellevue reste très modeste. Chaque année, il ne concerne au total que 12 fonctionnaires de l'Union européenne, chaque Etat membre ne pouvant présenter qu'un maximum de quatre candidats. Il paraît très opportun que le programme prenne une toute autre ampleur.

Mise en œuvre :

- **Agir, au niveau de l'Union européenne, pour élargir et développer le programme d'échanges de fonctionnaires « Bellevue ».**

4.8. Mieux encadrer les possibilités de recours à des non titulaires

1°) Les possibilités de recours à des agents non titulaires ont été sensiblement élargies au cours des années récentes. Dans la fonction publique de l'Etat, la loi du 3 août 2009 a ajouté aux hypothèses traditionnelles (emplois de certains établissements publics ou d'autorités administratives indépendantes, absence de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, « nature des fonctions » ou « besoins des services » pour les fonctionnaires de catégorie A), le recrutement d'agents non titulaires pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires en congé ou pour faire face, temporairement, pour une durée maximale d'un an, à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu.

Les lois du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986 autorisent de même, sous certaines conditions, le recrutement de contractuels dans de nombreuses hypothèses, y compris pour occuper des emplois permanents de catégorie A ou pour remplacer momentanément des fonctionnaires indisponibles.

La part des non titulaires dans le total des emplois publics est passée de 14,3 % en 2001 à 16,8 % en 2011. En onze ans, le nombre de non titulaires a augmenté en moyenne de 2,5 % par an. C'est dans la fonction publique territoriale que la part des non titulaires dans l'emploi total est la plus élevée (près de 20 % des emplois).

2°) Le Conseil d'Etat a rappelé, récemment (CE, Section, 25 septembre 2013, Mme S., n° 365139) que le législateur a entendu que les emplois civils permanents de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif soient, en principe, occupés par des fonctionnaires et qu'il n'a permis le recrutement d'agents contractuels qu'à titre dérogatoire et subsidiaire, dans les cas particuliers énumérés par la loi, que ce recrutement prenne la forme de contrats à durée déterminée ou, par application des dispositions issues de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005, de contrats à durée indéterminée. Il en a déduit qu'un agent contractuel ne peut tenir de son contrat le droit de conserver l'emploi pour lequel il a été recruté, lorsque l'autorité administrative entend affecter un fonctionnaire sur cet emploi. L'administration peut, pour ce motif, légalement écarter l'agent contractuel de cet emploi. Elle doit toutefois, avant de pouvoir prononcer le licenciement d'un agent contractuel recruté en vertu d'un contrat à durée indéterminée pour affecter un fonctionnaire sur l'emploi correspondant, chercher à reclasser l'intéressé.

3°) Dans ce contexte, l'actuel projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires prévoit de restreindre le champ du dispositif dérogatoire permettant à certains établissements publics de l'Etat de recourir à des contractuels pour occuper des emplois permanents, et de borner dans le temps la dérogation (« *les emplois de certains établissements publics qui requièrent des qualifications professionnelles particulières indispensables à l'exercice de leurs missions spécifiques et non dévolues à des corps de fonctionnaires, inscrits pour une durée déterminée sur une liste établie par décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat. Au terme de cette durée, l'inscription de ces emplois ou catégories d'emplois peut être renouvelée dans les mêmes formes s'ils continuent de présenter les caractéristiques précitées, au regard notamment de l'évolution des missions de l'établissement et de celles des statuts particuliers des corps de fonctionnaires. Les agents occupant ces emplois sont recrutés par contrats à durée déterminée* ». Par ailleurs, serait modifié le 2° de l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, qui autorise le recrutement de contractuels pour occuper des emplois permanents du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, afin de préciser que ces agents sont recrutés par contrat à durée déterminée.

4°) Si les modifications ainsi envisagées vont dans la bonne direction, il serait utile également d'aligner la rédaction du 2° de l'article 4 de la loi du 11 janvier 1984 sur celle du 2° de

l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, issue de la loi ANT du 12 mars 2012, afin de rappeler clairement que le recrutement de contractuels pour occuper des emplois permanents du niveau de la catégorie A est possible lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, mais **sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté.** Une telle rédaction permet en effet de réaffirmer qu'un emploi permanent doit en principe être occupé par un fonctionnaire. Elle est également plus conforme à la jurisprudence administrative, qui estime que les « besoins du service » justifient le recours à un agent contractuel lorsqu'aucun fonctionnaire n'a présenté de candidature (CE, 15 janvier 1997, préfet du Nord, n° 152937).

5°) Par ailleurs, dans la mesure où le recrutement de contractuels a souvent été justifié par la souplesse de gestion de ce type d'agents, en particulier pour des administrations de l'Etat à faibles effectifs (établissements publics administratifs, autorités administratives indépendantes), il pourrait être utile, parallèlement à la révision de la liste des établissements dérogatoires, de créer un ou plusieurs **centres de gestion des personnels non titulaires des autorités administratives indépendantes et des établissements publics administratifs de l'Etat demeurant inscrits sur cette liste**. Ces centres de gestion bénéficieraient aux établissements publics et autorités administratives indépendantes dont les effectifs sont faibles et qui souhaitent y adhérer. Sans priver nullement les autorités de ces institutions de leurs compétences en matière de recrutement, de fixation des conditions d'emploi et de licenciement, ils permettraient, à l'instar des centres de gestion départementaux de la fonction publique territoriale, de mutualiser certaines tâches (formation, par exemple), et pourraient favoriser la mobilité des agents entre établissements publics et autorités administratives indépendantes.

6°) Enfin, au regard de la nécessité d'éviter la croissance excessive du nombre d'agents non titulaires, il convient de s'interroger sur la pertinence du dispositif de recours à des **intérimaires** La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels a, en effet, reconnu aux employeurs publics le droit d'employer les salariés d'entreprises d'intérim, sous la forme d'un contrat de mission dont la durée maximale est en principe de 18 mois. Le recours à des intérimaires s'effectue selon des modalités particulières fixées par le code du travail et déterminant, notamment, les cas dans lesquels les personnes publiques peuvent faire appel à ces salariés (remplacement momentané d'un agent en congé, vacances temporaire

d’un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu, accroissement temporaire d’activité, besoin occasionnel ou saisonnier).

A ce jour, et à défaut de statistiques globales fiables, il est difficile d’effectuer un bilan du recours à l’intérim dans la fonction publique. Cette voie ne doit pas être exclue par principe. En effet, les intérimaires, qui n’ont pas vocation à être titularisés, bénéficient grâce au code du travail d’un statut souvent plus protecteur que celui des agents publics en contrat à durée déterminée, qui ont été abusivement recrutés dans un passé récent.

Une évaluation du recours à l’intérim pourrait être utilement menée en 2014 ou 2015 afin de mesurer, au terme d’une pratique d’environ 5 années, l’impact du dispositif, son étendue et son utilité.

Mise en œuvre :

- **Affirmer dans la loi, pour les trois fonctions publiques, que le recrutement de contractuels pour occuper des emplois permanents du niveau de l’actuelle catégorie A n’est possible que sous réserve qu’aucun fonctionnaire n’ait pu être recruté.**

- **Créer un centre de gestion des agents non titulaires des autorités administratives indépendantes et des établissements publics administratifs de l’Etat**, pour les structures aux effectifs réduits.

- **Ne pas exclure, après avoir mené une évaluation, de reconduire les dispositifs de recours à l’intérim, plutôt que de laisser se reconstituer des effectifs trop nombreux de contractuels à durée déterminée.**

5. DEVELOPPER LES RESPONSABILITES ET MIEUX GERER LES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ETAT

5.1. Définir des « périmètres ministériels administratifs » stables, à partir des champs de compétence des secrétaires généraux de ministères

1°) Des décrets définissent l'organisation des services d'administration centrale, ce qui assure une relative stabilité des organigrammes ministériels. Mais, **pour ce qui est de la gestion des personnels, un ministère ne se définit que comme l'ensemble des services et des corps placés sous l'autorité hiérarchique d'un même ministre**. C'est donc aux décrets relatifs à la composition du Gouvernement, aux décrets d'attribution des ministres, et aux statuts particuliers des corps de fonctionnaires (qui définissent l'autorité ministérielle dont relèvent les corps intéressés) qu'il faut se référer pour déterminer ce qu'est, pour la gestion du personnel, un « département ministériel ». Cette définition strictement organique du « département ministériel », que le Conseil d'Etat n'a pu que consacrer dans un avis du 18 juillet 2007, n'est pas sans soulever certaines difficultés.

Tout changement de l'architecture gouvernementale est en effet susceptible d'avoir des répercussions sur les frontières des différents ministères et donc sur le périmètre des comités techniques ministériels, institués, aux termes des articles 2 et 3 du décret n° 2011-184 du 15 février 2011, « *dans chaque département ministériel* ». Un changement gouvernemental entraînant une modification des frontières d'un département ministériel impose, en l'état actuel du droit, de procéder à l'institution d'un ou plusieurs nouveaux comités techniques ministériels, et donc de procéder à de nouvelles élections, dans un délai de 6 mois.

2°) **Au-delà de ces difficultés pratiques, l'on constate une réelle instabilité administrative du fait que le nombre et la compétence des ministres ne sont pas fixés et ne sont pas permanents**. Sans porter atteinte ni à la liberté du Président de la République d'arrêter comme il l'entend la composition du Gouvernement, ni à l'article 20 de la Constitution (selon lequel le Gouvernement « *dispose de l'administration* »), il paraît nécessaire d'assurer aux ministères une unité et une stabilité sur le plan administratif.

3°) **L'institution, désormais généralisée à tous les ministères, de secrétaires généraux, pourrait constituer cet outil de stabilité administrative**. D'ores et déjà, le secrétaire général, et, éventuellement, le secrétariat général à la tête duquel il est placé, constituent une référence pour l'action administrative (réunions périodiques sous la présidence du Secrétaire général du Gouvernement) ou la réglementation. C'est aussi le cas dans des ministères qui peuvent être, selon les gouvernements, placé sous l'autorité d'un ou plusieurs ministres. Le secrétaire général sert même déjà de référence dans certains textes réglementaires. A titre d'exemple, c'est le périmètre des secrétariats généraux de ministères qui sert de référence, aux termes de l'article 2 du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012, pour déterminer les modalités de nominations de personnes de chaque sexe dans l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat.

4°) Il y aurait lieu de systématiser cette démarche et **d'établir par décret des « périmètres ministériels administratifs », définis comme l'ensemble des services dont un même secrétaire général coordonne la gestion.** C'est auprès du secrétaire général du ministère, qui le présiderait, que serait désormais placé le comité technique ministériel, le ou les ministres chargés du ou des départements ministériels restant bien évidemment libres de venir le présider s'ils le désirent. Un tel schéma ne priverait aucunement les ministres de leur autorité sur l'administration, dès lors qu'ils auraient autorité sur le secrétaire général. En outre, la définition de ces périmètres ministériels administratifs conforterait le rôle des secrétaires généraux dans le pilotage des politiques de ressources humaines.

La présente proposition fait ainsi écho à la proposition 5.2, relative à la définition de centres de responsabilité.

<u>Mise en œuvre :</u>

- **Etablir par décret des périmètres ministériels administratifs, un tel périmètre étant défini comme l'ensemble des services dont un même secrétaire général coordonne la gestion.**

- **Instituer un comité technique ministériel par périmètre ministériel administratif.**

- **Confier au secrétaire général la présidence du comité technique ministériel, le ou les ministres chargés des départements ministériels conservant la possibilité de présider.**

5.2. Constituer les secrétariats généraux et les grandes administrations opérationnelles de l'Etat en centres de responsabilité et de gestion

1°) Au-delà de la question des périmètres des départements ministériels, se pose celle de l'autorité de gestion des personnels. **Les autorités de gestion étant aujourd'hui les ministres, chaque modification gouvernementale peut avoir pour effet de faire passer un corps d'une autorité ministérielle à une autre**. En outre, alors que les corps étaient traditionnellement ministériels, la création, ces dernières années, de corps interministériels, et en particulier de corps interministériels à gestion ministérielle, est un facteur supplémentaire de complexité car il est désormais nécessaire de préciser, dans le décret statutaire d'un corps interministériel, pour chaque service, l'autorité de gestion à laquelle rattacher les agents, ce qui conduira à l'avenir, en cas de changements de l'organisation gouvernementale, à revoir l'ensemble des décrets statutaires relatifs aux CIGEM, pour y corriger les mentions des autorités de gestion.

2°) Il est pourtant possible, constitutionnellement et légalement, que la gestion des personnels ne soit pas assurée directement par un ministre. Si l'article 13 de la Constitution prévoit que le Président de la République nomme aux emplois civils de l'Etat, l'article 4 de l'ordonnance organique du 28 novembre 1958 (n° 58-1136) prévoit la possibilité de déléguer le pouvoir de nomination non seulement aux ministres mais aussi « *aux autorités subordonnées* », « *par mesure de simplification ou de déconcentration administratives* ». Le statut général des fonctionnaires n'y fait pas obstacle : l'article 13 du titre Ier dispose que le recrutement et la gestion des corps peuvent être déconcentrés, et cette déconcentration peut être fonctionnelle aussi bien que territoriale. C'est ainsi qu'il a pu être accordé, par décret, au directeur général des finances publiques - et non à un ministre - délégation pour recruter, nommer et gérer les agents de corps de la direction générale des finances publiques comme par exemple les contrôleurs des finances publiques.

Un tel dispositif, dans lequel la gestion des personnels est confiée directement à un directeur d'administration centrale, n'entame aucunement l'autorité du ministre sur ses services. Il n'est ni nécessaire, ni utile, qu'un ministre gère, en principe, les agents de son ministère, dès lors qu'il en dispose pour emploi et qu'il a autorité sur les autorités de gestion que sont les directeurs d'administration centrale.

Ce modèle paraît très largement généralisable et il est donc proposé de **définir par décret des « centres de responsabilité et de gestion » auxquels les corps de fonctionnaires seraient rattachés administrativement**. Ces centres de responsabilités et de gestion, qui assureraient les fonctions d'autorité de rattachement aujourd'hui dévolues aux ministres, seraient, d'une part, les secrétaires généraux de ministères, pour les services qui leur sont rattachés, d'autre part, les directeurs généraux et les directeurs des grandes administrations opérationnelles ou des grands réseaux administratifs nationaux (DGFIP, DGPN, administration pénitentiaire, DGCCRF, douanes… Les services judiciaires, les juridictions administratives sous l'égide du Conseil d'Etat, les juridictions financières sous celle de la Cour des comptes seraient eux-mêmes érigés en centres de responsabilité et de gestion. L'éducation nationale devrait naturellement bénéficier d'une organisation appropriée.

Mise en œuvre :

- **Définir par décret en Conseil d'Etat des « centres de responsabilité et de gestion» auxquels les corps de fonctionnaires seraient directement rattachés.**

- **Chaque centre de responsabilité et de gestion, placé sous l'autorité d'un secrétaire général de ministère, d'un directeur général ou d'un directeur, recruterait, nommerait et gèrerait** les fonctionnaires des corps qui lui seraient rattachés.

- **Le statut particulier de chaque corps de fonctionnaires préciserait le centre de responsabilité et de gestion auquel il est rattaché.**

- **Au sein d'un périmètre ministériel administratif, pourraient exister un ou plusieurs centres de responsabilité et de gestion**. Par exemple, au sein d'un ministère, certains corps, spécifiques à telle ou telle direction opérationnelle, seraient

rattachés au directeur général concerné, tandis que d'autres, plus transversaux, seraient rattachés au secrétaire général du ministère.

5.3. Clarifier par décret la répartition des responsabilités et compétences entre secrétaires généraux, d'une part, et directeurs généraux et directeurs, d'autre part

1°) **La généralisation de la fonction de secrétaire général constitue un réel progrès** pour la conduite de l'administration de l'Etat, sous l'autorité des ministres. Les secrétaires généraux jouent désormais un rôle très important dans la coordination du travail interministériel, sous l'impulsion et l'autorité du Secrétariat général du Gouvernement.

2°) Par ailleurs, ils devraient être **appelés à incarner une stabilité administrative et à assurer la coordination statutaire et budgétaire** entre les services du ministère. Enfin leur rôle en matière de **prospective, de pilotage et d'évaluation** devrait être renforcé.

3°) Enfin ils pourraient assurer, via les directions des ressources humaines ou les directeurs de moyens, la responsabilité de la gestion de certains corps ou de certaines fonctions transversales. Ce schéma n'est en rien contradictoire avec les **responsabilités propres confiées aux directeurs généraux et aux directeurs** chargés des grandes directions et services opérationnels, lesquels doivent être en capacité, au service des politiques publiques dont ils assurent la mise en œuvre, de gérer les moyens et les agents qui sont mis à leur disposition (cf. proposition 5.2 relative aux centres de responsabilité et de gestion).

5.4. Mener à l'égard des cadres supérieurs et dirigeants de la fonction publique de l'Etat une politique reposant sur l'exercice de responsabilités, le professionnalisme et les capacités d'animation

Des avancées significatives ont été accomplies dans ce domaine. La procédure de choix des emplois à la décision du gouvernement s'accompagne désormais d'un minimum de formalisation : sans aucunement empiéter sur la liberté de décision du Président de la République qui doit demeurer entière, les ministres sont aujourd'hui tenus de présenter trois noms.

Par ailleurs, sous l'impulsion du Secrétaire général du Gouvernement, **un vivier de futurs cadres dirigeants** est en cours de constitution. Ce type d'actions doit être développé. En effet, les cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat, ont, en administration centrale comme dans les services territoriaux, un rôle déterminant à jouer : ils ont la responsabilité du pilotage et de la mise en œuvre des politiques publiques, de la conduite de projets à dimension métier ou transversale, de la modernisation et de l'accompagnement des transformations, du dialogue et de la gestion des ressources humaines.

L'attention nécessaire portée à leur parcours, et à leur accompagnement dans l'exercice de fonctions stratégiques, suppose :

- Une capacité des organisations à détecter des potentiels et la constitution de viviers assurant l'excellence des profils, en termes de métier, d'expertise, de management, et de potentiel, la diversification et le décloisonnement des viviers, dans le respect des objectifs de parité ;

- Le développement des capacités d'anticipation, et des outils de pilotage permettant d'affiner les modalités de sélection et de gestion des cadres supérieurs et dirigeants ;

- L'accompagnement dans la carrière de ces cadres supérieurs, aux moments clés de leur parcours, en s'appuyant sur des dispositifs d'évaluation, de formation, de suivi personnalisé.

1°) La **détection, la sélection, le suivi et l'accompagnement des cadres à potentiel**

L'Etat s'est engagé à l'exemplarité dans la gestion de ses plus hauts cadres. Par ailleurs, en organisant le recul de l'âge de départ à la retraite, la loi du 9 novembre 2010 pose clairement la question de l'organisation de parcours professionnels motivants et d'adaptation des emplois en troisième partie de carrière. Elle intervient dans un contexte où le déroulement des carrières est en général planifié sur une trentaine d'années, mais jamais sur 40 à 45 ans, alors que les pratiques de gestion des talents ont progressivement conduit à accélérer les parcours. Ce phénomène pose aujourd'hui des problèmes pour les populations de cadres, un sommet de carrière autour de 45-50 ans ne pouvant être dénué de conséquences en termes de fin de carrière.

Ceci suppose que soit définie une véritable politique d'emploi des cadres supérieurs et dirigeants, qui évolue vers un management des carrières s'appuyant sur une stratégie d'ensemble de gestion prévisionnelle des ressources humaines, ce qui requiert un certain nombre d'exigences, notamment la levée de freins structurels et culturels : le développement chez les gestionnaires et les cadres eux-mêmes d'une approche en termes de parcours et de gestion prévisionnelle et prospective prenant appui sur une vision dynamique de la carrière, intégrant la notion d'alternance entre fonctions managériales et d'expertise, mais aussi de mobilité géographique.

En complément des dispositifs statutaires, propres à chaque corps, et à la gestion ministérielle des carrières et des parcours, il est pertinent de prévoir :

- L'identification des postes de cadres supérieurs et dirigeants (emplois de direction, en administration centrale et en administration déconcentrée, emplois à la décision du gouvernement) et les profils requis ;
- Le développement d'une approche en termes de parcours et de gestion prévisionnelle, prenant appui sur une vision des métiers, et de leur évolution, au regard des besoins de l'Etat, une analyse démographique ;
- La constitution de viviers de futurs cadres dirigeants et, plus largement, responsables (nationaux, déconcentrés….), et l'organisation de processus permettant la détection des cadres supérieurs susceptibles d'intégrer ces viviers.

Le **processus de détection** des cadres supérieurs susceptibles d'intégrer ces viviers devrait reposer sur :

- Un dispositif d'évaluation permettant, outre les compétences métiers requises, d'identifier le potentiel managérial des intéressés (le profil commun des compétences managériales décliné pour le vivier des cadres supérieurs et l'évaluation des directeurs en constituent des exemples intéressants) ;
- L'organisation de revues des carrières, sous la responsabilité de chaque « employeur » privilégiant les regards croisés, en interne (directeurs, DRH, secrétaires généraux, voire un regard extérieur…).

2°) **Un processus de nomination qui permette de progresser dans l'anticipation des relèves et la professionnalisation des nominations à venir**.

S'agissant des emplois à la décision du gouvernement, et dans le respect de la liberté d'appréciation des ministres, une meilleure visibilité sur les mouvements pourrait s'accompagner, pour les emplois de direction des institutions administratives (écoles, organismes culturels, établissements scientifiques, de formation), par exemple, de procédures d'appel à profil, et de la mise en place de comités de sélection, permettant d'apprécier les profils proposés, d'auditionner les candidats, en privilégiant les regards croisés. Ce processus peut être également décliné pour certains emplois spécifiques d'administration centrale (direction de projets complexes….), et venir sécuriser les propositions initialement formulées.

3°) **Un accompagnement des cadres supérieurs et dirigeants de l'Etat, avec un triple objectif :**

- Le développement des compétences ;
- La préparation à l'exercice de responsabilités stratégiques, en étant porteur d'une vision de long terme ;
- La transmission des valeurs de service public, d'une culture de l'évaluation et de la conduite du changement.

Le développement à cette fin de dispositifs individuels d'accompagnent (de type coaching), permettant aux cadres d'identifier leurs points d'appui, leurs champs de progrès, et le type de postes susceptibles de leur convenir, et de formations obligatoires au moment clé de la carrière (accès aux emplois de direction par exemple), les aidant à acquérir une nouvelle dimension, serait particulièrement pertinent. Ceci suppose que l'offre de formation soit mise en cohérence, plus activement encore, avec les parcours et les enjeux managériaux ou d'accompagnement poursuivis.

Il conviendrait de mettre en place un cycle de formation des cadres supérieurs ouvert à un vivier de cadres à haut potentiels sélectionnés dans les corps supérieurs de l'Etat. Sans être l'équivalent de l'Ecole de Guerre en termes de durée et d'intensité, ce cycle serait obligatoire pour les candidats qui auraient été sélectionnés et constituerait une des conditions d'accès aux emplois fonctionnels de direction de l'Etat (sous directeur, chef de service, directeur territorial

de l'Etat…). Ce cycle serait ouvert à titre facultatif à des cadres à haut potentiel de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière.

5.5. Relancer la politique de fusion des corps et développer les corps interministériels à gestion ministérielle, en en faisant des « cadres professionnels interministériels »

1°) A la suite du rapport du Conseil d'État de 2003, **un important chantier de suppression des corps a été entrepris**, afin d'alléger la gestion statutaire et d'accroître les possibilités d'affectation et d'avancement des agents.

La réduction du nombre de corps a été favorisée par la mise en œuvre de réformes de l'architecture statutaire des corps de fonctionnaires de catégorie C, puis de catégorie B (« Nouvel espace statutaire »), qui ont harmonisé les statuts particuliers et permis l'adoption de décrets « portant dispositions statutaires communes ».

Les fusions ont notamment permis de regrouper dans un même ensemble des corps d'administration centrale et des corps regroupant les agents des services déconcentrés.

En 2005, la fonction publique de l'État comptait encore 700 corps « vivants ». Aujourd'hui, le nombre de ces corps est d'environ 330. Il a donc été divisé par deux en 7 à 8 ans.

2°) **Le processus de fusion de corps a parfois été mené trop rapidement**, au prix, dans certains cas, d'une dilution des identités professionnelles. Il s'est parfois accompagné de la reconnaissance juridique de « spécialités » qui nuisent à l'homogénéité du corps et à l'objectif de fluidité recherché. Le processus a beaucoup plus concerné les corps de catégorie C que ceux de catégorie A et B. Le nombre de corps dont l'effectif est inférieur à 150 agents reste significatif (une centaine pour les administrations de l'Etat, sans compter les corps propres de certains établissements publics).

Pour autant, les objectifs recherchés ont, globalement, été atteints.

La politique de fusion de corps doit donc être poursuivie, sans que l'objectif de 230 corps en 2015, qui avait été fixé dans le cadre de la RGPP, ne constitue un impératif absolu.

3°) Outre les fusions aboutissant à la création de corps plus vastes, mais toujours rattachés, pour leur gestion, à un ministre, ont été créés, depuis quelques années, dans la fonction publique de l'Etat, **des corps interministériels à gestion ministérielle**.

Conformément à un avis rendu par le Conseil d'État en 2009, la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 a modifié l'article 10 du titre II du statut général, afin de permettre aux statuts particuliers des corps interministériels de déroger à certaines dispositions du statut général, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État. Un CIGEM n'est pas, en conséquence, obligatoirement doté d'une commission administrative paritaire interministérielle.

Depuis lors, quatre corps interministériels ou « bi-ministériels » à gestion ministérielle ont été créés.

- le corps interministériel des attachés d'administration de l'État, par le décret n° 2011-1137 du 17 octobre 2011 ;
- le corps interministériel des assistants de service social des administrations de l'État, par le décret n° 2012-1098 du 28 septembre 2012 ;
- le corps interministériel des conseillers techniques de service social des administrations de l'État, par le décret n° 2012-1099 du 28 septembre 2012 ;
- le corps des techniciens sanitaires et de sécurité sanitaire, par le décret n° 2013-176 du 27 février 2013.

Récemment, 16 corps ont rejoint le nouveau corps interministériel des attachés des administrations de l'Etat (décret n° 2013-877 du 30 septembre 2013).

4°) **La mise en place de ces CIGEM, et notamment de celui des attachés, ne se réalise pas sans difficultés**. Il convient, notamment de déterminer les autorités de rattachement des membres du nouveau corps, pour leur recrutement et leur gestion, en fonction de leur lieu d'affectation. Or, (cf. 5.1), les périmètres ministériels sont mouvants, plusieurs tutelles s'exercent parfois sur les établissements publics de l'Etat, et certains services (SGAR,

autorités administratives indépendantes) peuvent recevoir en affectation des agents provenant de diverses administrations. Par ailleurs, la déconcentration des actes de gestion doit se faire périmètre par périmètre et ne permet pas une gestion « inter périmètres » à l'échelon régional ou départemental.

5°) **De nouveaux CIGEM, ou, plutôt, des « cadres professionnels interministériels » pourraient être utilement mis en place** dans les prochaines années, en veillant toutefois à ne pas créer de grandes entités artificielles.

Les corps dont les règles statutaires sont d'ores et déjà en grande partie communes doivent naturellement être privilégiés (corps des secrétaires administratifs et corps analogues, par exemple).

6°) La mise en place des CIGEM impose, comme le Conseil d'Etat l'a souligné dans l'avis rendu en 2009, **une harmonisation des régimes indemnitaires,** en privilégiant des critères fonctionnels : le principe d'égalité fait obstacle à ce que soient consacrées au sein d'un corps interministériel des différences fondées sur le seul critère du ministère d'affectation. En revanche, des différenciations fondées sur des réalités fonctionnelles, justifiables devant le juge administratif, sont possibles et devraient même, à l'avenir, être consacrées si l'intérêt du service le commande.

7°) **La création de nouveaux CIGEM n'est pas contradictoire, loin de là, avec la constitution de cadres professionnels « trans-fonctions publiques »** (cf. 4.3). Au contraire, les deux mesures sont complémentaires et participent de la même logique. Il faut d'ailleurs relever que, si l'on peut d'ores et déjà envisager, pour certains corps d'Etat et certains cadres d'emploi territoriaux, la constitution de cadres professionnels communs, pour d'autres corps et cadres d'emploi, cette évolution ne sera imaginable que si, dans un premier temps, les corps d'Etat ont été réunis au sein d'un même cadre professionnel interministériel. Pour certains corps, la constitution de tels cadres constituerait donc une première étape vers, à terme, la création d'un cadre professionnel « trans-fonctions publiques ». Dans cette perspective, c'est précisément pour signifier la parenté entre les logiques qu'il serait utile, en dépit des inconvénients inhérents à un changement de dénomination, de renommer les CIGEM « cadres professionnels interministériels ».

On rappellera toutefois qu'il faut se garder de tout esprit de système. Certains corps de l'Etat pourraient utilement être fusionnés au sein d'un cadre professionnel interministériel sans que cela ne débouche pour autant sur la création à terme d'un cadre professionnel « trans-fonctions publiques ». Inversement, certains corps de l'Etat pourraient être fusionnés avec certains cadres d'emploi au sein d'un cadre professionnel « trans-fonctions publiques », sans que cela ne passe au préalable par la constitution d'un cadre professionnel interministériel.

8°) Enfin, s'agissant des corps à faibles effectifs non fusionnés, ils serait opportun de favoriser la création, permise par la loi, de CAP communes, pour des corps relevant du même « niveau de fonctions » (cf. 6.1.1) et du même périmètre ministériel administratif.

Mise en œuvre :

- **Relancer et mener à bien le processus de fusion des corps**, en particulier pour les corps relevant des actuelles catégorie A et B.

- **Créer des CAP communes pour les corps, à faibles effectifs, ne pouvant être fusionnés, relevant du même niveau de fonctions et du même périmètre ministériel administratif.**

- **Conforter les actuels CIGEM, renommés « cadres professionnels interministériels »,** en assurant, à court terme, une harmonisation indemnitaire.

- **Créer de nouveaux « cadres professionnels interministériels »** (secrétaires administratifs, adjoints administratifs, filière médico sociale, etc.).

5.6. Trouver les voies et moyens de véritables politiques de personnels grâce à des directives de gestion permettant d'encadrer la déconcentration et de développer les affectations sur profil

La **déconcentration** doit se doubler d'une possibilité, pour les responsables nationaux, **d'encadrer la gestion pratiquée par les organes auxquels des délégations ont été**

consenties. Un tel encadrement est nécessaire aussi bien pour garantir la cohérence des politiques de ressources humaines à l'échelle nationale que pour veiller à ce que la déconcentration des pouvoirs de gestion ne provoque pas de rupture d'égalité entre les agents.

Par ailleurs, certains emplois nécessitent de recourir à des agents ayant une expérience ou un profil professionnel spécifique. Aussi la possibilité de définir des profils de postes et d'affecter les agents en fonction de ces profils est un levier indispensable, même si cette pratique n'a pas à être généralisée.

Il est toutefois difficile, en l'état du droit, de poursuivre ces deux objectifs de gestion. En effet, le pouvoir réglementaire de droit commun confié au Premier ministre par l'article 21 de la Constitution d'une part, et le statut général des fonctionnaires d'autre part, lequel renvoie essentiellement, pour déterminer ses modalités d'application, à des décrets en Conseil d'Etat, réduisent très significativement les marges de manœuvre des chefs de service, fondées sur le pouvoir hiérarchique. Ce pouvoir n'est susceptible de jouer que pour autant que les dispositions à prendre ne présentent pas un caractère statutaire. En outre, la notion de mesure à caractère statutaire a été conçue de façon extensive. Relèvent ainsi du décret en Conseil d'Etat toutes les mesures relatives à la carrière des fonctionnaires et aux garanties qui leur sont accordées à ce titre (recrutement, évaluation, avancement) ainsi que les mesures relatives à l'affectation aux emplois, à la fixation des obligations de service, aux différentes positions, à l'exercice du pouvoir disciplinaire.

En fait, la jurisprudence, en retenant, une conception large de la mesure à caractère statutaire, a fermé la voie à l'institution, en matière de fonction publique, de directives de gestion (au sens de la décision de Section du Conseil d'Etat *Crédit foncier de France*, du 11 décembre 1970), ces actes qui visent à guider l'action des services tout en réservant la possibilité de déroger aux règles qu'ils proposent afin de tenir compte des particularités de certaines situations personnelles. La jurisprudence *Si Moussa* (CE Section, 4 novembre 1977) pose que, dès lors qu'une orientation de politique de gestion doit être regardée comme ayant un caractère statutaire, un ministre - et plus largement tout chef de service - ne saurait compétemment l'édicter.

Certains commentateurs ont vu une inflexion de cette jurisprudence, qui contraint étroitement la possibilité pour les ministres de définir une politique de gestion de leur personnel, dans la

décision *Roth* (CE, 16 juin 2000, n°143038) : il y est en effet jugé que, dès lors qu'elle prévoit expressément des exceptions ponctuelles fondées sur une appréciation au cas par cas des situations en cause, une orientation de politique de gestion ne présente pas un caractère statutaire et peut donc être compétemment prise par un ministre. Il s'agit toutefois d'une décision isolée et inédite au recueil Lebon que le rapport du Conseil d'Etat de 2003 prend cependant soin de mentionner comme une piste intéressante.

En ce qui concerne plus spécifiquement la possibilité d'instituer des affectations sur profil, la jurisprudence est là aussi contrastée. En effet, si une décision du 23 février 2000, (CE, *Fédération justice CFDT*, n°199759) en admet la possibilité en estimant que, ce faisant, le ministre n'a pas défini de règle statutaire, la même décision juge également que le ministre n'était pas compétent pour fixer une durée maximum d'affectation des agents, dès lors qu'il n'a pas réservé la possibilité d'examen individuels.

Il est nécessaire, aujourd'hui, de clarifier la situation, en permettant aux ministres, secrétaires généraux ou directeurs d'administration centrale d'édicter des directives de gestion du personnel. Cette préconisation rejoint une proposition faite par le Conseil d'Etat dans son étude annuelle 2013, consacrée au droit souple (proposition 3).

<u>Mise en œuvre :</u>

- **Compléter l'article 8 du titre II du statut général des fonctionnaires** par un alinéa disposant que: « *Les chefs de service peuvent édicter des lignes directrices par lesquelles ils définissent, sans renoncer à leur pouvoir d'appréciation, les orientations générales qu'ils retiennent en ce qui concerne la gestion des fonctionnaires et agents publics* ».

- **Définir, au moyen de ces lignes directrices, les conditions dans lesquelles les autorités déconcentrées prennent leurs décisions** en matière de gestion des personnels, ces autorités restant libres d'y déroger pour tenir compte de situations particulières.

- **Définir des affectations sur profils** chaque fois que cela est nécessaire, au moyen de ces lignes directrices.

5.7. Déconcentrer les responsabilités en matière de ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat, notamment dans les grandes administrations, érigées en centres de responsabilité et de gestion

Les responsables opérationnels de la fonction publique de l'Etat ne sont pas toujours investis des responsabilités en matière de ressources humaines. Ces responsabilités sont inégalement déconcentrées et la mutualisation des fonctions support se traduit trop souvent par une nouvelle forme de centralisation du pouvoir de décision, alors qu'il doit être possible, en matière de personnels, de mutualiser les tâches d'exécution tout en déconcentrant le pouvoir de décision pour les actes constituant des leviers de motivation.

La constitution de corps régionaux n'est pas souhaitable, pour des raisons de cohésion territoriale et d'unité de la fonction publique. Mais, tout en conservant des corps nationaux, il est **nécessaire de déconcentrer la gestion des ressources humaines pour progresser en termes de simplicité, de réactivité et de responsabilité**.

Il n'apparaît **pas souhaitable de consacrer dans un décret une règle transversale** qui imposerait la déconcentration de la gestion et obligerait, pour déroger à ce principe, à prendre un nouveau décret. Une telle logique - mise en œuvre, pour ce qui concerne les décisions administratives individuelles par le décret n°97-34 du 15 janvier 1997 - semble en effet inadaptée à la diversité des situations en matière de ressources humaines et à la complexité persistante de l'architecture statutaire. Elle obligerait à multiplier les décrets dérogatoires. Pour autant, le principe de subsidiarité devrait devenir un des principes directeurs de la gestion des personnels.

Le cadre juridique de la déconcentration de la gestion a été précisé par les avis d'assemblée générale du Conseil d'Etat des 7 juin 1990 (n°347712) et 30 mai 1996 (n°358896). Les pouvoirs de gestion des personnels des corps de fonctionnaires doivent, en principe être dévolus aux services déconcentrés même si tout ou partie de ces pouvoirs peuvent être retenus au niveau des administrations centrales, eu égard, notamment, à la mission confiée à ces corps, à la situation de leurs effectifs et à la nature des actes de gestion en cause. Lorsque ces pouvoirs sont délégués aux échelons déconcentrés, la délégation doit,

sauf raisons particulières, concerner semblablement toutes les circonscriptions de gestion (départementales, régionales ou inter-régionales). Enfin, le principe d'égalité de traitement des agents d'un même corps nécessite que les actes de gestion pris à l'échelon local et nécessitant de prendre en compte les mérites respectifs des agents soient susceptibles de concerner un effectif suffisant de fonctionnaires (de l'ordre d'une cinquantaine).

Mise en œuvre :

- **Poser en principe d'action**, dans une circulaire du Premier ministre, que les actes de gestion des personnels doivent être déconcentrés si, et dans la mesure où cette déconcentration contribue au développement des responsabilités. Une telle « doctrine administrative » paraît indispensable pour fixer les références de gestion dans les services de l'Etat. Diriger n'est pas nécessairement gérer et développer les responsabilités n'implique pas forcément de gérer. Mais ces deux fonctions impliquent que leur titulaire ait les moyens de se faire entendre du gestionnaire : en bref, et sans être caricatural, il faut que les « chefs » soient des « patrons ». Le développement des responsabilités implique que le responsable ait en mains des leviers efficaces en matière de ressources humaines. La déconcentration doit se faire au niveau approprié, pour permettre la constitution de cellules professionnelles spécialisées en matière de ressources humaines et disposant de la taille critique. La déconcentration ne doit pas correspondre, pour les administrations centrales, à la voie de la facilité, conduisant à transférer aux échelons déconcentrés des compétences, sans transfert concomitant de moyens. Elle ne doit pas être davantage l'occasion de « désencombrer » le centre en le débarrassant des tâches sans valeur ajoutée. Autrement dit, la déconcentration doit être pensée comme un système de décision, comme un vecteur de réactivité, comme un facteur de simplification globale, et non comme un transfert de charges du centre vers la périphérie.

- **Pour les actes de gestion des personnels autres que les mutations, y compris ceux impliquant de prendre en compte les mérites respectifs des agents :**

    - **Rechercher, pour chaque administration, un échelon déconcentré** (interrégional, régional, interdépartemental ou départemental selon l'administration concernée) pertinent pour la déconcentration de la gestion des

ressources humaines et pour lequel l'effectif de chaque corps est au moins égal à 50 agents.

- **Déléguer, autant que possible, à cet échelon déconcentré** les pouvoirs de gestion des personnels, y compris ceux impliquant de prendre en compte les mérites respectifs des agents, et **créer à cet effet, au niveau de cet échelon déconcentré une CAP** propre à chaque corps, en premier lieu pour toutes les administrations hors du périmètre de la Réate (Education nationale, Police, Finances publiques, Défense, etc.), qui obéissent à une logique d'organisation ministérielle et nationale et dont les effectifs, sur le terrain, sont nombreux.

➢ **Pour les mutations**

- **Créer, dans chaque région, des CAP communes à plusieurs corps** (le regroupement pouvant être soit par niveau, soit par profession), comme l'autorise le deuxième alinéa de l'article 14 du titre II du statut général. Ces CAP auraient compétence pour se prononcer sur les mutations infra régionales, autorisant ainsi la **déconcentration au niveau régional des mutations internes à la région.**

- **Conserver au niveau central, les pouvoirs de gestion relatifs aux mutations interrégionales**. Pour ces mutations, la CAP nationale propre à chaque corps garderait sa compétence.

- **Organiser, pour tous les agents, les mutations en deux phases successives.** Un premier tour de mutation concernerait les mutations interrégionales, les décisions de gestion étant prises au niveau central. Puis un deuxième tour concernerait les mutations infrarégionales, les décisions étant prises au niveau régional. Les plateformes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH) seraient chargées de coordonner la phase de mutations infrarégionales, notamment en ce qui concerne les calendriers de mutations de chaque corps.

5.8. Penser l'administration territoriale de l'Etat (périmètre « Réate ») comme un centre de responsabilités

L'administration territoriale de l'Etat a connu ces dernières années un bouleversement sans précédent. A été mis en place, au 1er janvier 2010 pour l'échelon départemental, puis de 2010 à 2011 pour l'échelon régional une nouvelle organisation des services déconcentrés de l'Etat, dans le cadre de la Réate (Réforme de l'administration territoriale de l'Etat), avec comme objectifs affirmés de resserrer le nombre de directions départementales et régionales, de renforcer les rôles de pilotage des préfets de département et de région, et de permettre des synergies générant des économies de moyens. Le nombre de directions départementales a été ramené à 2 ou 3 selon les départements, et le nombre de directions régionales à 5.

En outre, alors que les directions régionales correspondent, à peu de choses près, aux périmètres ministériels, au niveau départemental, c'est une logique territoriale qui a prévalu et s'est traduite par la création de directions départementales interministérielles (DDI).

Mais, à ce jour, **cette réorganisation administrative n'a trouvé quasiment aucune traduction en termes de gestion des personnels**. Dans les DDI travaillent ensemble, et souvent dans le même bureau et sur des missions comparables, des agents appartenant à des corps différents, rattachés à des ministères différents, ayant des régimes indemnitaires différents et des conditions de travail différentes. **Ce morcellement statutaire est source de désorganisation du service et d'incompréhension des agents** : faisant apparaître comme jamais les divergences entre ministères dans leur gestion des ressources humaines, il complique la tâche des gestionnaires et donne aux agents une impression d'inégalité. En outre, alors **que les agents sont placés sous l'autorité des préfets**, responsables au niveau territorial de la mise en œuvre des politiques publiques, **leur gestion reste ministérielle** et souvent centralisée.

Le périmètre « Réate », placé sous l'autorité des préfets, représente en tout moins de 100 000 agents. **Il serait donc erroné de penser l'administration de l'Etat comme un tout interministériel organisé selon une logique territoriale**. Au contraire, une grande majorité de fonctionnaires de l'Etat exercent dans des administrations dont la logique reste ministérielle et nationale.

Il n'en reste pas moins que les difficultés de gestion des personnels suscitées par la Réate sont grandes et doivent être résolues.

La tentation « d'horizontaliser » complètement la gestion des fonctionnaires de l'Etat exerçant sous l'autorité des préfets doit toutefois être écartée. Si la création de corps interministériels de l'administration territoriale de l'Etat résoudrait certaines difficultés, elle aurait nécessairement pour conséquence de couper les personnels de leurs corps et de leurs ministères d'origine ce qui serait doublement problématique. D'une part, cela risquerait de nuire à la cohérence de certaines politiques publiques, qui doivent être conduites sur tout le territoire national de façon homogène. D'autre part, cela provoquerait une très regrettable perte d'identité professionnelle et de compétences des agents exerçant dans l'administration territoriale de l'Etat. Or un préfet n'a pas besoin d'une administration entièrement généraliste, il doit au contraire s'appuyer sur des professionnels ayant une compétence technique solide dans leur domaine.

Mise en œuvre :

- **Affirmer le rôle des préfets dans les procédures de nomination des directeurs régionaux et départementaux**. Le décret n°2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat prévoit une consultation des préfets concernés préalablement à la nomination des directeurs régionaux et directeurs régionaux adjoints, d'une part (article 10), des directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints, d'autre part (article 12). Il convient que cet avis préalable du préfet soit pris en considération. Or aujourd'hui, si c'est le plus souvent le cas en ce qui concerne l'échelon départemental, il est malheureusement fréquent que la procédure, pour les directeurs régionaux, reste assez formelle. Par ailleurs, lorsqu'un emploi de direction de l'administration territoriale de l'Etat est vacant, le préfet concerné devrait pouvoir définir, en amont de la nomination et préalablement à sa consultation, un profil préférentiel pour le poste à pourvoir. Ces procédures permettant d'associer les préfets à la procédure de choix de leurs principaux collaborateurs auraient naturellement vocation à s'appliquer à la sphère « Réate » mais aussi, et sans doute plus encore, au sein même du ministère de l'intérieur, pour la nomination des chefs de service territoriaux de sécurité publique.

- **Prévoir que le préfet, après consultation du collège des chefs de service, donne un avis sur les avancements, notamment de grade, des cadres des services déconcentrés placés sous son autorité**. Le pouvoir de gestion de ces agents resterait donc de la compétence de l'autorité ministérielle centrale ou déconcentrée à laquelle ils sont rattachés, mais le préfet de région aurait la possibilité de donner un avis préalable à toute décision d'avancement concernant ces agents. Une telle procédure d'avis du préfet sur les avancements existe d'ores et déjà pour les chefs de service déconcentrés (article 31 du décret n°2004-374 du 29 avril 2004), mais il semble opportun de l'étendre en premier lieu aux cadres des services déconcentrés de l'Etat.

- **Harmoniser, pour les agents du périmètre « Réate », les règles relatives au temps de travail, aux conditions de travail et à l'action sociale.**

- **En matière indemnitaire, rechercher rapidement, pour les agents du périmètre Réate, une harmonisation des régimes et des niveaux** selon une approche fonctionnelle compatible avec les impératifs de gestion des ressources humaines de chaque ministère. A cet égard, il faut souligner que le développement des cadres professionnels interministériels (proposition 5.5) devrait contribuer à cet objectif puisqu'il se traduira nécessairement par une harmonisation indemnitaire. Il est rappelé en effet qu'en vertu de l'avis d'assemblée générale du Conseil d'Etat des 28 et 29 mai 2009 (n°382741), le seul critère du ministère d'affectation ne peut fonder une différence de régime indemnitaire au sein d'un corps interministériel, ce qui impose d'harmoniser, dans les cinq ans qui suive la création du corps, la situation indemnitaire des agents selon une approche fonctionnelle et non ministérielle.

- **Réaliser une évaluation, fin 2014 au plus tard, de la mise en œuvre des décisions n° 30, 31 et 32 du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013**. Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 a décidé de ne pas lancer de nouvelle réorganisation des services de l'administration territoriale de l'Etat mais plutôt de se concentrer sur l'amélioration de leur fonctionnement concret. Dans cette perspective, des décisions ont été prises en ce qui concerne l'architecture budgétaire

de l'Etat : désignation des préfets de région comme responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par les services placés sous leur autorité (n°30), modification du calendrier du dialogue de gestion entre administration centrale et services déconcentrés (n°31), simplification de la cartographie des programmes et des BOP (n°33). Il sera nécessaire, lorsque ces décisions auront été mises en œuvre d'évaluer dans quelle mesure elles auront permis de surmonter les difficultés que cause aujourd'hui à l'administration territoriale de l'Etat l'architecture budgétaire.

5.9. Revaloriser les commissions administratives paritaires en les concentrant sur des missions essentielles

Regardées comme des institutions essentielles de la fonction publique de l'Etat depuis 1946, les commissions administratives paritaires sont, aux termes de l'article 14 du titre II du statut général, « *consultées sur les décisions individuelles intéressant les membres du ou des corps qui en relèvent* ».

Toutefois, force est de constater que leur fonctionnement est devenu très formel et bureaucratique. Dans certains ministères, les CAP durent parfois plusieurs jours, afin de pouvoir examiner les situations de centaines d'agents, parfois sur des sujets très mineurs, alors que la masse des dossiers et l'éloignement du terrain ne permettent pas toujours un véritable travail de fond. **Cet état de fait n'est satisfaisant ni pour les gestionnaires, ni pour les organisations syndicales, ni pour les agents.**

1°) A cet égard, **les critiques contre la « dérive coutumière », formulées par le Conseil d'Etat dans son rapport public de 2003, restent valides**. **Trop souvent, les CAP font l'objet de consultations alors même que les textes ne les imposent pas**. On peut citer comme exemple le cas des mutations : sauf quand un tableau périodique de mutation est dressé, l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 n'impose de consulter la CAP que lorsque la mutation comporte changement de résidence ou modification de la situation de l'intéressé. Il arrive pourtant fréquemment que les CAP soient consultées sur des mutations de très faible portée, n'ayant pas de conséquence significative sur la situation de l'agent.

2°) Plusieurs des propositions formulées par ailleurs sont de nature, si elles sont suivies, à constituer une première réponse. La poursuite de la politique de fusion de corps (proposition 5.5) aboutira à une réduction du nombre de CAP, de même que le développement, dans certains cas, des CAP communes à plusieurs corps (même proposition). La simplification du mécanisme des avancements d'échelons (proposition 6.1.6) devrait, quant à elle, libérer du temps, le dispositif actuel étant particulièrement « chronophage » et assez largement privé de sens. Enfin, la déconcentration de la gestion des ressources humaines (proposition 5.7) devrait permettre de rapprocher les CAP des autorités d'emploi et d'alléger la charge des CAP centrales.

3°) Au-delà, il importe de réformer le travail même des CAP. L'on peut tout d'abord **souhaiter que les CAP ne se consacrent pas exclusivement aux questions individuelles mais puissent suivre le pilotage collectif des corps** pour lesquels elles sont compétentes. En effet, si les CAP sont compétentes pour les actes individuels, alors que les comités techniques le sont pour les questions relatives « *à l'organisation et au fonctionnement des services* », aucune instance n'est véritablement chargée du suivi collectif des corps de fonctionnaires. A l'occasion de la réforme des comités techniques par le décret n°2011-184 du 15 février 2011, la disposition existant dans le décret de 1982, prévoyant la possibilité pour un CTP d'entendre deux représentants du personnel à la CAP du corps intéressé par une question statutaire examinée par le CTP, n'a pas été reprise. Il serait donc intéressant, sans empiéter sur les compétences des comités techniques en matière statutaire, que les CAP se voient reconnaître une compétence consultative pour le suivi des questions intéressant les corps de fonctionnaires.

4°) Enfin, il est sans doute possible **d'alléger les missions consultatives des CAP sans pour autant affaiblir le respect du principe constitutionnel de participation**, consacré par le préambule de la Constitution de 1946, non plus que celui du principe d'égalité de traitement entre agents d'un même corps.

Si, à l'heure actuelle, la plupart des actes de gestion soumis à examen de la CAP lui sont soumis de droit et systématiquement, il est envisageable que certains de ces actes ne lui soient soumis qu'en cas de demande en ce sens soit du fonctionnaire soit des organisations syndicales. Un tel dispositif garantirait les intérêts du fonctionnaire comme

ceux du corps, tout en permettant à la CAP de ne pas s'arrêter sur des décisions ne présentant pas de véritable enjeu.

Pourraient faire l'objet d'un tel dispositif les actes relatifs à la réintégration d'un agent après détachement, ceux relatifs au détachement d'un agent (sauf dans le cas où le détachement est prononcé d'office), et ceux relatifs aux mutations, hormis le cas où est dressé un tableau de mutation (qui, étant difficilement divisible, ne peut qu'être examiné tout entier). En pareil cas, la CAP devrait en revanche se prononcer sur les éventuels critères retenus pour décider des mutations. Elle pourrait également débattre annuellement d'un bilan des mobilités des agents du ou des corps pour lesquels elle est compétente.

Mise en œuvre :

- **Confier aux CAP une mission de suivi des évolutions des missions, qualifications et besoins de formations des corps de fonctionnaires**. Ceci nécessite une modification de l'article 14 de la loi du 11 janvier 1984 et de l'article 25 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982.

- **Lutter contre la « dérive coutumière »** en évitant de soumettre à avis des CAP des actes de gestion que les textes n'imposent pas de lui soumettre.

- **Prévoir que** les actes relatifs à la réintégration d'un agent après détachement, relatifs au détachement d'un agent, et relatifs aux mutations (hormis le cas où est dressé un tableau de mutation) ne sont soumis à la CAP **qu'en cas de demande en ce sens soit du fonctionnaire soit des organisations syndicales. Ceci nécessite de modifier** les articles 60 de la loi du 11 janvier 1984 et 25 du décret n°82-451 du 28 mai 1982.

- **Débattre en CAP des éventuels critères retenus pour décider des mutations.**

- **Débattre en CAP, annuellement, d'un bilan des mobilités des agents.**

- **Publier chaque année, dans le bilan social des ministères, les indicateurs de suivi des CAP** (nombre de séances, durée des sessions, effectifs en jours-agents consacrés par l'administration à leur préparation et à leur tenue).

5.10. Mieux prévoir et accompagner les restructurations des services

1°) L'exigence d'adaptation des administrations publiques impliquera inévitablement des **restructurations de services, avec ou sans relocalisation**. Dans cette optique, **le statut général des fonctionnaires est, en principe, un atout pour l'administration aussi bien qu'une garantie pour les agents**. En effet, il faut rappeler que, selon la formule traditionnelle, le fonctionnaire n'est propriétaire que de son grade, pas de son emploi, qui doit rester entre les mains de l'administration. C'est une différence fondamentale avec une situation contractuelle. L'article 12 du titre 1er du statut général dispose d'ailleurs que « *En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient* ».

2°) De la théorie à la pratique il y a parfois, cependant, un écart que les responsables ont alors du mal à surmonter faute d'outils adéquats d'accompagnement des mobilités et mutations contraintes.

Le dispositif de réorientation professionnelle, créé dans la fonction publique de l'Etat par la loi du 3 août 2009 et organisé par le décret n° 2010-1402 du 12 novembre 2010, n'a pas eu réellement l'occasion d'entrer en vigueur. Peut être mal présenté, en tout cas mal reçu, il a créé plus de polémique qu'il n'a réglé de problèmes. On peut le regretter. Toujours est-il que, tout en abrogeant le dispositif de réorientation professionnelle, l**e projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires prévoit de nouvelles règles applicables en cas de restructurations de services.** Est ainsi envisagée, pour le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé, une **priorité de recrutement**, sur sa demande, sous forme d'affectation ou de détachement, sur tout emploi correspondant à son grade et vacant dans un service ou administration située dans la même zone géographique, après avis de la commission administrative paritaire compétente. Ces priorités de recrutement seront énoncées aux articles 60 (pour l'affectation) et 62 (pour le détachement) de la loi du 11 janvier 1984.

Ce dispositif de priorité de recrutement peut constituer un levier utile pour accompagner les mutations au sein de la même zone géographique. Mais il est nécessaire de rappeler que s'il n'est, passé un certain délai, pas possible de faire jouer les priorités de recrutement dans la zone géographique concernée, faute d'emploi disponible, **seule demeure ouverte la voie de**

l'affectation d'office sur un emploi situé hors de cette zone géographique, le fonctionnaire ainsi affecté d'office étant bien évidemment tenu de se conformer à cette affectation, faute de quoi il serait regardé comme ayant abandonné son poste.

3°) **L'administration ne peut cependant s'abriter derrière des dispositifs purement juridiques soit de priorités, soit de contraintes. Elle doit se soumettre à certaines des disciplines qu'en matière de restructurations la loi impose aux entreprises** :

- gestion prévisionnelle ;
- consultation en amont des instances représentatives, en l'espèce les comités techniques concernés ;
- efforts de formation et d'adaptation.

Il s'agit là d'un domaine dans lequel le droit de la fonction publique pourrait utilement s'inspirer du code du travail.

Par ailleurs, l'administration devrait pouvoir disposer d'un **véritable dispositif d'accompagnement des mutations**. Les mécanismes indemnitaires qui ont pu être institués ou jouer occasionnellement devraient faire l'objet d'une évaluation, laquelle pourrait déboucher sur un mécanisme permanent d'accompagnement (logement, travail du conjoint) à l'instar de ce que beaucoup de grandes entreprises savent faire.

<u>Mise en œuvre :</u>

- Concevoir, quand une restructuration est envisagée, un **plan d'accompagnement des mobilités et des mutations.**

- Prévoir, dans le titre II du statut général des fonctionnaires, un **dispositif d'affectation d'office pour le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé**, en complément des priorités de recrutement prévues par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Il s'agirait d'introduire dans la loi du 11 janvier 1984 un article 62 bis ainsi rédigé : « *Si, dans un délai raisonnable eu égard à la nature de l'emploi supprimé et au grade du fonctionnaire affecté sur cet emploi, l'administration n'est pas en mesure, faute d'emploi disponible, de faire jouer les priorités d'affectation ou de détachement prévues aux derniers alinéas des articles*

60 et 62, elle propose au fonctionnaire a&²u moins trois emplois vacants correspondant à son grade et l'affecte dans celui de ces emplois que le fonctionnaire choisit. »

- **Doter l'administration des moyens d'accompagner les mutations** des fonctionnaires affectés d'office suite à une restructuration (formation, aide financière à la mobilité, recherche de logement, travail du conjoint…).

6. DEFINIR UN CADRE SALARIAL MOTIVANT ET ASSURER DES PARCOURS PROFESSIONNELS DE QUALITE

6.1. Repenser les structures des carrières et des classifications, dans la perspective d'une rénovation de la grille

6.1.1 Caractériser chaque corps ou cadre d'emploi par un « niveau de fonctions » qui correspondrait soit au diplôme détenu, soit à la nature des missions et des responsabilités exercées

Comme cela a été montré précédemment, la classification actuelle des corps et cadres d'emplois en trois catégories, selon le critère exclusif du diplôme universitaire, présente de sérieux inconvénients.

1°) Une première mesure de sécurisation de la classification consisterait à **subordonner toute certification de la formation initiale** dispensée aux stagiaires, avant leur titularisation, à un contreseing du ministre de la fonction publique.

2°) Une deuxième mesure de nature à clarifier la classification des corps consisterait à **abandonner, sinon la notion de catégorie elle-même, du moins la référence exclusive au critère du diplôme, sauf pour certains corps dans lesquels la possession d'un diplôme universitaire constitue un élément nécessaire pour apprécier l'aptitude d'un agent à exercer ses missions** (corps enseignants, ingénieurs, professions réglementées). Pour la

majorité des corps et cadres d'emploi, la classification résulterait d'autres critères, qui seraient cumulatifs : nature des missions, compétences et qualifications requises pour l'exercice de ces missions, responsabilités exercées.

Dans cette hypothèse, les actuelles catégories A, B et C seraient conservées, mais la loi serait modifiée afin de mentionner expressément ces différents critères de classement. Une catégorie nouvelle devrait également être créée pour se superposer aux trois catégories actuelles : elle concernerait les corps exerçant les missions exigeant des compétences et qualifications particulièrement élevées.

Il appartiendrait ensuite aux différents statuts particuliers de fixer le classement de chaque corps dans l'une des catégories, en sélectionnant ou combinant les critères législatifs.

3°) Une troisième mesure, plus ambitieuse et qui constituerait une autre option, consisterait à remplacer les actuelles « catégories » par des « niveaux de fonctions». Chaque corps ou cadre d'emploi serait caractérisé par un « niveau de fonctions », soit eu égard au niveau du diplôme pour les corps dans lesquels cet élément est incontournable (enseignants, par exemple), soit en tenant compte de la nature des missions exercées et du niveau de responsabilités.

Cinq niveaux de fonctions pourraient ainsi être reconnus. Un **sixième niveau**, au sommet, correspondrait aux emplois de très haut niveau de responsabilités. Aucun corps ou cadre d'emplois ne lui serait spécifiquement attaché. Ce scénario reposant ainsi, au total, sur six niveaux de fonctions paraît réaliste et de nature à répondre aux exigences de professionnalisation.

6.1.2. Mettre en place pour chaque corps ou cadre d'emploi deux paliers de recrutement, le premier à destination des personnes sans expérience professionnelle, le second à destination des personnes ayant acquis une expérience professionnelle dans la fonction publique ou dans le secteur privé.

Dans le schéma proposé ci-dessus, reposant sur la reconnaissance de «niveaux de fonctions », les recrutements seraient effectués, pour les personnes sans expérience professionnelle, à un

premier palier, en pied de corps, par la voie du concours externe. Ces agents accéderaient ainsi au premier grade du corps ou du cadre d'emploi.

Un **second palier de recrutement** serait destiné aux personnes détenant déjà une expérience professionnelle suffisante, acquise dans la fonction publique ou hors de celle-ci. Ce recrutement serait organisé, selon le corps, par voie de concours interne (pouvant comporter des épreuves de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle), de « troisième concours », de nominations au tour extérieur. **Les agents ainsi recrutés accéderaient directement au deuxième grade des corps organisés en trois grades**, et au second et dernier grade des corps ne comportant que deux grades.

6.1.3. Privilégier les structures de corps ou de cadre d'emplois à trois grades et reconsidérer l'utilisation du mécanisme d'avancement « promus/promouvables » qui a souvent conduit à déséquilibrer la structuration, par grades, des différents corps.

1°) Sous réserve d'exceptions tenant aux particularités de quelques corps ou cadres d'emplois, une structure de corps à trois grades devrait être privilégiée, à tout le moins pour les niveaux de fonctions moyens et supérieurs.

Dans ce schéma, tout agent aurait vocation à accéder au deuxième grade. Pour autant, les avancements de grade, résultant de l'inscription à un tableau d'avancement, devraient continuer à reposer sur l'appréciation de la valeur professionnelle des agents ainsi que sur les acquis de l'expérience professionnelle.

2°) Par ailleurs, les avancements ne devraient pas conduire à déséquilibrer la structure des corps par grades. Force est de constater, à cet égard, que le mécanisme des taux de promotion (ratio promus/promouvables), institué dans la fonction publique de l'Etat par le décret n° 2005-1090 du 1er septembre 2005, n'a pas tenu toutes ses promesses. Selon ce décret, le nombre maximum des fonctionnaires appartenant à un corps et pouvant être promus à l'un des grades d'avancement de ce corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Or, les taux de promotion, devenus un simple enjeu de négociation, ont souvent été fixés par les ministères, au cours des années récentes, sans réelle préoccupation de gestion prévisionnelle

des effectifs. Il en est résulté, dans certains cas, une structure de corps déséquilibrée, dans laquelle la part des agents relevant du grade supérieur est devenue excessive. Un dispositif d'avancement plus pertinent consisterait à **associer à un pyramidage fixé par le décret statutaire** un mécanisme de « **taux d'avancement de sauvegarde** » qui permettrait d'éviter que le nombre d'avancements soit freiné, à l'excès, par la faiblesse du nombre de départs d'agents du grade supérieur.

3°) Le **troisième grade**, lorsqu'il serait créé, permettrait de reconnaître les capacités particulières de certains agents. Selon les professions et les niveaux, les critères à retenir pour l'accès au troisième grade pourraient inclure le degré d'expertise ou de technicité, l'ampleur des responsabilités exercées en termes d'encadrement, de gestion budgétaire, ou encore le caractère « exposé » des fonctions.

L'avancement au troisième grade prendrait nécessairement la forme d'un avancement au choix. Il ne paraît pas opportun de revenir sur le dispositif des « grades à accès fonctionnels » (GRAF) créé par la loi du 5 juillet 2010, et qui permet aux statuts particuliers de certains corps de catégorie A de la fonction publique de l'Etat (corps recrutés par la voie de l'ENA, corps interministériels….) ainsi que des corps et cadres d'emploi de catégorie A des deux autres versants de subordonner l'avancement de grade à l'exercice préalable de certaines fonctions correspondant à un niveau particulièrement élevé de responsabilités. Les corps des administrateurs civils et des attachés d'administration de l'Etat sont, notamment, dotés désormais d'un GRAF. Dans le schéma proposé plus haut, les GRAF concerneraient au premier chef les corps relevant des « niveaux de fonctions » élevés.

4°) Ce schéma n'exclurait en rien la possibilité d'accéder à un corps supérieur par la voie de **la promotion interne**. Le concours interne ouvrirait même, au contraire, fréquemment, l'accès au deuxième grade d'un corps supérieur.

5°) L'architecture ainsi proposée n'**implique pas davantage la disparition des actuels statuts d'emploi**, qui marquent la reconnaissance des responsabilités particulières attachées à certains emplois et qui constituent une bonne utilisation de la distinction du grade et de l'emploi.

6.1.4. Unifier le barème des traitements de la fonction publique en traduisant en indices chiffrés les échelles lettres

1°) La grille des classifications et des rémunérations des corps de fonctionnaires a été créée par le décret du 10 juillet 1948. A l'origine, elle ne comportait que des indices chiffres.

Toutefois, à la suite d'une période de malaise dans la haute fonction publique, un arrêté du 29 août 1957 a prévu que les fonctionnaires dont l'indice net était supérieur à 650 (indice brut 1000) seraient revalorisés dans des groupes hors échelle.

Actuellement, ce sont les grades et emplois affectés d'un indice supérieur à l'indice brut 1015 qui sont classés hors échelle.

Il existe aujourd'hui huit groupes hors échelle : A, B, B bis, C, D, E, F et G. A l'exception des ces deux derniers, les groupes hors échelle comprennent des chevrons qui constituent, pour un même échelon, différents niveaux de rémunération. À la différence de l'échelon, le chevron exige la perception effective pendant un an de la rémunération correspondante pour passer au chevron supérieur. La jurisprudence a toujours estimé que l'attribution des chevrons restait sans relation avec l'avancement des agents dans les corps auxquels ils appartiennent (CE, 13 novembre 1998, Mullender). Aux échelles lettres sont associés, en gestion, des « indices implicites » (indice majoré et indice brut).

Le barème des traitements classés hors échelle n'avait pas été conçu pour être publié. De fait, de 1957 à 1981, ses revalorisations ne furent pas rendues publiques. La décision de rendre public ce barème fut prise à la fin de l'année 1981 et, depuis lors, la transparence est donc assurée.

Il n'en demeure pas moins que la grille indiciaire demeure formellement séparée entre une grille indiciaire proprement dite couvrant les échelles chiffre, et un barème spécifique des traitements hors échelle.

Ce mécanisme est complexe et demeure source d'ambiguïté. Il est donc proposé d'unifier complètement la grille indiciaire en y intégrant les indices implicites associés aux échelles lettre. Le principe des chevrons serait maintenu.

Les indices correspondant aux échelles lettre sont actuellement les suivants :

Indice majoré	Hors échelle lettre	Chevron	Indice brut
881	A	1	1100
916	A	2	1150
963	A	3	1216
963	B	1	1216
1004	B	2	1275
1058	B	3	1350
1058	BB	1	1350
1086	BB	2	1390
1115	BB	3	1430
1115	C	1	1430
1139	C	2	1465
1164	C	3	1500
1164	D	1	1500
1217	D	2	1575
1270	D	3	1650
1270	E	1	1650
1320	E	2	1725
1369	F	1	1800
1501	G	1	2000

Il est intéressant, à cet égard, de relever que l'écart indiciaire extrême, c'est-à-dire l'écart des traitements indiciaires, entre les sommet de grille (hors échelle G, soit indice majoré 1501) et le minimum de traitement (soit l'indice majoré 309) est inférieur à 5.

6.1.5. Développer les échelons fonctionnels et les échelons spéciaux

1°) La notion d'échelon n'est pas prévue par le titre Ier du statut général, qui ne se réfère, à l'article 12, qu'au grade, en posant le principe de la distinction entre le grade et l'emploi.

Ce sont les trois lois propres à chacune des fonctions publiques qui offrent au pouvoir réglementaire la possibilité de déterminer, pour chaque grade d'un corps, un certain nombre d'échelons et qui lui confient le soin d'organiser les règles d'avancement d'échelon. L'article 30 de la loi du 11 janvier 1984 prévoit ainsi que : « *La hiérarchie des grades dans chaque corps, le nombre d'échelons dans chaque corps, les règles d'avancement d'échelon et de promotion au grade supérieur sont fixés par les statuts particuliers* », et son article 56 que « *l'avancement .des fonctionnaires comprend l'avancement d'échelon et l'avancement de grade* ». L'échelon détermine la rémunération indiciaire de l'agent.

2°) Le système de la carrière impliquant seulement que le fonctionnaire soit « propriétaire » de son grade, il serait possible, sans méconnaître la Constitution, d'envisager la disparition pure et simple des échelons, par modification des statuts des trois fonctions publiques. Les partisans d'une telle option mettent en avant l'importance de la prise en compte de l'ancienneté dans les mécanismes d'avancement et, par suite, le caractère trop linéaire et égalitaire des déroulements de carrière.

Si elle était retenue, cette option impliquerait, même si elle n'était appliquée qu'aux agents entrant dans la fonction publique, de remplacer les échelons par des indemnités ou des bonifications liées à l'ancienneté. Il n'est pas envisageable, en effet, d'imaginer que les avancements, au cours de la carrière d'un fonctionnaire, prennent uniquement la forme d'avancements de grade ou d'occupation d'emplois fonctionnels (lesquels ne sont d'ailleurs pas généralisables à l'ensemble de la fonction publique). L'attractivité de la fonction publique implique que les agents puissent escompter un déroulement de carrière indépendamment des

avancements de grade, lesquels n'interviennent en général au mieux qu'au terme de 10 ou 15 ans, et de changements de corps, normalement moins fréquents.

Il est donc préconisé de conserver la notion d'échelons, à condition de maintenir ou de développer certains dispositifs spécifiques permettant de mieux gérer les avancements d'échelon.

3°) En premier lieu, **la valeur professionnelle** et l'engagement des agents doivent être mieux pris en compte pour les avancements d'échelon (cf. proposition 6.1.6).

4°) En deuxième lieu, il convient de développer, pour les corps relevant des actuelles catégories A et B, **les échelons fonctionnels**, c'est-à-dire des échelons ne bénéficiant qu'aux agents occupant certaines fonctions de responsabilité. Ces échelons fonctionnels existent d'ores et déjà pour le grade supérieur de certains corps, comme le corps interministériel des attachés, ou le corps des directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière,

Selon la jurisprudence, les nominations à l'échelon fonctionnel d'un grade ont pour effet, non de conférer à leurs bénéficiaires un grade mais de leur attribuer un emploi. (CE, 24 juillet 1981, Fédération autonome des syndicats de police). Il convient de s'appuyer sur ce levier.

5°) Enfin, il conviendrait de généraliser aux corps de l'actuelle catégorie A **les échelons spéciaux**, qui existent déjà au somme des grades de certains corps (attachés, administrateurs civils, contrôle général économique et financier…), et qui consistent à conditionner l'accès à ces échelons, contingentés, à l'inscription sur un tableau d'avancement. La jurisprudence a assimilé ces échelons spéciaux à des grades (CE, 28 janvier 2013, Union fédérale des fonctionnaires et assimilés).

6.1.6. Donner davantage de sens aux avancements d'échelons

1°) L'article 57 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 prévoit aujourd'hui que l'avancement d'échelon, au sein de la fonction publique de l'Etat, « *est fonction à la fois de l'ancienneté et*

de la valeur professionnelle des fonctionnaires, telle qu'est définie à l'article 17 du titre 1er du statut général ».

Le statut particulier de chaque corps prévoit la durée de services nécessaire pour passer d'un échelon à l'échelon supérieur. Il est, le plus souvent, prévu une durée minimale et une durée moyenne. (sauf dans les corps de l'éducation nationale, où les avancements d'échelon se font au « grand choix », au « petit choix » ou à l' « ancienneté »).

Les dispositions réglementaires relatives à la notation, puis à l'évaluation des fonctionnaires de l'Etat ont toujours organisé un lien entre la valeur professionnelle de l'agent et la plus ou moins grande rapidité de l'avancement d'échelon. Ainsi, sous l'empire de l'ancien décret de 1959, la moitié de l'effectif noté pouvait bénéficier d'une réduction d'ancienneté.

Aujourd'hui, l'article 7 du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat prévoit qu'au vu de leur valeur professionnelle, il est attribué annuellement aux fonctionnaires, dans chaque corps, des réductions ou des majorations d'ancienneté par rapport à l'ancienneté moyenne exigée par le statut du corps pour accéder d'un échelon à l'échelon supérieur. Il ne peut être attribué chaque année au même agent plus de trois mois de réduction ou de majoration d'ancienneté. Après avis de la commission administrative paritaire, il est réparti annuellement, entre les fonctionnaires appartenant à un même corps, un ou plusieurs mois de réduction d'ancienneté, sur la base de 90 mois pour un effectif de 100 agents. Des majorations de la durée de service requise pour accéder d'un échelon à un échelon supérieur peuvent, après avis de la CAP, être appliquées aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle est insuffisante, par décision du chef de service. Le nombre des mois de majoration est ajouté au nombre de mois de réduction d'ancienneté à répartir.

Certains décrets statutaires, au demeurant de plus en plus nombreux, prévoient toutefois des durées fixes de temps passé dans l'échelon inférieur ; sont concernés les administrateurs civils, les attachés d'administration de l'Etat, les conservateurs du patrimoine, les psychologues de la protection judiciaire de la jeunesse. (cette durée fixe étant justifiée, s'agissant du corps des attachés, devenu récemment un corps interministériel à gestion interministérielle, par l'absence de commission paritaire compétente pour l'ensemble du corps.)

2°) Les articles 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et 67 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 retiennent la même définition de l'avancement d'échelon pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, mais précisent que « *L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie* ». Le mécanisme est donc différent, et les décrets portant statut particulier des différents cadres d'emplois prévoient en conséquence l'ancienneté maximale et l'ancienneté minimale permettant d'accéder à l'échelon supérieur. L'avancement à une ancienneté « intermédiaire » a toutefois été admis par la jurisprudence (CE, 31 juillet 1992, Commune de Saint-Gratien).

3°) La prise en compte de la valeur professionnelle de l'agent pour l'avancement d'échelon est, dans son principe, saine et irrécusable. Toutefois, elle implique, pour les employeurs publics, une importante mobilisation de moyens en termes de gestion et de consultations, disproportionnée au regard de la portée concrète du dispositif. En effet, le plus souvent, dans la fonction publique de l'Etat, les gestionnaires répartissent le bénéfice des majorations d'ancienneté selon la pratique dite « du tourniquet », en veillant à ce que tous les agents, à tour de rôle et selon une cadence régulière, bénéficient d'un gain en termes d'avancement. Le dispositif contribue par ailleurs à la lourdeur du fonctionnement des commissions administratives paritaires.

4°) Plusieurs orientations paraissent alors envisageables.

a) La première consisterait à supprimer purement et simplement le mécanisme des réductions ou majorations d'ancienneté et conduirait à ce que les durées de service exigées, pour un saut d'échelon, par les statuts particuliers des corps et cadres d'emplois, soient fixes. Cette orientation correspondrait à la généralisation du dispositif déjà retenu par certains statuts particuliers (cf. supra) L'avancement d'échelon serait alors fonction uniquement de l'ancienneté, ce qui impliquerait de modifier non seulement les statuts particuliers et le décret relatif à l'évaluation des fonctionnaires de l'Etat, mais également les articles législatifs relatifs à l'avancement d'échelon. Cette voie serait celle qui allègerait au maximum les tâches de gestion, mais elle pourrait être très mal reçue par l'opinion publique. La généralisation des avancements d'échelon à « durée fixe » impliquerait de pouvoir prendre en compte, d'autres manières, la valeur professionnelle de chaque agent, en l'absence de laquelle la carrière des

fonctionnaires comporterait une prévisibilité et une dimension égalitaire qui ne seraient comprises ni par les citoyens, ni par une partie des agents concernés.

Or, cette ambition se heurte à plusieurs obstacles :

D'une part, si les avancements de grade doivent constituer en principe le moment privilégié de la prise en compte de la valeur professionnelle des agents, ils n'interviennent qu'à une, deux ou trois occasions au cours de la carrière d'un fonctionnaire. D'autre part, les grades à accès fonctionnels ne sont pas adaptés à une partie de la fonction publique.

Enfin, le maintien, voire le renforcement de la prise en compte de la valeur professionnelle de l'agent lors de la fixation du montant de sa rémunération indemnitaire, trouve lui aussi ses limites, que ce soit sur le plan théorique (les agents qui font preuve d'un réel engagement professionnel doivent être récompensés non seulement en termes de rémunération, mais également en termes de carrière), ou sur le plan pratique (la part des indemnités dans le total de la rémunération ne doit pas être excessive).

b) La deuxième orientation consisterait à simplifier le dispositif actuellement applicable, pour la fonction publique de l'Etat.

Le dispositif actuel applicable dans la fonction publique de l'Etat (décret du 28 juillet 2010) permet d'attribuer à un agent un, deux, ou trois mois de majorations d'ancienneté en fonction de son évaluation et autorise donc, en principe, une corrélation précise entre la valeur de l'agent et l'accélération de sa carrière. Il est moins rigide que le dispositif antérieur (décret du 29 avril 2002), dans lequel la variation de la notation d'un agent par rapport à sa notation précédente entraînait une réduction d'ancienneté automatique pour son avancement d'échelon. Mais il n'a en rien allégé la lourdeur des tâches de gestion, ni l'encombrement des CAP.

Sauf à abandonner le principe des contingents de mois de réductions à distribuer, l'intervention des CAP semble incontournable, puisque ce qui bénéficie à un agent ne bénéficie pas à un autre. L'on peut toutefois relever que cette compétence ne résulte pas d'une obligation législative. L'article 55 de la loi du 11 janvier 1984 dispose seulement que « *Les CAP ont connaissance des notes et appréciations ; à la demande de l'intéressé, elles peuvent*

proposer la révision de la notation ». L'article 57, relatif à l'avancement d'échelon, ne prévoit pas la consultation des CAP, à la différence de l'article 58 qui, lui, concerne l'avancement de grade. C'est en réalité le décret du 28 juillet 2010, relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat qui dispose que la répartition annuelle, entre les fonctionnaires d'un même corps, du contingent de mois de réduction d'anciennetés, est effectuée après avis de la CAP compétente.

Dans ces conditions, certains ministères ont simplifié le processus d'attribution des réductions d'ancienneté. Le principe retenu consiste à attribuer un mois de réduction d'ancienneté à chaque agent, sous réserve du respect de l'enveloppe de mois disponibles par corps, sauf aux agents dont la valeur professionnelle n'a pas été reconnue comme suffisante. Il n'est plus possible, dans ce dispositif, de distribuer deux ou trois mois de réductions d'ancienneté à un agent. Si l'enveloppe de mois à répartir est insuffisante par rapport au nombre d'agents à bonifier, des critères de non attribution de réduction d'ancienneté doivent être soumis pour avis à la CAP.

La généralisation de ce type de dispositif (par modification du décret du 28 juillet 2010), plus simple en termes de gestion, et plus proche de celui qui prévaut pour les fonctions publiques territoriales et hospitalières, pourrait être envisagée. En dépit de son caractère un peu manichéen, elle permettrait en effet de simplifier la gestion des avancements d'échelon, tout en évitant que les avancements d'échelon s'effectuent selon le seul critère de l'ancienneté. Mais elle ne résoudrait pas entièrement la pratique du « tourniquet » et conserverait une dimension très égalitariste.

c) Aussi, une troisième orientation, consistant à donner plus de flexibilité au mécanisme de réductions d'ancienneté, **paraît devoir être préconisée.**

Elle conviendrait :

- à **renforcer la sélectivité du dispositif en attribuant trois mois de réduction d'ancienneté** aux seuls agents dont la valeur professionnelle a été reconnue comme particulièrement remarquable, en maintenant la possibilité d'une majoration d'ancienneté pour les agents dont la valeur professionnelle n'est pas suffisante, et n'en attribuant ni réduction ni majoration aux autres agents ;

- à **rendre flexible l'enveloppe des bonifications.** Actuellement, la répartition annuelle, entre les fonctionnaires d'un même corps, s'effectue, selon le décret du 28 juillet 2010, sur la base de 90 mois pour un effectif de 100 agents. Ce ratio annuel (qui était égal à 75 mois pour 100 agents entre 1959 et 2002) devrait être fixé, chaque année, par décret, pour l'ensemble des corps, ou bien, pour chaque corps, par arrêté conjoint du ministre concerné ou de l'autorité investie du pouvoir de gestion du corps concerné, d'une part, et du ministre chargé de la fonction publique, d'autre part, après avis du comité technique, en fonction, notamment, du pyramidage de ce corps.

- à **supprimer le lien qui existe actuellement entre le nombre de majorations d'ancienneté et le nombre de réductions** (les mois de majoration viennent abonder l'enveloppe des mois de réduction à répartir), mais qui ne repose sur aucune logique autre que budgétaire ;

Les articles 7 et suivants du décret du 28 juillet 2010 devraient alors être modifiés en ce sens.

5°) Cette orientation ne ferait pas obstacle au maintien, voire au **développement des bonifications d'ancienneté liées à l'occupation, pendant une durée significative, d'emplois localisés dans des territoires estimés « difficiles » ou à faible attractivité**. Les bonifications d'ancienneté qui s'attachent aujourd'hui aux emplois situés en zone urbaine sensible (un mois pour chacune des trois années devant être accomplies, deux mois par année accomplie au-delà de la troisième année) apparaissent, par exemple, légitimes. Le récent rapport IGA/IGF/IGAS conduit par Mme Corinne Desforges témoigne de l'acuité des difficultés rencontrées par certaines administrations en matière d'affectation. La faible attractivité de certains départements ou de certaines villes résulte parfois du coût de la vie (logement notamment), d'autant que l'indemnité de résidence a cessé progressivement, au fil du temps, de jouer efficacement son rôle.

Il convient de souligner que la jurisprudence admet parfaitement que l'ancienneté soit prise en compte de manière différenciée selon les emplois occupés, par le biais de bonifications d'ancienneté. Il a ainsi été admis, par exemple, des bonifications d'ancienneté pour récompenser la mobilité (CE, 2 mars 1988, Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale CFDT) ou pour des fonctionnaires ayant exercé des fonctions de chef

d'établissement, compte tenu des responsabilités et sujétions liées à de telles fonctions (CE, 17 décembre 2003, Syndicat autonome du personnel enseignant des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion des universités).

6°) Enfin, s'agissant des collectivités territoriales, si le principe de libre administration implique que les autorités territoriales demeurent libres de décider du rythme et du nombre des avancements, il est préconisé de substituer au mécanisme actuel d'avancement à l'ancienneté minimale ou à l'ancienneté maximale (qui conduit très souvent, pour l'autorité territoriale, à retenir le premier), un mécanisme plus proche de celui de l'Etat et reposant sur des durées moyennes, corrigées le cas échéant par des réductions ou des majorations d'ancienneté significatives. Il en irait de même pour la fonction publique hospitalière.

Mise en œuvre :

- **Un mécanisme d'avancement d'échelon plus sélectif et plus flexible** : réduction d'ancienneté de 3 mois ou avancement à la durée moyenne ; fixation annuelle de l'enveloppe des réductions d'ancienneté, soit de façon uniforme pour tous les corps, soit en fonction des caractéristiques propres de chaque corps. Ceci nécessite de modifier le décret du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.
- **Rapprocher les mécanismes d'avancement d'échelon dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière** du dispositif applicable aux fonctionnaires de l'Etat, en modifiant les titres III et IV du statut général.
- **Maintenir, voire développer les bonifications d'ancienneté afin de remédier aux difficultés d'affectation** des fonctionnaires dans des territoires « difficiles » ou à faible attractivité.

6.1.7. Prendre appui sur les politiques de fusion de corps (proposition n° 5.5), de création de « cadres professionnels interministériels » (même proposition) et de création de cadres professionnels « trans-fonctions publiques » (proposition 4.3).

6.1.8. Ouvrir la voie à une rénovation de la grille, en s'appuyant sur les leviers qui viennent d'être décrits.

1°) La rénovation de la grille indiciaire devrait permettre de **recréer des espaces indiciaires suffisants**, autrement dit des **écarts accrus entre le début et la fin de carrière des agents**, et cela pour chacun des niveaux de fonctions. Elle devrait également se traduire par le retour à des **écarts significatifs entre les différents niveaux de fonctions.**

De même, **l'éventail de la grille indiciaire est trop resserré** ; s'il n'est pas envisageable ni d'ailleurs souhaitable de retrouver l'amplitude indiciaire du classement de 1948 (1 à 8), ni même celui de 1987 (1 à 7), l'on avouera que l'écart constaté aujourd'hui (1 à 4,85) fait question. En effet, cet écart est celui qui sépare les traitements de la dizaine de titulaires des plus hauts emplois de la haute administration du traitement de l'agent qui vient d'être recruté au premier échelon du premier grade de la fonction publique. Même si les primes viennent tempérer ce constat, l'on admettra que l'écart n'est pas excessif et qu'il devrait au contraire être réouvert. Si la priorité politique est normalement, et surtout en période de difficultés économiques, de revaloriser les plus bas salaires, ce que chacun peut comprendre, et tout d'abord les hauts fonctionnaires eux-mêmes, le moment devra venir de revaloriser également le milieu et le haut de la grille des salaires.

2°) L'allongement de la durée de vie professionnelle rend inévitable un **allongement de la durée des carrières**. L'accès au deuxième grade du corps ne devrait pas, notamment, intervenir de manière trop rapide. Il importe toutefois de ne pas prévoir des déroulements de carrière excessivement longs, qui nuiraient à l'attractivité de la fonction publique. A ce titre, des durées de trente ans apparaissent comme raisonnables.

3°) La restructuration de la grille devrait nécessairement, compte tenu des impératifs et des enjeux très lourds, s'inscrire sur une période de plusieurs années. Elle doit permettre d'intégrer une partie des actuelles rémunérations indemnitaires.

6.2. Fixer les lignes directrices de la politique salariale

1°) Les **accords du 21 février 2008** avaient défini une méthodologie de la négociation dont il n'y a pas lieu de s'écarter pour l'essentiel, en particulier en ce qui concerne le calendrier calé sur deux types d'échéances :

- Le premier serait, en principe, déterminé en fonction d'un **rythme triennal** permettant de fixer les grandes orientations en tenant compte de la programmation budgétaire elle-même triennale ;
- Le second type d'échéance serait constitué de **points d'étapes fixés selon un rythme annuel.**

2°) En termes de contenu, **les discussions salariales ne devraient pas être découplées des autres chantiers transversaux à incidence budgétaire** (ajustements de grille, réformes indemnitaires ayant une dimension transversale, action sociale …) et pourraient s'insérer dans un **contrat social triennal**, négocié dans le cadre de l'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983.

3°) Les **indicateurs de suivi des salariés** devraient prendre en compte plusieurs dimensions :

a) l'évolution de la grille des salaires, c'est-à-dire la valeur du point et des mesures de grille (l'indicateur étant l'ITB - GI),
b) l'évolution du salaire moyen par tête (l'indicateur étant le SMPT),
c) les augmentations individuelles toutes causes confondues (l'indicateur étant la RMPP),
d) l'évolution de la GIPA.

4°) Si aucun retour à des clauses d'indexation n'est envisageable, **la politique salariale ne peut ignorer durablement l'évolution des prix** et ignorer les tendances en termes de pouvoir d'achat des agents.

5°) La mesure de ces évolutions repose sur les **3 indicateurs** qui ont été mentionnés ci-dessus. Ceux-ci sont adéquats mais aucun d'eux n'est absolument synthétique et pertinent à lui seul :

- L'indice de Traitement Brut - Grille Indiciaire (ITB-GI) mesure l'impact des mesures générales (évolution du point d'indice, relèvement du minimum de traitement de la

fonction publique et attribution de points uniformes) d'une part, et de toutes les réformes statutaires intervenues sur la période d'autre part, sur le traitement indiciaire des agents titulaires des ministères. En revanche, cet indicateur n'intègre aucun élément de nature indemnitaire, ni les impacts des GVT positif et négatif.

- La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) retrace l'évolution de la feuille de paye des agents présents deux années consécutives complètes chez le même employeur avec la même quotité de travail. L'évolution de la RMPP n'est pas affectée par les effets des entrées-sorties. Elle reflète les mesures portant sur la valeur du point, les mesures statutaires et indemnitaires, l'impact des mesures d'avancement individuel et des promotions (GVT positif) et les autres éléments susceptibles d'impacter la feuille de paye (requalification des emplois, par exemple). L'observation de la seule RMMP peut donc être trompeuse : un agent dont la progression salariale n'est due qu'à ses avancements voit sa RMPP augmenter, alors même que les avancements dont il bénéficie ne font que lui maintenir son pouvoir d'achat, sans lui permettre de l'accroître. Un gestionnaire qui se contenterait, sur le long terme, de ce que la RMPP de ses agents progresse laisserait ses agents dérouler des carrières plates.

- Le salaire moyen par tête (SMPT) correspond au salaire moyen d'un agent en équivalent temps plein annualisé pendant un an. L'évolution du SMPT prend en compte l'effet des mouvements d'entrées-sorties (recrutements ; départs dont départs à la retraite) et des modifications de structure (par exemple, modification de la qualification des agents et de leur rémunération). L'effet entrées-sorties se caractérise généralement par la diminution de la masse salariale induite par le départ d'une population âgée (en fin de carrière) dont le salaire est supérieur à celui des remplaçants plus jeunes (en début de carrière). La lecture du SMPT doit donc se faire à l'aune de ces effets de structure : on peut observer d'une année sur l'autre une baisse du SMPT non pas en raison de la diminution de la rémunération individuelle des agents, mais en raison du départ en nombre important des salariés les mieux payés, remplacés par de jeunes diplômés en début de carrière.

Il est donc **nécessaire de suivre ces 3 indicateurs conjointement**. Il est également nécessaire **de pouvoir les améliorer.**

L'ITB-GI, qui couvre actuellement la seule fonction publique de l'Etat, doit être étendu aux deux autres fonctions publiques, pour permettre un suivi transversal des rémunérations dans les trois fonctions publiques.

La RMPP, qui couvre aujourd'hui les 3 fonctions publiques, doit couvrir également le secteur marchand, afin de faciliter les comparaisons entre public et privé. La répartition de la RMPP par ministère devrait être disponible également.

En outre, il serait opportun de pouvoir, dans un proche avenir, disposer d'une décomposition du glissement - vieillissement - technicité dans les 3 fonctions publiques en distinguant les avancements de grade ou les changements de catégorie et les autres évolutions, notamment les changements d'échelon.

6°) Il est essentiel de poser comme principe **qu'en matière de rémunération, la fonction publique n'a vocation ni à être privilégiée, ni à être décrochée par rapport au secteur privé**. Dans cette perspective, la politique salariale de la fonction publique ne peut reposer sur le seul outil indemnitaire (au risque de dégrader le taux de remplacement des retraites des fonctionnaires), sur les seules mesures catégorielles (au risque de déstructurer la grille et de créer des inégalités), non plus que se borner à la prise en compte des avancements (sans quoi les agents auraient des carrières plates, les avancements ne servant qu'à maintenir le pouvoir d'achat). Il est donc indispensable de souligner que, dans la durée, pour faire vivre une grille de rémunération de la fonction publique cohérente et assurer une politique salariale responsable, **des mesures générales sont nécessaires**. Le gel du point en vigueur depuis 2010 est tout à fait légitime dans le contexte budgétaire actuel, mais il ne saurait tenir lieu de boussole unique en matière de politique salariale.

7°) Enfin, si les négociations triennales, on l'a dit, devraient avoir pour vocation d'appréhender l'ensemble des éléments affectant de façon transversale la situation des fonctionnaires, **ces négociations ne devraient pas être le pôle de convergence de toutes les politiques de fonction publique** :

- d'une part, certains chantiers méritent d'être traités en tant que tels (hygiène et sécurité, formation, droits sociaux …)

- d'autre part, certaines actions appellent une approche plus décentralisée afin d'appréhender les spécificités de chacune des trois fonctions publiques ou encore les finalités des différentes politiques ministérielles.

Mise en œuvre :

6.2.1. **Ecarter toute forme d'indexation mais suivre l'évolution générale du pouvoir d'achat** de sorte que les fonctionnaires ne soit ni favorisés ni décrochés par rapport aux salariés du secteur privé.

6.2.2. **Utiliser conjointement, et sans en privilégier aucun, les trois indicateurs salariaux** de la fonction publique.

6.2.3. **Poursuivre l'amélioration de ces indicateurs salariaux** de la fonction publique (extension de l'ITB-GI à la FPT et à la FPH) et étendre la mesure de la RMPP à la sphère privée pour favoriser les comparaisons.

6.2.4. **Recourir aux différents leviers d'une politique salariale** dynamique et responsable : rémunération indemnitaire, mesures catégorielles de grille, mais aussi mesures générales.

6.2.5. **Conserver aux divers employeurs publics une marge de négociation salariale propre.**

6.2.6. **Dans le cadre de ces lignes directrices, rechercher la conclusion avec les organisations syndicales d'un « contrat social triennal »,** sur le fondement de l'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983 ; ce « contrat social triennal » porterait sur les grandes orientations salariales et les autres chantiers transversaux à incidence budgétaire (ajustements de grille, réformes indemnitaires ayant une dimension transversale, action sociale …) ; un point d'étape serait dressé annuellement avec les organisations syndicales.

6.3. Revoir les modalités de prise en compte du SMIC

1°) Selon un principe général du droit (dégagé par CE Sect. 23 avril 1982, *Ville de Toulouse c/ Mme Aragnou*, n°36851), **la rémunération d'un agent public ne saurait être inférieure au SMIC** fixé par le code du travail. La pratique, dans la fonction publique, a consisté jusqu'à présent à assurer que le minimum de traitement indiciaire brut (1er échelon de la catégorie C) soit supérieur ou égal au montant du SMIC.

2°) **Dans un contexte économique et budgétaire normal, c'est généralement l'augmentation de la valeur du point d'indice** qui assure au bas de la grille de rester au moins au niveau du SMIC. Mais, du fait de la faiblesse des revalorisations du point d'indice depuis une dizaine d'années, et de son gel depuis juillet 2010, il a fallu procéder autrement et il a été assuré ces dernières années une **équivalence entre le minimum de traitement indiciaire brut et le SMIC, au moyen d'un relèvement continu du bas de la grille**.

3°) **Cette politique d'alignement systématique est problématique à plus d'un titre.** Elle contribue à la déstructuration de la grille en resserrant chaque année l'écart entre le bas de la grille de la catégorie C et celui des catégories B et A. A cadre juridique et pratique inchangé, cette politique conduira, d'ici 2017, à aligner le bas de la grille de la catégorie A sur le SMIC. En outre, le relèvement du bas de la grille représente un coût considérable de 650 M€ par an pour les trois fonctions publiques, dont 130 M€ pour la seule fonction publique de l'Etat.

4°) **Enfin, l'alignement du minimum de traitement indiciaire sur le SMIC est critiquable en ce qu'il retient pour les fonctionnaires une « assiette de vérification » du SMIC différente de celle des salariés du secteur privé**. En effet, cette méthode ne tient compte que du traitement indiciaire des fonctionnaires et aucunement de la part indemnitaire de leur rémunération, alors que cette part peut être significative. Il en résulte que beaucoup de fonctionnaires au minimum de traitement indiciaire ont en réalité une rémunération totale supérieure, voire nettement supérieure au SMIC. Or, s'il n'y a aucune raison que les fonctionnaires soient défavorisés par rapport aux salariés, il n'y a aucune raison non plus pour qu'ils soient favorisés.

Il serait donc opportun de ne plus comparer au SMIC le seul traitement indiciaire minimal, mais de tenir compte, dans la comparaison, des indemnités versées en contrepartie d'un travail effectif. La définition des primes entrant en compte dans l'assiette de comparaison entre rémunération de l'agent public et SMIC aurait vocation à assurer une homogénéité de traitement entre agents publics et agents privés, en excluant notamment un certain nombre d'éléments de rémunérations qui ne constituent pas la rémunération habituelle de l'agent.

En effet, pour un salarié privé, il est tenu compte de toutes les rémunérations correspondant à un travail effectif, soit le salaire de base, ainsi que les majorations diverses et les avantages en nature ayant le caractère de complément de salaire. En revanche, les sommes versées à titre de remboursement de frais, les majorations pour heures supplémentaires et la prime de transport ne sont pas inclues dans l'assiette de vérification du SMIC.

Il s'agirait donc, pour les fonctionnaires, de comparer désormais au SMIC non plus le seul traitement indiciaire mais aussi les indemnités versées en contrepartie d'un travail effectif.

5°) Ce changement quant aux modalités de prise en compte du SMIC nécessiterait, compte tenu des grandes disparités des taux de primes entre agents, de ne plus prendre en compte l'évolution du SMIC en rehaussant le minimum de traitement indiciaire, mais plutôt de **laisser jouer le mécanisme d'indemnité différentielle** prévu par le décret n°91-769 du 2 août 1991, en le modifiant pour inclure dans l'assiette de vérification du SMIC les indemnités qui viennent d'être listées (à l'heure actuelle, ce mécanisme compense l'écart du traitement brut au SMIC brut). Ce mécanisme d'indemnité différentielle n'a été utilisé que de façon très limitée depuis une dizaine d'années, mais il pourrait devenir la garantie de droit commun qu'un agent public perçoit une rémunération au moins égale au SMIC, étant entendu qu'il **devrait jouer comme « clause de sauvegarde », c'est-à-dire lorsque le contexte budgétaire ne permet pas de mesures de revalorisation assurant une progression suffisante des traitements les plus bas**.

6°) **Il ne semble, en revanche, pas souhaitable de raisonner en termes, non pas de SMIC brut, mais de SMIC net**. Cette hypothèse a pu être avancée en raison de ce que le taux de charges salariales pour les fonctionnaires est aujourd'hui plus faible que pour les salariés du privé, ce qui aboutit concrètement à ce que le SMIC net des fonctionnaires soit supérieur à celui des salariés du privé. Mais, outre que le SMIC net n'a pas de contenu juridique

véritable, le code du travail ne connaissant que le SMIC brut, prendre en compte le SMIC net présenterait plusieurs inconvénients sérieux :

- cela n'aurait d'intérêt que temporairement puisque, du fait de la réforme des retraites de 2010, les taux de cotisation retraite applicables à la fonction publique sont appelés à rejoindre ceux du secteur privé d'ici 2020 ;
- cela serait très difficile à mettre en œuvre concrètement, car supposant un suivi par les services de paye de l'évolution des taux de cotisations sociales dans le secteur privé ;
- il existe des différences de régime applicables entre fonctionnaires et secteur privé justifiant l'écart de cotisation, en particulier en ce qui concerne l'assurance-chômage.

Mise en œuvre :

- **Lorsque le contexte budgétaire ne permet pas que des mesures générales suffisent à assurer une progression suffisante des traitements les plus bas, laisser jouer le mécanisme d'indemnité différentielle** du décret n°91-769 du 2 août 1991 ainsi modifiée, plutôt que de relever le bas de la grille pour aligner le minimum de traitement indiciaire sur le SMIC.

- **Modifier le décret n°91-769 du 2 août 1991 pour inclure dans l'assiette de comparaison entre rémunération de l'agent public et SMIC, outre le traitement indiciaire, les indemnités correspondant à un travail effectif.**

6.4. Assurer la transparence indemnitaire d'ici fin 2014 et engager un mouvement de simplification et d'harmonisation dans la fonction publique de l'Etat

On constate aujourd'hui, ainsi qu'il a précédemment été exposé, une véritable dérive des régimes indemnitaires de la fonction publique de l'Etat. Rappelons que l'on compte à l'heure actuelle pas moins de 1700 régimes indemnitaires.

Une telle multiplicité de régimes pose un triple problème. Elle est, tout d'abord, source de complexité et son coût de gestion en est augmenté. Elle nuit, ensuite, à la lisibilité du système

indemnitaire : à se multiplier, les indemnités perdent de leur sens, certaines deviennent en réalité des substituts de rémunération indiciaire, et les dispositifs se chevauchent, plusieurs outils indemnitaires poursuivant le même but. Enfin, dans la perspective de la mise en place de l'opérateur national de paie (ONP), il est indispensable de simplifier et de rationaliser le système, sous peine de s'exposer à de sérieux risques de rupture. La diminution du nombre de régimes indemnitaires est donc une priorité.

Par ailleurs, il existe des différences - et de fortes inégalités - indemnitaires entre les employeurs de l'Etat. Si l'on ne dispose pas, à ce jour, d'éléments chiffrés suffisamment généraux et précis, on peut, sans risque d'erreur, estimer que la part des primes dans la rémunération des agents, à niveau hiérarchique équivalent, peut varier du simple au double d'un ministère à l'autre. De telles divergences indemnitaires ne sont pas acceptables : si des différences quant aux conditions d'exercice d'un emploi (responsabilité, expertise, sujétions…) peuvent légitimement fonder des différences indemnitaires, le seul critère du ministère d'affectation ne saurait être pertinent.

Il importe donc, pour lancer un mouvement de simplification et d'harmonisation indemnitaire, de commencer par établir une analyse approfondie du paysage indemnitaire, afin de pouvoir, sur cette base, engager la réforme.

En outre, engager un tel chantier de remise à plat du système indemnitaire serait l'occasion de lui redonner du sens. Il s'agirait, tout d'abord, de supprimer la partie des indemnités versées, après service fait, indépendamment des fonctions exercées par un agent. De telles indemnités, qui servent en réalité de substitut au traitement principal, n'ont en effet guère de sens. Mais il s'agirait aussi, ensuite, de transformer certains des outils indemnitaires actuels qui, pertinents dans leur principe, n'en ont pas moins aujourd'hui de réels problèmes de mise en œuvre. Ce second axe de réforme des régimes indemnitaires pourrait être suivi indépendamment des axes précédemment esquissés, mais c'est bien dans le cadre plus large d'un chantier global de refonte des régimes indemnitaires qu'il serait le plus opportun de l'aborder, une partie du coût de cette réforme étant gagée par la suppression d'une partie des indemnités purement factices.

Mise en œuvre :

- **D'ici fin 2014, dresser un panorama complet du paysage indemnitaire**, et, en particulier des différences indemnitaires existant entre les différents employeurs publics de l'Etat, au premier rang desquels les différents ministères.

- **Rendre public ce panorama indemnitaire.**

- **Engager sur cette base un chantier de simplification et d'harmonisation indemnitaire.** Le but de ce chantier serait quadruple : réduction du nombre de régimes indemnitaires ; harmonisation interministérielle des régimes ; suppression des outils indemnitaires dépourvus de sens ; préservation, en les rénovant, des outils indemnitaires répondant à l'exercice de responsabilités particulières, à des sujétions particulières à l'agent, ou qui sont modulables en fonction de la qualité du travail.

LISTE DES PROPOSITIONS

1. Fixer le cap, donner du sens à l'action publique.

1.1. Des assises nationales du service public, occasion pour les plus hautes autorités de notre pays d'exposer la stratégie et la politique du Gouvernement.

1.2 Des assises régionales, rassemblant responsables et cadres des trois fonctions publiques de chaque région autour de la ministre, accompagnée à chaque étape d'un ou deux ministres, permettant de ponctuer la démarche sur le terrain et d'enrichir le pilotage des grands chantiers.

1.3. Des consultations ouvertes sur internet sur des thèmes choisis, faisant l'objet d'un suivi régulier.

1.4. Une communication adaptée (journal des Assises du service public, site internet).

1.5. Une structure de pilotage clairement identifiée, dans laquelle la place de la DGAFP serait réaffirmée, pour mettre en œuvre la stratégie du Gouvernement.

2. Assurer la confiance des citoyens dans les agents publics.

2.1 Généraliser les chartes de déontologie et les référents déontologiques.

- Rendre obligatoires, dans toutes les administrations de l'Etat, les chartes de déontologie et inciter les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics employant des agents relevant de la fonction publique hospitalière à se doter de tels documents (qui ne concerneraient pas les professions de santé déjà soumises à des règles déontologiques propres).
- Garantir le droit de tout agent à s'adresser à un référent déontologique.

- Veiller à ce que les programmes de formation des écoles administratives accordent toute sa place à la déontologie professionnelle.

Rendre plus transparents et plus objectifs les recrutements de contractuels ainsi que les recrutements, sans concours, de fonctionnaires de catégorie C.

- Adopter tant pour la fonction publique de l'Etat que pour la fonction publique territoriale un décret organisant la procédure de recrutement sans concours de fonctionnaires de catégorie C.
- Insérer dans les décrets relatifs aux agents non titulaires des trois fonctions publiques des dispositions encadrant la procédure de recrutement de contractuels.

2.3 Une bonne information du public sur le suivi des chartes de déontologie et l'exercice du pouvoir disciplinaire dans les trois fonctions publiques.

- Mettre en place des outils complets et homogènes de mesure, par la DGAFP, la DGCL et la DGOS, de la mise en œuvre des procédures disciplinaires dans les trois fonctions publiques.
- Un rapport annuel rendu public.

2.4. Une évaluation quinquennale de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans les trois fonctions publiques.

2.5. Garantir la transparence et la régularité des régimes indemnitaires et procéder à leur audit, tous les cinq ans, dans les trois fonctions publiques.

3. Améliorer la gouvernance de la fonction publique.

Une prospective de l'emploi public.

- Conduire à périodicité régulière, en principe quinquennale, et sous l'égide du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, une réflexion prospective sur l'action publique et la fonction publique à un horizon de 15 ans (évolution du service public, rôle des différentes collectivités publiques, évolution des missions et des modes d'exercice des professions, évolution démographiques, besoins nouveaux), en concertation avec les élus, les organisations syndicales, et les acteurs de la société civile.
- Débattre périodiquement, au sein du Conseil commun de la fonction publique, des plans d'action de moyen terme à mener, notamment en matière de formation des agents, de modalités d'exercice des professions, d'organisation du travail.
- Développer les démarches de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.
- Prévoir un débat annuel prospectif au sein des comités techniques ministériels, territoriaux et hospitaliers.
- Renforcer, dans les études d'impact accompagnant les projets de lois, l'analyse des conséquences du texte en termes d'emploi public, en particulier en ce qui concerne les qualifications et les besoins de formation.
- Actualiser le volet « emploi public » des études d'impact une fois les lois votées, afin de mettre en perspective l'évolution des besoins résultant des amendements votés par le Parlement.

Mieux associer les employeurs publics à la préparation des décisions et négociations.

- Inscrire dans la loi que les négociations salariales auxquelles participent les organisations syndicales de fonctionnaires sont « conduites par le Gouvernement, après consultation des représentants des administrations de l'Etat, des employeurs publics territoriaux et des employeurs publics hospitaliers », en modifiant l'article 8 bis du titre Ier du statut général.

- Utiliser le comité de pilotage des DRH comme une instance de concertation entre employeurs de l'Etat, ce comité étant réuni avant toute négociation sociale, afin de coordonner les positions des différentes administrations.
- Examiner les modalités de la représentation des collectivités territoriales dans les négociations sociales à la lumière des projets de loi de décentralisation et de la loi du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes.
- Examiner les modalités de la représentation des établissements publics de santé dans les négociations sociales, à la lumière du nouveau statut d'établissement public de l'Etat, qui résulte de la loi « HPST » du 21 juillet 2009.

3.3 Un Conseil commun de la fonction publique plus stratégique et prospectif.

- Faire du Conseil commun de la fonction publique une instance de discussion stratégique.
- Débattre au sein du Conseil commun de la fonction publique, en lien avec la réflexion prospective conduite périodiquement, des plans d'action de moyen terme à mener, notamment en matière de formation des agents, de modalités d'exercice des professions, d'organisation du travail.
- Prévoir, lorsqu'une réforme a vocation à être déclinée dans plusieurs fonctions publiques, un rapport annuel au conseil commun sur le déploiement de cette réforme.
- Prévoir, au sein du Conseil commun de la fonction publique, un débat annuel sur les cadres professionnels communs à plusieurs fonctions publiques et les statuts d'emploi communs aux trois fonctions publiques (cf. mesures n° 4.3 et 4.4).
- Donner au Conseil commun de la fonction publique compétence pour connaître des projets de textes relatifs au titre Ier du statut général des fonctionnaires et le décharger, au profit des conseils supérieurs, de ses autres missions consultatives sur les projets de textes. Cela nécessite de modifier

l'article 9 ter de la loi du 13 juillet 1983, ainsi que l'article 2 du décret du 30 janvier 2012.

3.4. Instituer, au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat (CSFPE), un collège des employeurs de l'Etat, et modifier en conséquence l'article 13 de la loi du 11 janvier 1984 ainsi que l'article 5 du décret n° 2012-225 du 16 février 2012, afin que doit désormais recueilli l'avis des représentants des organisations syndicales, d'une part, et celui des représentants de l'administration, d'autre part.

3.5. Confier au département des études et des statistiques de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) une fonction d'intégration des données statistiques concernant non seulement l'Etat, mais également les collectivités territoriales et les établissements de la fonction publique hospitalière.

4. Poursuivre la rénovation du cadre commun de gestion des trois versants de la fonction publique.

4.1 Une bourse commune de l'emploi public .

- Créer un portail internet unique qui intègre ou fédère les portails existants de bourse et les complète pour permettre d'avoir connaissance de tous les emplois publics vacants à chaque instant.
- Désigner la DGAFP comme chef de file et, le cas échéant, créer un groupement d'intérêt public (GIP) pour suivre et administrer la bourse, ce GIP pouvant alors être composé des différents partenaires concernés (Etat, Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), centres de gestion de la fonction publique territoriale fédérés par la Fédération nationale des centres de gestion, Fédération hospitalière de France, Pôle Emploi).

- Poser une obligation de déclaration et de publication des vacances à laquelle seraient assujettis tous les services de l'Etat, les centres de gestion de la FPT et les établissements hospitaliers. Une telle obligation pèse déjà, en vertu de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984, sur les collectivités territoriales, qui doivent informer les centres de gestion de toute vacance de poste, et sur les autorités investies du pouvoir de nomination dans la fonction publique hospitalière, qui doivent, en vertu de l'article 36 de la loi du 9 janvier 1986, informer l'autorité administrative compétente de l'Etat des vacances de postes. Il s'agirait donc d'étendre cette obligation aux services de l'Etat, et de faire remonter toutes les déclarations au GIP gestionnaire du portail internet.

4.2. Un répertoire commun des emplois permettant d'harmoniser les répertoires d'emploi existant dans les différentes fonctions publiques.

4.3 Des cadres professionnels communs pour certaines professions « trans-fonctions publiques ».

L'article 13 de la loi du 13 juillet 1983 serait modifié pour autoriser l'institution, par décret en Conseil d'Etat, de **cadres professionnels communs** à deux ou trois fonctions publiques.

Ces cadres professionnels trans-fonctions publiques ont vocation à réunir, en les fusionnant, les corps ou cadres d'emploi qui, bien que relevant de fonctions publiques différentes, correspondent aux mêmes professions. Les décrets instituant les cadres professionnels pourraient déroger, après avis des conseils supérieurs concernés, à certaines des dispositions du statut général qui ne correspondraient pas aux besoins propres de la gestion de ces cadres professionnels.

Au sein d'un cadre professionnel, les fonctionnaires serviraient en situation normale d'activité. Ils seraient donc directement affectés sur un emploi de l'une des fonctions publiques concernées. Les mouvements s'opèreraient par mutation, y compris entre deux fonctions publiques.

Au sein d'un cadre professionnel, le fonctionnaire serait régi par la loi du 13 juillet 1983, à titre subsidiaire par la loi régissant la collectivité publique qui l'emploie (titres II, III ou IV), et par les dispositions du statut particulier.

Pour les fonctionnaires appartenant à ces cadres professionnels, les régimes indemnitaires resteraient fixés par les règles régissant la collectivité publique employeuse. Chaque collectivité employeuse resterait également libre de décider des avancements des fonctionnaires affectés en son sein.

Les fonctionnaires appartenant à un cadre professionnel seraient recrutés par un concours unique. Le nombre de postes ouverts au concours serait égal à la somme des besoins de chaque fonction publique concernée par le cadre professionnel. Le concours serait financé par chaque fonction publique au prorata des postes dont elle a demandé l'ouverture. Les formations seraient communes ou comporteraient des cycles communs.

Les fonctionnaires recrutés dans un cadre professionnel trans-fonctions publiques choisiraient, par ordre de mérite, la fonction publique dans laquelle ils débuteraient leur carrière. Ils s'engageraient à rester dans leur premier poste durant 3 ans.

Il ne serait créé ni commission administrative paritaire commune, ni organe de gestion commun. En revanche le Conseil commun de la fonction publique procèderait chaque année à un suivi général de la gestion des cadres communs et des questions de principe qui pourraient apparaître.

4.4. Des statuts d'emploi communs « trans-fonctions publiques » pour certaines spécialités.

La loi reconnaîtrait la possibilité de créer, par décret en Conseil d'Etat, des **statuts d'emplois communs aux trois fonctions publiques et ouverts aux militaires**, pour les fonctions transverses spécialisées. La décision d'implanter des emplois de ce type relèverait naturellement de chaque ministère, établissement public ou collectivité territoriale. Les agents seraient détachés dans un statut d'emploi commun pour une durée de 3 ans renouvelable deux fois.

4.5. Lever les derniers obstacles à la mobilité entre les trois fonctions publiques.

- Réduire le coût d'emploi des fonctionnaires de l'Etat détachés dans les deux autres fonctions publiques.

4.6. Restaurer la souplesse du détachement.

- Abroger les dispositions législatives qui prévoient que le fonctionnaire réintégré dans son corps d'origine après un détachement conserve le grade et l'échelon dont il avait pu bénéficier durant son détachement (9e alinéa de l'article 45 de la loi n° 84-16 ; 2e et 3e phrases du 2e alinéa de l'article 67 de la loi n°84-53 ; 2e alinéa de l'article 55 de la loi n°86-33).

4.7. Renforcer les échanges de fonctionnaires au sein de l'Union européenne.

4.8. Mieux encadrer les possibilités de recours à des non titulaires.

- Affirmer dans la loi, pour les trois fonctions publiques, que le recrutement de contractuels pour occuper des emplois permanents du niveau de l'actuelle catégorie A n'est possible que sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté.
- Créer un centre de gestion des agents non titulaires des autorités administratives indépendantes et des établissements publics administratifs de l'Etat, pour les structures aux effectifs réduits.
- Ne pas exclure, après avoir mené une évaluation, de reconduire les dispositifs de recours à l'intérim, plutôt que de laisser se reconstituer des effectifs trop nombreux de contractuels à durée déterminée.

5. Développer les responsabilités et mieux gérer les ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat.

5.1. Définir des « périmètres ministériels administratifs » stables, à partir des champs de compétence des secrétaires généraux de ministères.

- Etablir par décret des périmètres ministériels administratifs, un tel périmètre étant défini comme l'ensemble des services dont un même secrétaire général coordonne l'action.
- Instituer un comité technique ministériel par périmètre ministériel administratif.
- Confier au secrétaire général la présidence du comité technique ministériel, le ou les ministres chargés des départements ministériels conservant la possibilité de présider.

5.2. Constituer les secrétariats généraux et les grandes administrations opérationnelles de l'Etat en centres de responsabilité et de gestion.

- Définir par décret en Conseil d'Etat des « centres de responsabilité et de gestion » auxquels les corps de fonctionnaires sont directement rattachés.
- Chaque centre de responsabilité et de gestion, placé sous l'autorité d'un secrétaire général de ministère, d'un directeur général ou d'un directeur, recruterait, nommerait et gèrerait les fonctionnaires des corps qui lui sont rattachés.
- Le statut particulier de chaque corps de fonctionnaires préciserait le centre de responsabilité et de gestion auquel il est rattaché.
- Au sein d'un périmètre ministériel administratif pourraient exister un ou plusieurs centres de responsabilité et de gestion. Par exemple, au sein d'un ministère, certains corps, spécifiques à telle ou telle direction opérationnelle, seraient rattachés au directeur d'administration centrale concerné, tandis que d'autres, plus transversaux, seraient rattachés au secrétaire général du ministère.

5.3. Clarifier par décret la répartition des responsabilités et compétences entre secrétaires généraux, d'une part, et directeurs généraux et directeurs, d'autre part.

5.4. Mener à l'égard des cadres supérieurs et dirigeants de la fonction publique de l'Etat une politique reposant sur l'exercice de responsabilités, le professionnalisme et les capacités d'animation.

- **Faire vivre le vivier** de futurs cadres dirigeants actuellement en cours de constitution.
- **Mettre en place un cycle de formation des cadres supérieurs et en faire une condition d'accès aux emplois fonctionnels de direction de l'Etat.**
- **Objectiver les critères et procédures de nomination dans certains emplois.**

5.5. Relancer la politique de fusion des corps, créer dans certains cas des commissions administratives paritaires communes et développer les corps interministériels à gestion ministérielle, en en faisant des « cadres professionnels interministériels ».

- Relancer et mener à bien le **processus de fusion des corps**, en particulier pour les corps relevant des actuelles catégorie A et B.
- Créer des **CAP communes pour les corps**, à faibles effectifs, ne pouvant être fusionnés, relevant du même niveau de fonctions et du même périmètre ministériel administratif.
- Conforter **les actuels CIGEM, renommés « cadres professionnels interministériels »** en assurant, à court terme, une harmonisation indemnitaire sur la base de critères exclusivement fonctionnels.
- Créer de **nouveaux « cadres professionnels interministériels »**.

5.6. Trouver les voies et moyens de véritables politiques de personnels grâce à des directives de gestion permettant d'encadrer la déconcentration et de développer les affectations sur profil.

- Définir, au moyen de **lignes directrices de gestion**, les conditions dans lesquelles les autorités déconcentrées prennent leurs décisions en matière de gestion des personnels, ces autorités restant libre d'y déroger pour tenir compte de situations particulières.
- Définir des **affectations sur profils** chaque fois que cela est nécessaire, au moyen de ces lignes directrices.

5.7. Déconcentrer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat, notamment dans les grandes administrations, érigées en centres de responsabilité et de gestion.

- Elaborer une doctrine administrative cohérente en ce qui concerne les axes de l'action administrative et leur articulation respective :
    - le développement des responsabilités ;
    - les voies, moyens et limites de la déconcentration de la gestion ;
    - le bon usage de la mutualisation ;
    - la professionnalisation des fonctions RH.

- Pour les actes de gestion des personnels autres que les mutations, y compris ceux impliquant de prendre en compte les mérites respectifs des agents :

  - Rechercher, pour chaque administration, un échelon déconcentré (interrégional, régional, interdépartemental ou départemental selon l'administration concernée) pertinent pour la déconcentration de la gestion des

ressources humaines et pour lequel l'effectif de chaque corps est au moins égal à 50 agents.

- Déléguer, autant que possible, à cet échelon déconcentré les pouvoirs de gestion des personnels, y compris ceux impliquant de prendre en compte les mérites respectifs des agents, et créer à cet effet, au niveau de cet échelon déconcentré une commission administrative paritaire propre à chaque corps, en premier lieu pour toutes les administrations hors du périmètre de la Réate (Education nationale, Police, Finances publiques, Défense, etc.), qui obéissent à une logique d'organisation ministérielle et nationale et dont les effectifs, sur le terrain, sont nombreux.

- Pour les mutations :

  - Créer, dans chaque région, des CAP communes à plusieurs corps (le regroupement pouvant être soit par niveau, soit par profession), comme l'autorise le deuxième alinéa de l'article 14 du titre II du statut général. Ces CAP auraient compétence pour se prononcer sur les mutations infra régionales, autorisant ainsi la déconcentration au niveau régional des mutations internes à la région.

  - Conserver au niveau central, les pouvoirs de gestion relatifs aux mutations interrégionales. Pour ces mutations, la CAP nationale propre à chaque corps garderait sa compétence.

  - Organiser, pour tous les agents, les mutations en deux phases successives. Un premier tour de mutation concernerait les mutations interrégionales, les décisions de gestion étant prises au niveau central. Puis un second tour concernerait les mutations infrarégionales, les décisions étant prises au niveau régional. Les plateformes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH) seraient chargées de coordonner la phase de mutations

infrarégionales, notamment en ce qui concerne les calendriers de mutations de chaque corps.

5.8 Penser l'administration territoriale de l'Etat (périmètre REATE) comme un centre de responsabilités.

- Affirmer le rôle des préfets dans les procédures de nomination des directeurs régionaux et départementaux. Le décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat prévoit une consultation des préfets concernés préalablement à la nomination des directeurs régionaux et directeurs régionaux adjoints, d'une part (article 10), des directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints, d'autre part (article 12). Il convient que cet avis préalable du préfet soit pris en considération. Or aujourd'hui, si c'est le plus souvent le cas en ce qui concerne l'échelon départemental, il est malheureusement fréquent que la procédure, pour les directeurs régionaux, reste assez formelle. Par ailleurs, lorsqu'un emploi de direction de l'administration territoriale de l'Etat est vacant, le préfet concerné définirait, en amont de la nomination et préalablement à sa consultation, un profil pour le poste à pourvoir. Ces procédures permettant d'associer les préfets à la procédure de choix de leurs principaux collaborateurs auraient naturellement vocation à s'appliquer à la sphère « Réate » mais aussi et sans doute encore plus encore au sein même du ministère de l'intérieur, pour la nomination des chefs de service territoriaux de sécurité publique.
- Prévoir que le préfet, après consultation du collège des chefs de service, donne un avis sur les avancements, notamment de grade, des cadres des services déconcentrés placés sous son autorité. Le pouvoir de gestion de ces agents resterait donc entre les mains de l'autorité ministérielle centrale à laquelle ils sont rattachés, mais le préfet de région se verrait octroyer la possibilité de donner un avis préalable à toute décision d'avancement concernant ces agents. Une telle procédure d'avis du préfet sur les avancements existe d'ores et déjà pour les chefs de service déconcentrés (article 31 du décret n°2004-374 du

29 avril 2004), mais il semble opportun de l'étendre en premier lieu aux cadres des services déconcentrés de l'Etat.

- Harmoniser, pour les agents du périmètre Réate, les règles relatives au temps de travail, aux conditions de travail et à l'action sociale.
- En matière indemnitaire, aller, pour les agents du périmètre Réate, vers une harmonisation des régimes, dans toute la mesure où cela est compatible avec les impératifs de gestion des ressources humaines de chaque ministère. A cet égard, il faut souligner que le développement des cadres professionnels interministériels (proposition 5.5) devrait contribuer à cet objectif puisqu'il se traduira nécessairement par une harmonisation indemnitaire. Il est rappelé en effet qu'en vertu de l'avis d'assemblée générale du Conseil d'Etat des 28 et 29 mai 2009 (n°382741), le seul critère du ministère d'affectation ne peut fonder une différence de régime indemnitaire au sein d'un corps interministériel, ce qui impose d'harmoniser, dans les cinq ans qui suive la création du corps, la situation indemnitaire des agents selon une approche fonctionnelle et non ministérielle.
- Réaliser une évaluation, fin 2014 au plus tard, de la mise en œuvre des décisions n° 30, 31 et 32 du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013. Le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 a décidé de ne pas lancer de nouvelle réorganisation des services de l'administration territoriale de l'Etat mais plutôt de se concentrer sur l'amélioration de son fonctionnement concret. Dans cette perspective, des décisions ont été prises en ce qui concerne l'architecture budgétaire de l'Etat : désignation des préfets de région comme responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par les services placés sous leur autorité (n°30), modification du calendrier du dialogue de gestion entre administration centrale et services déconcentrés (n°31), simplification de la cartographie des programmes et des BOP (n°33). Il sera nécessaire, lorsque ces décisions auront été mises en œuvre d'évaluer dans quelle mesure elles auront permis de surmonter les difficultés que cause aujourd'hui à l'administration territoriale de l'Etat l'architecture budgétaire.

5.9. Revaloriser les commissions administratives paritaires en les concentrant sur des missions essentielles.

- Confier aux CAP une mission de suivi des évolutions des missions, qualifications et besoins de formations des corps de fonctionnaires. Ceci nécessite une modification de l'article 14 de la loi du 11 janvier 1984 et de l'article 25 du décret n°82-451 du 28 mai 1982.
- Lutter contre la « dérive coutumière » en évitant de soumettre à avis des CAP des actes de gestion que les textes n'imposent pas de lui soumettre.
- Prévoir que les actes relatifs à la réintégration d'un agent après détachement, relatifs au détachement d'un agent, et relatifs aux mutations (hormis le cas où est dressé un tableau de mutation) ne sont soumis à la CAP qu'en cas de demande en ce sens soit du fonctionnaire soit des organisations syndicales. Ceci nécessite de modifier les articles 60 de la loi du 11 janvier 1984 et 25 du décret n°82-451 du 28 mai 1982.
- Débattre en CAP des éventuels critères retenus pour décider des mutations.
- Débattre en CAP, annuellement, d'un bilan des mobilités des agents.
- Publier chaque année, dans le bilan social des ministères, les indicateurs de suivi des CAP (nombre de séances, durée des sessions, effectifs en jours-agents consacrés par l'administration à leur préparation et à leur tenue).

5.10. Mieux prévoir et accompagner les restructurations des services.

- Concevoir, quand une restructuration est envisagée, un plan d'accompagnement des mobilités et des mutations.
- Prévoir, dans le titre II du statut général des fonctionnaires, un dispositif d'affectation d'office pour le fonctionnaire dont l'emploi est supprimé, en complément des priorités de recrutement prévues par le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et

obligations des fonctionnaires. Il s'agirait d'introduire dans la loi du 11 janvier 1984 un article 62 bis ainsi rédigé : « Si, dans un délai raisonnable eu égard à la nature de l'emploi supprimé et au grade du fonctionnaire affecté sur cet emploi, l'administration n'est pas en mesure, faute d'emploi disponible, de faire jouer les priorités d'affectation ou de détachement prévues aux derniers alinéas des articles 60 et 62, elle propose au fonctionnaire au moins trois emplois vacants correspondant à son grade et l'affecte dans celui de ces emplois que le fonctionnaire choisit. »

- Doter l'administration des moyens d'accompagner les mutations des fonctionnaires affectés d'office suite à une restructuration (formation, aide financière à la mobilité, recherche de logement, travail du conjoint…).

6. Définir un cadre salarial motivant et assurer des parcours professionnels de qualité.

6.1 Repenser les structures des carrières et des classifications dans la perspective d'une rénovation de la grille.

6.1.1 Caractériser chaque corps ou cadre d'emploi par un « niveau de fonctions » qui correspondrait, selon le cas, soit au diplôme détenu, soit à la nature des missions et des responsabilités exercées.

6.1.2. Mettre en place pour chaque corps ou cadre d'emploi deux paliers de recrutement, le premier pour les personnes sans expérience professionnelle, le second pour celles ayant acquis une expérience professionnelle dans la fonction publique ou le secteur privé.

6.1.3. Privilégier les structures de corps ou cadres à trois grades et reconsidérer l'utilisation du mécanisme d'avancement « promouvables/promus » qui a souvent conduit à déséquilibrer la structure par grades des différents corps.

6.1.4. Unifier le barème des traitements de la fonction publique en intégrant dans une même grille les « échelles chiffre » et les « échelles lettre ».

6.1.5. Développer les échelons fonctionnels et les échelons spéciaux.

6.1.6. Donner davantage de sens aux avancements d'échelons.

- Un mécanisme d'avancement d'échelon plus sélectif et plus flexible : réduction d'ancienneté de 3 mois, avancement à la durée moyenne ou majoration d'ancienneté de trois mois ; fixation annuelle, pour mieux maîtriser le « GVT », des contingents de réduction, soit de façon uniforme pour tous les corps, soit en fonction des caractéristiques propres de chaque corps.
- Rapprocher les mécanismes d'avancement d'échelon dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière du dispositif applicable aux fonctionnaires de l'Etat, en modifiant les titres III et IV du statut général.
- Maintenir, voire développer les bonifications d'ancienneté afin de remédier aux difficultés d'affectation des fonctionnaires dans des territoires « difficiles » ou à faible attractivité.

6.1.7. Prendre appui sur les politiques de fusion des corps (mesure n° 5.5), de création de « cadres professionnels interministériels » (même mesure) et de création de cadres professionnels « trans-fonctions publiques » (mesure n° 4.3).

6.1.8. Ouvrir la voie à une rénovation de la grille, en s'appuyant sur les leviers qui viennent d'être décrits.

- Cette rénovation devrait nécessairement se traduire par un allongement des durées des carrières et la transformation d'une partie des rémunérations indemnitaires en rémunération indiciaires.

- Elle devrait permettre de recréer des « espaces indiciaires » suffisants entre les débuts et les fins de carrière, d'une part, les différents niveaux de fonctions, d'autre part, le bas et le sommet de la grille, enfin.
- La mise en place d'une telle rénovation devrait nécessairement s'étaler sur une période de plusieurs années.

6.2. Fixer les lignes directrices de la politique salariale.

6.2.1. Ecarter toute forme d'indexation mais suivre l'évolution générale du pouvoir d'achat de sorte que les fonctionnaires ne soient ni favorisés ni décrochés par rapport aux salariés du secteur privé.

6.2.2. Utiliser conjointement, et sans en privilégier aucun, les trois indicateurs salariaux de la fonction publique.

6.2.3.Poursuivre l'amélioration de ces indicateurs salariaux de la fonction publique (extension de l'ITB-GI à la FPT et à la FPH) et étendre la mesure de la RMPP à la sphère privée pour favoriser les comparaisons.

6.2.4. Recourir aux différents leviers d'une politique salariale dynamique et responsable : rémunération indemnitaire, mesures catégorielles de grille, mais aussi mesures générales.

6.2.5. Conserver aux divers employeurs publics une marge de négociation salariale propre.

6.2.6. Dans le cadre de ces lignes directrices, rechercher la conclusion avec les organisations syndicales d'un « contrat social triennal », sur le fondement de l'article 8 bis de la loi du 13 juillet 1983 ; ce « contrat social triennal » porterait sur les grandes orientations salariales et les autres chantiers transversaux à incidence budgétaire (ajustements de grille, réformes indemnitaires ayant une dimension transversale, action

sociale …) ; un point d'étape serait dressé annuellement avec les organisations syndicales.

6.3. Avoir des outils plus flexibles de prise en compte du SMIC afin de mieux s'adapter à la conjoncture économique et budgétaire sans affecter la structure même de la grille.

- Lorsque le contexte économique et budgétaire ne permet pas d'adopter des mesures générales assurant une progression suffisante des traitements les plus bas, laisser jouer à titre conservatoire le mécanisme d'indemnité différentielle du décret n°91-769 du août 1991 plutôt que de relever le bas de la grille pour aligner le minimum de traitement indiciaire sur le SMIC.
- Modifier le décret n°91-769 du 2 août 1991 pour inclure dans l'assiette de comparaison entre la rémunération de l'agent public et le SMIC, outre le traitement indiciaire, les indemnités correspondant à un travail effectif.

6.4. Assurer la transparence indemnitaire d'ici fin 2014 et engager un mouvement de simplification et d'harmonisation des niveaux et régimes indemnitaires, sur la base de critères fonctionnels, dans la fonction publique de l'Etat.

- D'ici fin 2014, dresser un audit complet des dispositifs indemnitaires.
- Rendre public cet audit indemnitaire.
- Engager sur cette base un chantier de simplification et d'harmonisation indemnitaire.

ANNEXES

Annexe 1 – Lettre de mission

Le Premier Ministre

Paris, le 13 MAI 2013

9 16 / 13 / SG

Monsieur le Président,

La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, Mme Marylise LEBRANCHU, a affirmé, lors de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, l'attachement du gouvernement à notre système de fonction publique de carrière ainsi qu'à l'équilibre général des droits et obligations défini par le statut général des fonctionnaires, issus l'un comme l'autre des grandes réformes de la Libération. Le statut de la fonction publique est en effet un outil indispensable pour concilier l'exigence de neutralité des agents avec celle d'une adaptation permanente des services aux besoins, en évolution constante, de la puissance publique.

La refondation du statut général des fonctionnaires par la loi du 13 juillet 1983 et son extension à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière remontent à trente ans. De nombreuses réformes ou actions de modernisation sont, depuis lors, intervenues pour constituer les filières professionnelles des fonctions publiques territoriales et hospitalières, simplifier l'architecture des corps de la fonction publique de l'Etat, aménager la grille des rémunérations, développer la mobilité, rénover le dialogue social et les instances représentatives des personnels.

Le gouvernement déposera avant l'été un projet de loi destiné à compléter et à approfondir certaines dispositions de la loi du 13 juillet 1983 relatives à la déontologie. Des discussions sont également engagées, dans le cadre de l'agenda social, avec les organisations représentatives des personnels sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations.

Au-delà de ces échéances, un important travail doit être conduit dans les années à venir dans le domaine de la gestion publique et de la fonction publique. Des évolutions importantes sont intervenues ou ont été engagées par mon gouvernement, soit en ce qui concerne l'organisation des institutions publiques (approfondissement de la décentralisation, déconcentration des pouvoirs au sein de l'Etat, réforme du cadre budgétaire et maîtrise de la dépense publique, développement des politiques interministérielles ou partenariales, réexamen du rôle des agences, mutualisation de certaines fonctions…), soit dans l'ensemble du champ économique et social (élévation des qualifications et réforme des niveaux de diplôme, évolution démographique, diversification des besoins des territoires, développement des technologies de l'information et de la communication, évolution de la situation des finances publiques…) soit enfin au niveau des aspirations et des besoins des agents eux-mêmes (reconnaissance de l'investissement professionnel et de l'expérience, allongement des carrières, diversification des parcours, évolution du modèle hiérarchique…).

Monsieur Bernard PÊCHEUR
Président de la section de l'Administration
du Conseil d'Etat
1, Place du Palais-Royal
75100 PARIS CEDEX 01

Dans ce contexte, notre système de fonction publique est sollicité pour s'adapter beaucoup plus rapidement que par le passé aux nouveaux besoins de notre société et aux évolutions qu'ils imposent à notre organisation administrative. C'est pourquoi, à l'initiative de la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, je souhaite que vous conduisiez une mission permettant de dresser le bilan des évolutions précitées et d'identifier les enjeux majeurs auxquels sera confrontée la fonction publique au cours des prochaines années.

Vous veillerez particulièrement à analyser les effets de ces évolutions susceptibles d'affecter l'architecture des catégories statutaires, les dispositifs de rémunération et les modalités concrètes de gestion des agents publics.

Vous vous attacherez notamment à identifier les éventuels obstacles limitant le développement d'une gestion plus qualitative et plus interministérielle des parcours et des carrières des agents. Sur ce dernier point, et compte tenu des spécificités de chaque versant de la fonction publique, vous porterez une attention particulière à la fonction publique de l'Etat qui, en raison de la diversité des missions qu'elle assure ainsi que de l'hétérogénéité des systèmes de gestion et de rémunération des différents ministères, requiert une analyse particulière.

Sur la base de ce constat, vous identifierez les évolutions nécessaires des modes de recrutement, de rémunération, de gestion et d'organisation des carrières ainsi que des parcours professionnels les mieux à même de placer la gestion des ressources humaines et le dialogue social au service de la modernisation de l'action publique. Vous formulerez les orientations ou propositions de réformes susceptibles d'apporter, à court, moyen et long terme, des réponses adaptées à cet enjeu.

Vous pourrez naturellement, pour chacun des thèmes abordés, proposer différents scénarios d'évolution, de façon à mettre le gouvernement en mesure d'arrêter ses décisions au regard tant de l'impératif de redressement des finances publiques que des ambitions qui sont les siennes pour la fonction publique et la gestion publique. Vous vous attacherez à distinguer les mesures intéressant les trois versants de la fonction publique et celles concernant la fonction publique de l'Etat qui, pour les raisons mentionnées ci-dessus, appelle sans doute des actions spécifiques. Vous préciserez les calendriers et les modalités de mise en œuvre de chacun des scénarios proposés.

Vous veillerez à consulter les organisations syndicales présentes au Conseil commun de la fonction publique, à recueillir les analyses des directeurs généraux responsables du pilotage des trois fonctions publiques et du directeur du budget ainsi que celles du secrétaire général pour la modernisation de l'action publique, du président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et du président du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière. Les avis de dirigeants des administrations (Secrétaires généraux, directeurs d'administration centrale, préfets et chefs de service déconcentrés ou d'établissements publics...) et, si elles le souhaitent, des associations d'élus, enrichiront vos réflexions. Un éclairage comparatif (expériences étrangères, évolutions intervenues en matière de gestion des ressources humaines en dehors de la fonction publique...) pourra utilement alimenter votre analyse.

Mes services vous apporteront le soutien permettant le bon déroulement de votre mission. Si des travaux ou chiffrages s'avèrent nécessaires, vous pourrez vous appuyer sur la collaboration des services de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, de la direction du budget, de la direction générale des collectivités locales et de la direction générale de l'offre des soins. Vous pourrez bénéficier, de même et en tant que de besoin, du concours des trois inspections générales interministérielles.

J'attacherais du prix à ce qu'un premier point d'étape soit établi avant la fin juillet et à ce que votre rapport final me soit transmis, ainsi qu'à la ministre chargée de la fonction publique, le 20 octobre prochain.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de toute ma considération.

Jean-Marc AYRAULT

Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées ou auditionnées

Présidence de la République

Michel Yahiel, conseiller social
Sophie Brocas, conseillère administration et service public

Premier ministre

Christophe Devys, conseiller social auprès du Premier ministre
Marie-Anne Lévêque, conseillère pour la fonction publique, cabinet du Premier ministre
Nicolas de Saussure, conseiller technique au cabinet du Premier ministre

Serge Lasvigne, secrétaire général du Gouvernement
Isabelle Saurat, directrice des services administratifs et financiers du Premier ministre
Isabelle Roux-Trescases, déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État
Colonel Arnaud Martin, chargé de mission auprès de la déléguée pour la rénovation de l'encadrement dirigeant de l'État

Jérôme Filippini, secrétaire général pour la modernisation de l'action publique
Serge Bossini, directeur, adjoint au secrétaire général pour la modernisation de l'action publique
Thomas Lesueur, chef du service « Pilotage et maîtrise des risques », direction interministérielle des systèmes d'information et de communication, SGMAP

Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique

Laurent de Jekhowsky, directeur du cabinet
Jean-Yves Raude, directeur du cabinet
Nathalie Collin, directrice adjointe du cabinet
Myriam Bernard, directrice adjointe du cabinet
Sophie Lebret, conseillère fonction publique
Harold Huwart, conseiller fonction publique

Jean-François Verdier, directeur général de l'administration et de la fonction publique
Marie-Anne Lévêque, directrice générale de l'administration et de la fonction publique
Thomas Campeaux, directeur, adjoint au directeur général, DGAFP
Myriam Bernard, sous-directrice, sous-direction des statuts et de l'encadrement supérieur, DGAFP
Laurent Gravelaine, sous directeur, sous-direction de l'animation interministérielle, des politiques de ressources humaines, DGAFP
Christine Gonzalez-Demichel, chef du département des études et des statistiques, DGAFP
Christophe Landour, chef du bureau de la politique salariale, des retraites et du temps de travail, DGAFP
Jean-Louis Pastor, chef du bureau des statuts particuliers et des filières métiers, DGAFP

Conseil d'Etat

Jean-Marc Sauvé, Vice-président du Conseil d'Etat
Bernard Stirn, président de la section du contentieux du Conseil d'Etat
Christian Vigouroux, président de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat

Cour des comptes

Christian Babusiaux, président de chambre honoraire à la Cour des comptes

Organisations syndicales

CFTC
FA FPT
FGF FO
FP CGC
FSU
SMPS
Solidaires
UFFA CFDT
UGFF CGT
UNSA

Employeurs territoriaux

Philippe Laurent, président du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT)
Jean-Robert Massimi, directeur général du CSFPT

François Deluga, président du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)
Jacques Goubin, directeur du cabinet du président, CNFPT

Michel Hiriart, président de la fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale (FNCDG)
Olivier Aymard, directeur général de la FNCDG

Gilles Mergy, association des régions de France (ARF), délégué général
Guillaume Basset, administrateur territorial, chargé de mission, association des régions de France (ARF)

Christian Namy, sénateur, président du conseil général de la Meuse, président de la commission « Fonction publique territoriale » de l'assemblée des départements de France (ADF)
Frédéric Eon, conseiller technique chargé des dossiers de fonction publique territoriale, assemblée des départements de France (ADF)
Laurent Bourguignat, conseiller du 1er vice-président, assemblée des départements de France (ADF)

Geoffroy Adamczyk, chargé de mission auprès du président, association des maires de France (AMF)

Employeurs hospitaliers

Gérard Vincent, délégué général, Fédération hospitalière de France (FHF)
Christian Poimboeuf, directeur des ressources humaines, Assistance publique des hôpitaux de Paris (APHP)

Employeurs de l'Etat

Ministère de l'éducation nationale et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Catherine Gaudy, directrice générale des ressources humaines, secrétariat général
Henri Ribieras, chef du service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire, adjoint à la directrice générale des ressources humaines, secrétariat général

Ministère de la justice

Florence Dubo, sous directrice, sous-direction de la synthèse des ressources humaines, Secrétariat général
Isabelle Rineau, adjointe à la sous-directrice, sous-direction de la synthèse des ressources humaines, secrétariat général

Ministère de l'économie et des finances

Laurent de Jekhowsky, secrétaire général
Michèle Fejoz, directrice des ressources humaines, secrétariat général

Julien Dubertret, directeur du budget
Anne Duclos-Grisier, sous-directrice « Politique salariale, contrôle budgétaire, systèmes d'information et performance de la gestion publique », direction du budget
Jérôme Bonherbe, chef du bureau 2BPSS (politique salariale et synthèse statutaire), direction du budget

Ministères chargés des affaires sociales

Jean Debeaupuis, directeur général de l'offre de soins

Philippe Sanson, directeur, direction des ressources humaines, secrétariat général
Joël Blondel, directeur de l'administration générale du ministère du travail, secrétariat général

Jean-Henri Pyronnet, adjoint à la sous-directrice, sous-direction des relations individuelles et collectives du travail, direction générale du travail

Ministère de l'intérieur

Didier Lallement, secrétaire général
Nathalie Collin, directrice des ressources humaines

Jean-Marc Rebière, président du conseil supérieur de l'administration territoriale
Serge Morvan, directeur général des collectivités locales
Christophe Peyrel, sous directeur des élus locaux et de la FPT, DGCL

Henri-Michel Comet, préfet de la région Midi-Pyrénées, préfet de la Haute-Garonne
Michèle Kirry, préfète de la Nièvre, ancienne DRH des ministères chargés des affaires sociales

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et ministère de l'égalité des territoires et du logement

Vincent Mazauric, secrétaire général
François Cazottes, directeur des ressources humaines, secrétariat général

Ministère de la défense

Général de Saint-Salvy, sous-chef d'état-major « Ressources humaines », état-major des armées
Colonel Marc Boileau, état-major des armées

Jacques Feytis, directeur des ressources humaines
Marc Tréglia, chef du service des ressources humaines civiles, direction des ressources humaines

Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Philippe Mérillon, chef du service des ressources humaines, secrétariat général
Michel Levêque, sous-directeur, sous-direction du développement professionnel et des relations sociales, service des ressources humaines

Juridictions administratives

François Séners, secrétaire général du Conseil d'Etat
Matthieu Schlesinger, secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat
Arnaud Freyder, directeur des ressources humaines, secrétariat général du Conseil d'Etat

Juridictions financières

Jean-Yves Marquet, secrétaire général adjoint de la Cour des comptes
Grégory Brousseaud, directeur des ressources humaines et de la formation, Cour des comptes

Responsables d'entreprises

Paul Pény, directeur général adjoint de la RATP, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique

Véronique Rouzaud, directrice des ressources humaines, Areva
Olivier Burger, direction des ressources humaines, Areva

Marianne Laigneau, directrice des ressources humaines, EDF
Catherine Delpirou, directrice Reconnaissance et vie au travail, EDF
Jean-Côme Romain, responsable du pôle rémunération globale, EDF

Associations professionnelles

Valérie Chatel, présidente de l'association nationale des DRH de grandes collectivités, DGA de la région Rhône-Alpes

Jean Poulit, président du « G 16 », association de la haute fonction publique, accompagné de Jean-Pascal Lanuit, directeur régional adjoint des affaires culturelles Ile-de-France, de Didier Coulomb, directeur de l'institut international du froid, de Fabrice Dambrine, ingénieur général des mines, et de Béatrice Buguet, inspectrice générale des affaires sociales

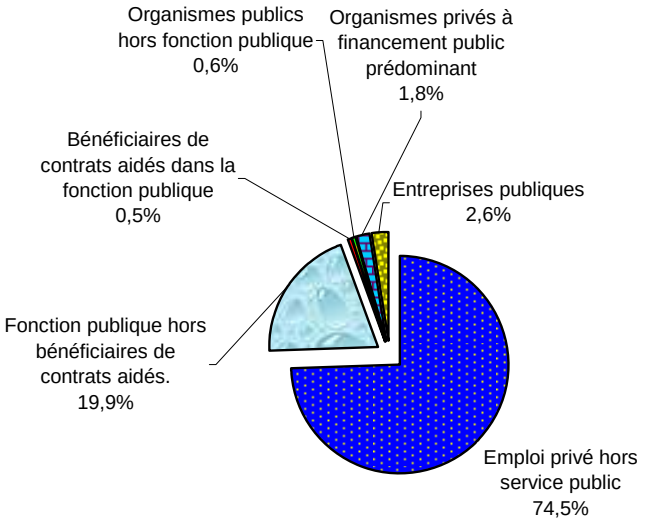
Personnalités qualifiées

Michel Bart, conseiller d'Etat, ancien secrétaire général du ministère de l'intérieur
Patrick Gérard, conseiller d'Etat, ancien recteur
Philippe Josse, conseiller d'Etat, ancien directeur du budget
Francis Lamy, conseiller d'Etat, ancien préfet
Anicet Le Pors, ancien ministre de la fonction publique, conseiller d'Etat honoraire
Fabrice Melleray, professeur des universités
Michel Pinault, ancien président de la section de l'administration du Conseil d'Etat
Marcel Pochard, conseiller d'Etat honoraire, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique
Jacques Reiller, conseiller d'Etat, ancien préfet
Jacky Richard, conseiller d'Etat, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique
Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, président de section au Conseil d'Etat
Jean-Ludovic Silicani, président de l'ARCEP, conseiller d'Etat, ancien rapporteur général du livre blanc sur l'avenir de la fonction publique de 2008

Annexe 3 – Annexes techniques

1. Effectifs

Figure 1.1 : Effectifs : Fonction publique, service public et emploi total au 31 décembre 2011 en France (Métropole + DOM)



Sources : SIASP, DADS, Recme, Insee ; enquête SAE, Drees. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.
Champ : France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger)

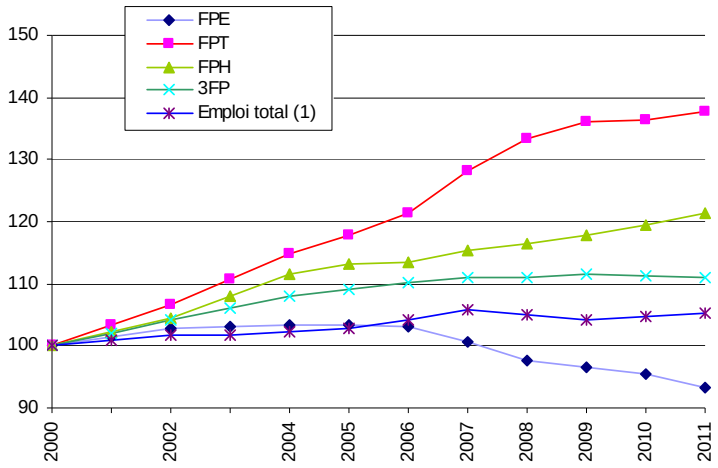
Figure 1.2 : Effectifs physiques, effectifs en équivalents temps plein (ETP) et en équivalents temps plein annualisés par type d'employeur en 2011 en France (Métropole + DOM)

	Effectifs physiques au 31/12/2011	ETP au 31/12/2011	EQTP annualisés en 2011
Ministères	1 965 867	1 888 528	1 905 989
Epa	432 805	392 320	409 375
Total FPE	**2 398 672**	**2 280 848**	**2 315 364**
Régions	80 037	76 884	76 418
Départements et établissements départementaux	358 204	336 974	342 303
Secteur communal (1)	1 392 422	1 249 997	1 285 660
Total FPT	**1 830 663**	**1 663 854**	**1 704 381**
Hôpitaux	1 020 554	942 661	951 933
Etablissements d'hébergement pour personnes âgées	76 266	69 726	69 481
Autres établissements médico-sociaux	32 618	27 865	27 946
Total FPH	**1 129 438**	**1 040 252**	**1 049 360**
Total 3FP	**5 358 773**	**4 984 954**	**5 069 105**

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.
Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger). Pour les EQTP annualisés le champ comprend tous les postes actifs de l'année.
FPE : France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).
FPT : France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).
FPH : France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger) ; y compris internes et résidents, non-titulaires sur crédits de remplacement. Non compris les médecins libéraux.
(1) Le secteur communal comprend les communes, les établissements intercommunaux et d'autres Épa locaux tels que les OPHLM, les caisses de crédit municipal, les régies ....

Figure 1.3 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 2000 en France (Métropole + DOM)

(base 100 au 31 décembre 2000)



Sources : Colter, DADS, SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.
Champ 3FP : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).
Champ emploi total : salariés et non-salariés des secteurs public et privé, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

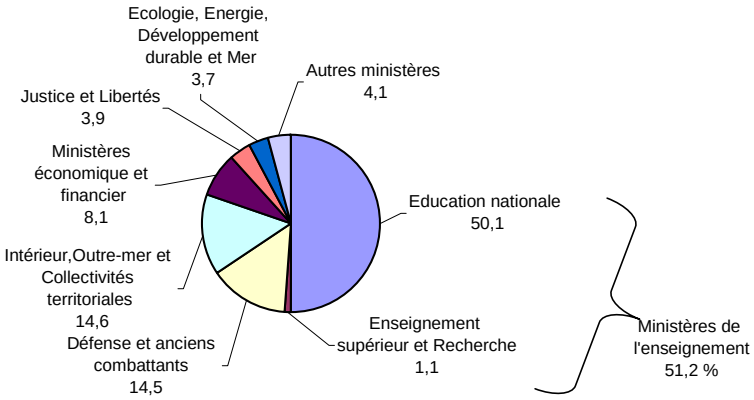
Figure 1.4 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques entre 2000 et 2011 en France (Métropole + DOM)

	Évolution en moyenne annuelle entre 2000 et 2011 (en %)	Évolution 2009-2010		Évolution 2010-2011	
		En %	En effectifs	En %	En effectifs
Fonction publique de l'État	-0,6	-1,0	-25 652	-2,4	-59 398
Fonction publique territoriale	3,0	0,3	4 542	1,1	19 638
Fonction publique hospitalière	1,8	1,3	14 753	1,7	18 884
Trois fonctions publiques	**0,9**	**-0,1**	**-6 357**	**-0,4**	**-20 876**

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.
Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).

Figure 1.5 : Répartition des effectifs des ministères en France (Métropole + DOM) en 2011

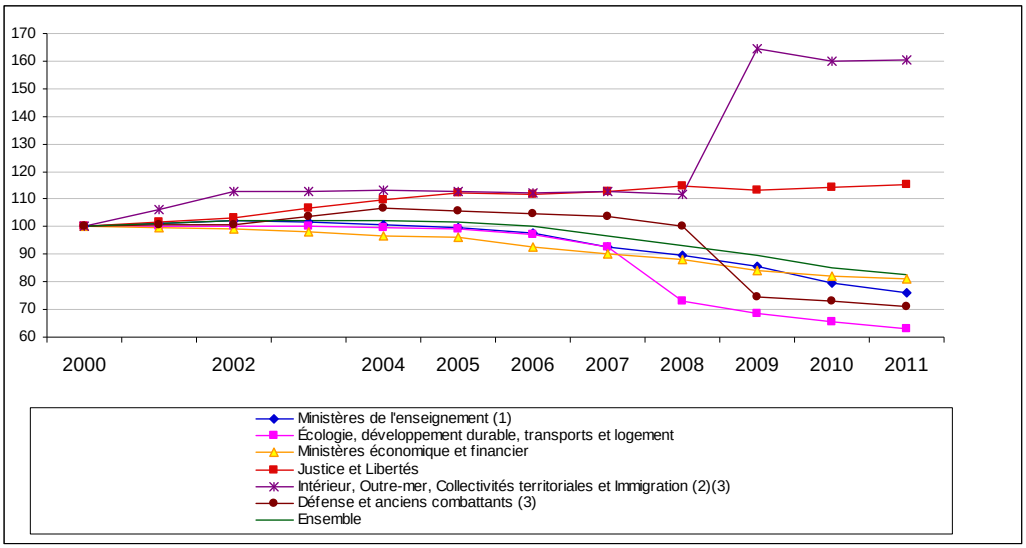
(en %)



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.
Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).
Note : les périmètres des ministères varient selon les années. Pour permettre les comparaisons dans le temps, on procède à certains regroupements : les **ministères économique et financier** comprennent les ministères du Budget, Comptes publics et Fonction publique et Réforme de l'Etat et de l'Économie, Industrie et Emploi ; les **ministères de l'enseignement** correspondent à l'Éducation nationale, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche ; les autres appellations des ministères renvoient à la nomenclature d'exécution de la loi de finances initiale de la dernière année considérée.
Les effectifs du budget annexe des Publications officielles et de l'information administrative sont rattachés aux Services du Premier ministre. Ceux du budget annexe de l'Aviation civile sont décomptés parmi les effectifs du ministère de l'Écologie, développement durable, transports et logement.

Figure 1.6 : Évolution des effectifs des principaux ministères en France (Métropole + DOM) entre 2000 et 2011 (*)

(base 100 au 31 décembre 2000)



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : emplois principaux des ministères, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).

Note : Des modifications de périmètres sont intervenues dans la fonction publique de l'Etat à partir de 2007 notamment dans le cadre de la révision générale des publiques (RGPP). Pour permettre les comparaisons dans le temps, on procède à certains regroupements : les **ministères économique et financier** comprennent les ministères du Budget, Comptes publics et Fonction publique et Réforme de l'Etat et de l'Économie, Industrie et Emploi ; les **ministères de l'enseignement** correspondent à l'Éducation nationale, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche ; les autres appellations des ministères renvoient à la nomenclature d'exécution de la loi de finances initiale de la dernière année considérée.

Les effectifs du budget annexe des Publications officielles et de l'information administrative sont rattachés aux Services du Premier ministre. Ceux du budget annexe de l'Aviation civile sont décomptés parmi les effectifs du ministère de l'Écologie, développement durable, transports et logement.

(*) Révision de la série par rapport à l'édition précédente avec l'intégration, dans des ministères de l'enseignement, des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat (140 000 environ en 2011) et d'un Épa de 8 000 agents sous tutelle des ministères sociaux.

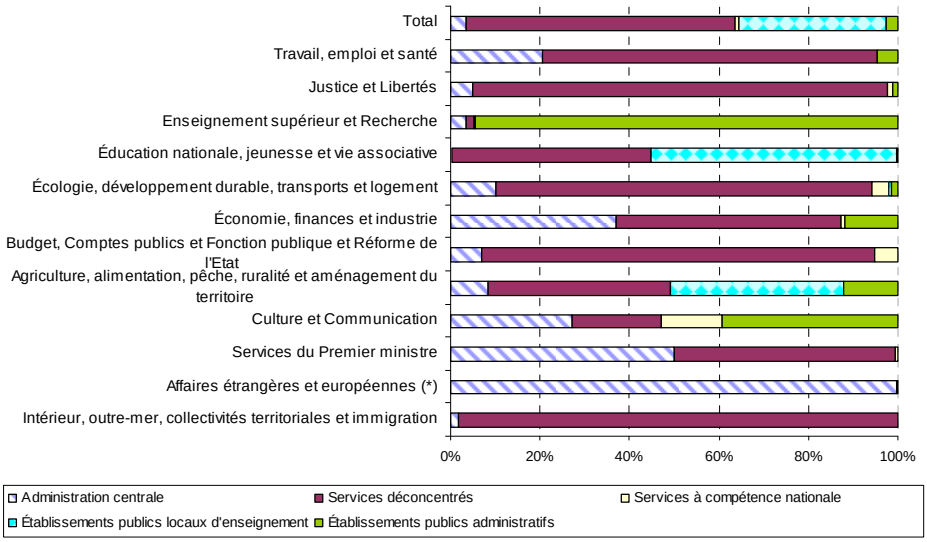
(1) Dans le cadre de la loi LRU de 2007, les universités qui accèdent à l'autonomie rémunèrent directement des personnels qui étaient payés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Au 1er janvier 2011, 73 universités françaises sont devenues autonomes.

(2) Les adjoints de sécurité (Police nationale) sont intégrés à partir de 2002.

(3) Les effectifs du programme 152 Gendarmerie nationale ont été transférés du ministère de la Défense vers le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales au cours de l'année 2009.

Figure 1.7 : Répartition des agents rémunérés sur le budget des ministères civils selon le type de service d'affectation au 31 décembre 2011 en France métropolitaine

(en ‰)



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques

Champ : Agents civils rémunérés par des ministères civils (Hors Épa, hors Défense). Emplois principaux, tous statuts, hors bénéficiaires de contrats aidés, enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et hors militaires. France métropolitaine.

Note : l'appellation des ministères renvoie à la nomenclature d'exécution de la loi de finances initiale de l'année. Les effectifs du budget annexe des publications officielles et de l'information administrative sont décomptés avec ceux des Services du Premier ministre.

(*) Les effectifs du ministère des affaires étrangères et européennes localisés à l'étranger ne sont pas pris en compte.

Figure 1.8 : Évolution des effectifs de la fonction publique territoriale entre 2000 et 2011 en France (Métropole + DOM)

	2000 (1)		2010 (1)		2011		Évolution annuelle moyenne sur 2000-2011 (en %)	Évolution 2010-2011 (en %)
	Effectifs	Part (en %)	Effectifs	Part (en %)	Effectifs	Part (en %)		
Communes *	898 160	67,6	1 006 843	55,6	1 012 690	55,3	1,1	0,6
Départements	167 188	12,6	290 536	16,0	292 458	16,0	5,2	0,7
Régions	10 535	0,8	79 719	4,4	80 037	4,4	20,2	0,4
Toutes collectivités territoriales, hors ÉPA	**1 075 883**	**81,0**	**1 377 098**	**76,0**	**1 385 185**	**75,7**	**2,3**	**0,6**
Établissements communaux *	89 098	6,7	127 646	7,0	128 468	7,0	3,4	0,6
Établissements intercommunaux *	99 926	7,5	234 182	12,9	245 429	13,4	8,5	4,8
Établissements départemenatux	40 785	3,1	65 458	3,6	65 746	3,6	4,4	0,4
Autres ÉPA locaux	22 235	1,7	6 641	0,4	5 835	0,3	-11,5	-12,1
Total ÉPA	**252 044**	**19,0**	**433 927**	**24,0**	**445 478**	**24,3**	**5,3**	**2,7**
Total FPT	**1 327 926**	**100,0**	**1 811 025**	**100,0**	**1 830 663**	**100,0**	**3,0**	**1,1**
Dont secteur communal (2)	1 109 419	83,5	1 375 312	75,9	1 392 422	76,1	2,1	1,2

Source : Colter, DADS, SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.
Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).
(*) Les évolutions concernant les effectifs des communes et des établissements communaux et intercommunaux doivent être interprétées avec précaution compte tenu de possibles modifications dans le mode de déclaration des collectivités (regroupement notamment) en relation avec la mise en place de structures intercommunales.
(1) Chiffres actualisés par rapport à l'année précédente.
(2) Le secteur communal comprend les communes, les établissements intercommunaux et d'autres Épa locaux tels que les OPHLM, les caisses de crédit municipal, les régies, etc.

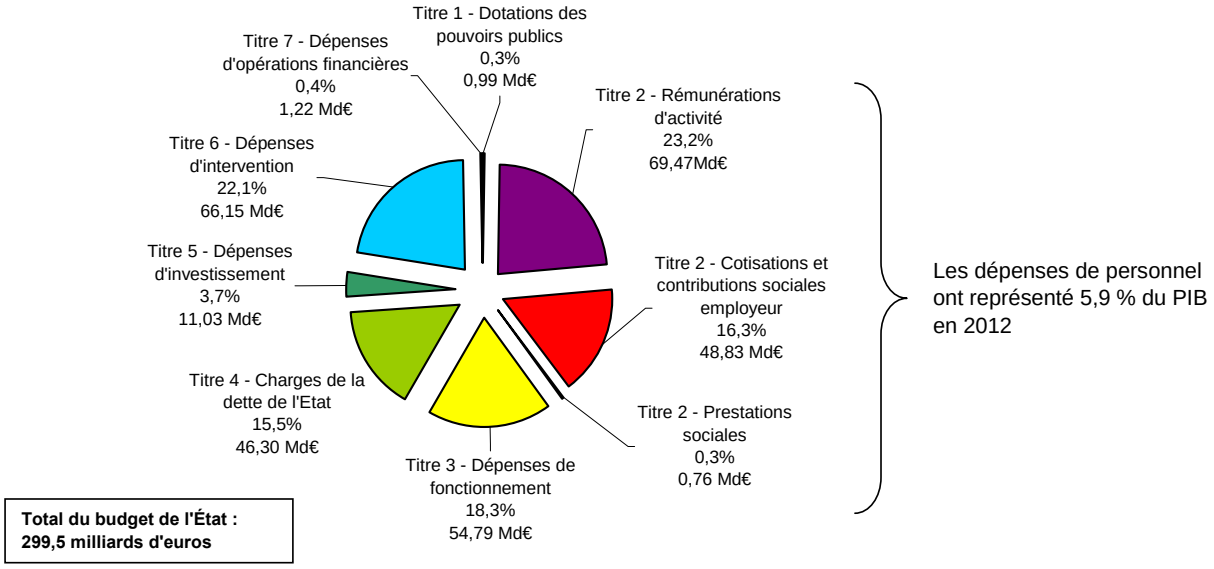
Figure 1.9 : Évolution des effectifs de la fonction publique hospitalière entre 2000 et 2011 en France (Métropole + DOM).

	2000	2010	2011	2000-2011	2010-2011
	Effectifs physiques	Effectifs physiques	Effectifs physiques	Évolution annuelle moyenne des effectifs (en %)	Évolution des effectifs (en %)
Total hôpitaux	855 325	1 004 684	1 020 554	1,6	1,6
Médecins	*90 613*	*104 389*	*106 489*	*1,5*	*2,0*
Personnel non médical	*764 712*	*900 295*	*914 065*	*1,6*	*1,5*
Établissements d'hébergements pour personnes âgées	48 958	72 966	76 266	4,1	4,5
Autres établissements médico-sociaux	26 438	32 904	32 618	1,9	-0,9
Total fonction publique hospitalière	**930 721**	**1 110 554**	**1 129 438**	**1,8**	**1,7**

Source : enquête SAE, Drees ; DADS, SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.
Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).

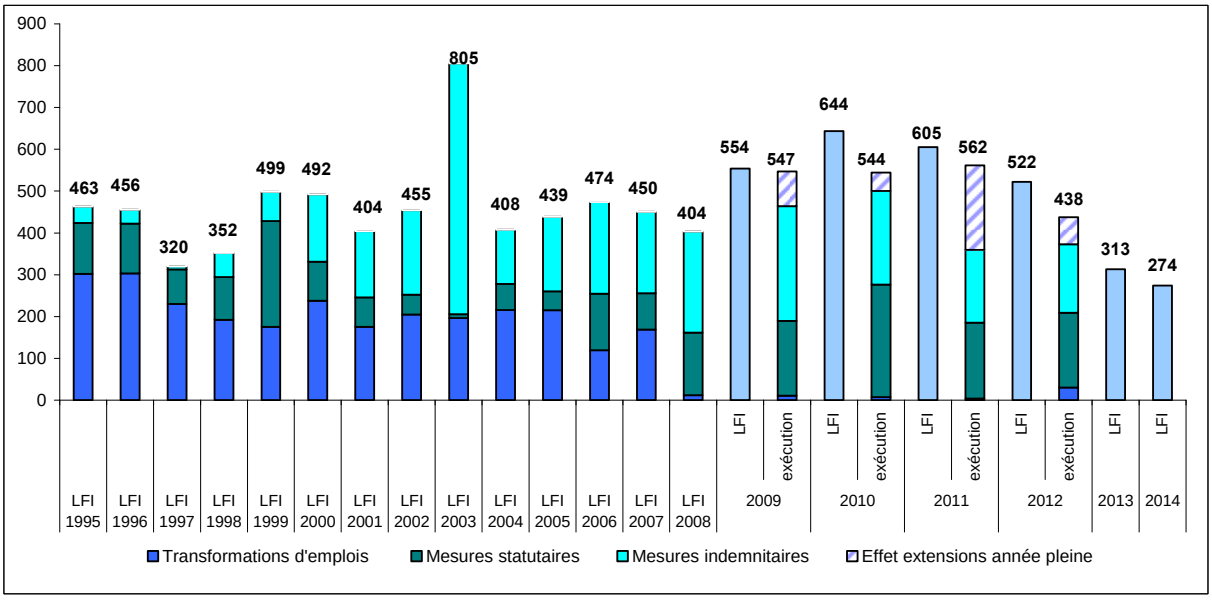
2. Dépenses de personnels

Figure 2.1 : Dépenses de personnel dans le budget de l'État en 2012 (nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts)



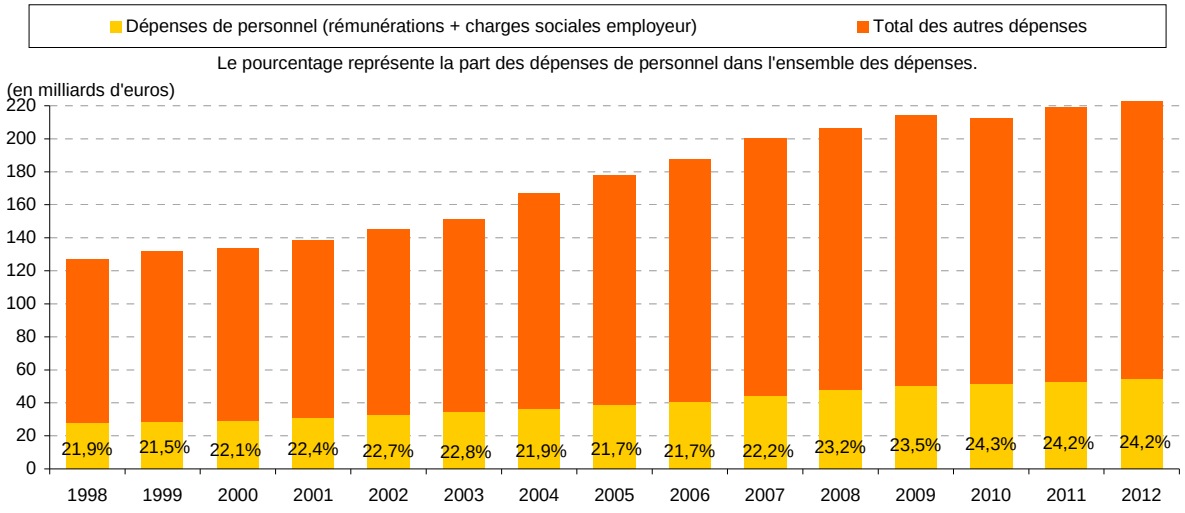
Périmètre : Budget général
Source : Budget d'exécution, Direction du budget. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Figure 2.2 : Bilan des enveloppes catégorielles depuis 1995 (1)



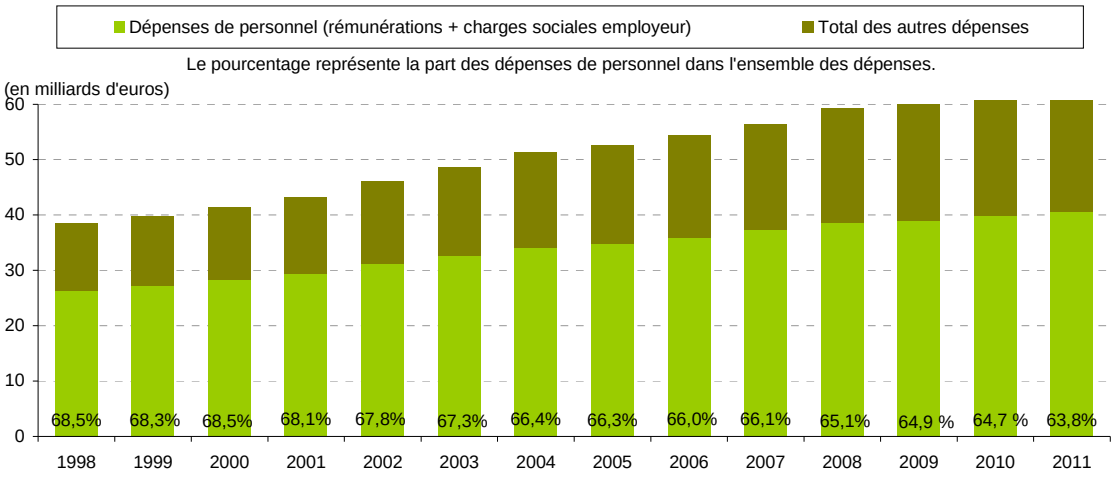
Sources : LFI, RAP depuis 2009, Direction du Budget.
(1) Les données d'exécution budgétaire ne sont disponibles qu'à partir de 2009.

Figure 2.3 : Évolution des dépenses de personnel et dépenses totales des collectivités locales de 1998 à 2012 (1)



Sources : DGCL et DGFiP.
(1) Résultats 2012 provisoires. Dépenses totales hors gestion active de la dette à partir de 2003.

Figure 2.4 : Évolution des dépenses de personnel et des charges totales des établissements publics de santé de 1998 à 2011



Sources : DGOS et DGFiP.

3. Comparaison internationale

Figure 3.1 : Tableau récapitulatif des modèles européens de modèles de fonction publique

Régime unilatéral pur	France/ Espagne/ Portugal/ Chypre/ Croatie
Système unilatéral prédominant	Pays-Bas/ Allemagne/ Luxembourg/ Autriche/ Belgique/ Bulgarie/ Estonie/ Grèce/ Hongrie/ Roumanie
Système combinant régime unilatéral et droit commun	Finlande/ Irlande/ Slovaquie
Droit commun prédominant	Danemark/ Italie/ Pologne/ Suède/ Lituanie/ Lettonie/ Royaume-Uni
Droit commun pur	Malte/ République Tchèque/ Slovénie

Figure 3.2 : Panorama des différents cadres d'emploi que l'on retrouve dans les pays de l'Union européenne - organisation administrative, fonction publique d'emploi ou de carrière, cadre juridique (droit public/ droit privé) et statut des agents publics (*source DGAFP*)

PAYS	Cadre d'emploi
1°Allemagne	a) Organisation administrative : fédérale. - 1er niveau : Etat fédéral ; - 2eme niveau : les *Länder*. b) Fonction publique de **carrière** : Le recrutement des fonctionnaires s'effectue par concours, les postes à pourvoir ne peuvent pas faire l'objet de candidatures externes. Les fonctionnaires bénéficient de l'emploi garanti à vie. c) Cadre juridique de la fonction publique et statuts des agents : Il existe deux catégories d'agents : - Les fonctionnaires : ils sont soumis à la *Loi sur les Fonctionnaires Fédéraux.* Leur statut est inscrit dans la constitution allemande. - Les agents publics : ils sont soumis aux règles de droit privé, mais disposent dans les faits d'une assez grande sécurité de l'emploi.
2° Autriche	a) Organisation administrative : fédérale. - 1er niveau : Etat fédéral ; - 2eme niveau : les *Länder*. b) Fonction publique de **carrière** : L'emploi à vie est garanti aux fonctionnaires. Les agents contractuels sont eux régis par les règles comparables au secteur privé. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents : Deux dispositifs juridiques cohabitent : - un dispositif applicable aux fonctionnaires, composé de deux lois (*Code de Service pour les fonctionnaires* de 1979 et la *Loi sur la Rémunération* de 1956), - un dispositif applicable aux agents contractuels (*Loi sur le Personnel Contractuel* de 1948). Les agents publics des états et municipalités sont soumis aux lois spécifiques à chaque état.
3°Belgique	a) Organisation administrative : fédérale. - 1er niveau : Etat fédéral, Communautés et Régions ; - 2eme niveau : Provinces ; - 3eme niveau : Communes. b) Fonction publique de **carrière** : Le recrutement d'effectue par concours dans la majorité des cas. Certains postes sont ouverts à des candidats externes, avec un entretien. L'emploi à vie est garanti aux fonctionnaires. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents: L'ensemble du personnel public est régi par *le Décret royal du 22 décembre 2000* qui définit les principes généraux relatifs à la gestion

	et à la rémunération des agents des autorités et services régionaux et locaux. Le statut des agents de l'Etat est fixé par *l'Arrêté royal du 2 octobre 1937*, régulièrement amendé. La fonction publique est composée majoritairement de fonctionnaires. Il existe toutefois un certain nombre d'agents contractuels (27% des agents en 2010), soumis au droit privé.
4°Bulgarie 	a) Organisation administrative : décentralisée. b) Système combinant fonction publique de **carrière** et d'**emploi.** c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents : les fonctionnaires sont régis par la *Loi de la fonction publique* (1999). Les agents contractuels (CDI ou CDD) relèvent du droit privé.
5°Chypre 	a) Organisation administrative : centralisée. b) Fonction publique de **carrière**. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents : *Loi du service public* (1990 – 2006) qui concerne tous les agents publics à l'exception des officiers judiciaires, de l'éducation, forces armées et de sécurité, soumis à une législation spécifique. Les employés des collectivités locales disposent eux-aussi de statuts différents. Les agents publics se répartissent entre agents permanents et agents temporaires.
6°Croatie 	a) Organisation administrative : décentralisée. b) Fonction publique de **carrière**. La règle générale est le recrutement par concours. c) Cadre juridique de la fonction publique : L'ensemble des règles applicables aux fonctionnaires sont définies par la *Loi sur la Fonction publique* (date d'application : 1er janvier 2006). Cette loi s'applique à l'ensemble des agents exerçant dans les services de l'Etat (administration d'Etat, institutions judiciaires et pénales, services administratifs du Bureau du Président, du Parlement, des Médiateurs, de la Cour des Comptes, etc.).
7°Danemark 	a) Organisation administrative : décentralisée. b) Fonction publique d'**emploi** : l'entrée dans la fonction publique s'effectue par candidature directe, sur un poste donné. Toutes les offres sont ouvertes aux candidats externes à la fonction publique. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents: La fonction publique danoise est composée : - d'agents soumis à des conventions collectives (78% du personnel) qui prévoient des dispositions concernant le système de rémunération, de congés et autres conditions d'emploi. Leur gestion est régie par la même législation que celle applicable au secteur privé. - d'une minorité de fonctionnaires (19% du personnel),

	principalement pour des fonctions d'encadrement supérieur, et dont la gestion est régie par *la Loi sur la Fonction publique* de 1969. - D'agents sous contrats individuels, qui constituent une exception.
8°Espagne	a) Organisation administrative : régionale. - 1er niveau : Etat ; - 2eme niveau : Communautés autonomes et cités autonomes ; - 3eme niveau : Provinces et Municipalités. b) Fonction publique de **carrière** : L'intégration dans la fonction publique se fait par la voie d'un concours, le recrutement est géré au niveau central. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents : L'ensemble de la fonction publique (fonction publique d'état, régionale et locale) est régie par le *Statut Basique de l'Emploi Public*. Ce texte couvre à la fois les fonctionnaires et les agents contractuels. Il définit les règles applicables pour les trois échelons administratifs.
9°Estonie	a) Organisation administrative : centralisée. b) Fonction publique d'**emploi** : Le recrutement est largement décentralisé. L'intégration dans la fonction publique se fait par candidature directe, sur un poste donné, avec entretien(s). c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents : La fonction publique estonienne est divisée en trois catégories : - les fonctionnaires, au service de l'Etat ou des gouvernements locaux. Ils sont soumis à la *Loi sur la Fonction publique.* - les fonctions de support - les personnels externes (contrats à durée déterminée) Ces deux dernières catégories sont soumises au Code général du travail, dans le cadre de contrats individuels de droit privé.
10°Finlande	a) Organisation administrative : décentralisée. b) Fonction publique d'**emploi** : L'intégration dans la fonction publique s'effectue par candidature directe et entretien, pour un poste donné. L'ensemble des postes sont ouverts au recrutement interne et externe. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents: Il existe deux catégories d'agents publics : les fonctionnaires, soumis à la *Loi sur la fonction publique,* et les contractuels, soumis à la *Loi sur les contrats d'emploi*. Les règles qui leur sont applicables sont similaires Il existe en plus deux accords collectifs pour ces deux catégories. Les contractuels sont employés en CDI ou CDD de droit public.
11°Grèce	a) Organisation administrative : décentralisée. b) Fonction publique de **carrière** : L'intégration dans la fonction publique s'opère par concours. Les

	postes ouverts ne peuvent être pourvus par voie externe. L'emploi à vie est garanti aux fonctionnaires. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents: Les fonctionnaires sont régis par la *Constitution de la Grèce* (article 103), qui garantit l'emploi à vie, ainsi que par plusieurs lois propres à la fonction publique grecque (dont le *Code pour les employés des administrations publique et des institutions judiciaires publiques*). La fonction publique comprend également des agents avec contrat à durée indéterminée, régis par des règles de droit privé. Des agents à durée déterminée peuvent être également recrutés de manière occasionnelle sous des procédures définies par le Bureau du recrutement du personnel, avec le plus souvent des CDD de droit privé.
12°Hongrie	a) Organisation administrative : centralisée. b) Fonction publique d'**emploi** : L'intégration dans la fonction publique s'effectue par le biais d'une candidature et d'un entretien, sur un poste donné. Tous les postes sont ouverts à des candidats externes. L'emploi à vie n'est pas garanti. c) Cadre juridique de la fonction publique : L'emploi dans la fonction publique est régi par une loi spécifique (*Loi CXCIX/2011*). Un petit nombre d'agents sur des fonctions techniques ou de support ne sont pas soumis à cette loi, et sont régis par le droit privé.
13°Irlande	a) Organisation administrative : centralisée. b) Fonction publique de **carrière** : La majorité des recrutements s'effectue par concours. Toutefois, certains postes sont ouverts à des candidatures externes. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents : Deux dispositifs de règles applicables aux agents publics coexistent : - des règles statutaires, contenues dans 4 statuts ; - des règles non-statutaires, définies dans des circulaires. Ces règles s'appliquent à la fois aux agents fonctionnaires et aux agents contractuels.
14°Italie	a) Organisation administrative : régionale. -1er niveau : Etat ; - 2eme niveau : Régions ; - 3eme niveau : Cités métropolitaines ; - 4eme niveau : Provinces ; - 5eme niveau : Municipalités. b) Système combinant fonction publique de **carrière** et d'**emploi**. Le recrutement s'effectue généralement par concours. L'emploi est garanti à vie pour les fonctionnaires.

	c) Cadre juridique de la fonction publique : La fonction publique est régie par des textes propres (*décret législatif nr. 165/2001*, amendé par *la Réforme sur l'Emploi public* nr. 15/2009). Le statut de la fonction publique a été réformé en 1993 : les agents publics sont désormais régis par le droit privé (conventions collectives), à l'exception des militaires, policiers, magistrats, universitaires, diplomates et membres du corps préfectoral. Ces derniers n'ont pas été soumis au droit privé afin de préserver leur indépendance. Ils sont régis par le *Décret-loi n°165 du 30 mars 2001*. Le recrutement de personnel contractuel est devenu la norme depuis 2001 (à l'exception de postes d'encadrement supérieur, au niveau de secrétaire général, pourvus depuis 2002 par décrets). Aujourd'hui, 85% des agents publics disposent de contrats de droit privé en Italie.
15°Lettonie	a) Organisation administrative : centralisée. b) Système combinant fonction publique de **carrière** et d'**emploi**. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents : Il existe deux catégories d'agents au sein de la fonction publique d'Etat. - Les fonctionnaires (13%) sont régis par la *Loi sur la fonction publique d'Etat de 2001*. Cette loi s'applique aux agents fonctionnaires d'environ 116 institutions (ministères et agences) ; - Les employés publics (87%) sont sous contrats et relèvent du droit commun du travail. Le statut de fonctionnaire n'existe pas dans les collectivités locales. Ces dernières déterminent le statut de leurs agents de façon autonome en respectant la *Loi sur la prévention des conflits d'intérêt dans les activités de la fonction publique*.
16°Lituanie	a) Organisation administrative : centralisée. b) Système combinant fonction publique de **carrière** et d'**emploi**. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents : La *Constitution* et la *Loi de la fonction publique* (2002) définissent le statut des fonctionnaires. Les agents publics se répartissent entre fonctionnaires, soumis à ce statut, et employés sous contrats de droit privé, largement majoritaires.
17°Luxembourg	a) Organisation administrative : centralisée. b) Fonction publique de **carrière**. c) Cadre juridique de la fonction publique : Le droit administratif luxembourgeois distingue différentes catégories de personnel. - Les fonctionnaires d'Etat sont soumis au statut fixé dans *les lois du 16 avril 1979 et du 22 juin 1963 modifiées*.

	- Les employés publics sont soumis à un statut défini par un ensemble de règlements alternatifs ou complémentaires au statut des fonctionnaires. - Les ouvriers de l'Etat sont couverts par une convention collective. Les fonctionnaires communaux sont quant à eux soumis à un statut fixé par la *loi du 24 décembre 1985 modifiée*.
18°Malte 	a) Organisation administrative : centralisée. b) Système hybride entre fonction publique de **carrière** et d'**emploi**. c) Cadre juridique de la fonction publique : la *Constitution* et *Loi sur les membres du Parlement* (2004 – ou loi sur le service public). Les agents publics se divisent en deux catégories : - 70% des agents publics sont employés au sein des administrations centrales. Leur statut est régi par une convention collective qui fixe le niveau de salaire et les conditions d'emploi. Des accords de catégorie régissent les aspects plus précis de l'emploi pour chaque classe d'agent. - Environ 30% des agents publics sont au service d'agences gouvernementales ou d'autres entités de droit public. Chaque entité définit les conditions d'emploi de son personnel par le biais d'une convention collective. Un effort d'harmonisation est mené au niveau central, afin d'éviter de trop fortes disparités entre les statuts des agents de ces entités.
19°Pays-Bas 	a) Organisation administrative : décentralisée. b) Fonction publique d'emploi : Les fonctionnaires ne sont pas titulaires de leur poste et ne disposent pas d'un droit à faire carrière dans l'administration. L'accès aux postes se fait par candidature directe, avec entretien(s). Il est ouvert en interne et le plus souvent en externe. L'emploi à vie n'est pas garanti. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents: Il existe deux catégories d'agents : - Les fonctionnaires, qui disposent d'un statut de droit public (définies par deux lois : *Loi sur la Fonction Publique* de 1929 et le *Règlement sur les fonctionnaires du Gouvernement Central* de 1931). Leurs conditions d'emploi sont très proches de celles des salariés de droit privé, et incluent la possibilité d'être licencié. La majorité des agents publics du Royaume disposent du statut de fonctionnaire. - Les contractuels, qui sont employés sur la base de contrats de droit privé. Ce type de contrats ayant été supprimé en 1993, cette catégorie d'agents est amenée à disparaître.
20°Pologne 	a) Organisation administrative : décentralisée. b) Système combinant fonction publique de **carrière** et d'**emploi**. Le recrutement est très décentralisé et s'opère par candidature directe, sur entretien. Il est ouvert aux candidats internes et externes. Il existe également un concours destiné à recruter les membres de la haute fonction publique, auquel les candidats issus du secteur privé peuvent participer.

	c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents: La fonction publique polonaise est régie par la *Loi sur la Fonction publique* de 2008, qui définit un certain nombre de domaines (organisation et fonctionnement de la fonction publique). Tous les aspects non couverts par cette Loi relèvent du Code du travail La fonction publique est composée de deux catégories d'agents : - les fonctionnaires (environ 6%), qui bénéficient d'une garantie d'emploi à vie - des agents publics, dont l'emploi à vie n'est pas garanti et qui relèvent de manière générale du Code du travail. Les agents des collectivités locales ne font pas partie de la fonction publique et sont régis par une loi de 1990.
21°Portugal 	a) Organisation administrative : centralisée. b) Fonction publique de **carrière**. Le recrutement s'effectue par concours. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents: La fonction publique est régie par un ensemble de normes constitutionnelles, législatives (dont la *Loi 12-A/2008*) et réglementaires. Il s'applique à l'ensemble des agents fonctionnaires et contractuels.
22°République Tchèque 	a) Organisation administrative : régionale. - 1er niveau : Etat ; - 2eme niveau : Régions ; - 3eme niveau : Municipalités. b) Système combinant fonction publique de **carrière** et d'**emploi** L'intégration dans la fonction publique s'opère par le biais d'un concours. Mais les offres d'emploi sont ouvertes en interne comme en externe (candidature directe). c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents: Il n'existe pas de loi propre à la fonction publique : l'ensemble des salariés des secteurs public et privé sont soumis au *Code du travail* de 2006. Il existe deux groupes d'agents publics en République Tchèque : - Les agents de l'Etat employés au sein des administrations centrales représentent 43% des agents publics ; - Les agents des collectivités territoriales (communes et régions) représentent 57% des agents publics. Leur statut est définit dans *la loi sur les agents des collectivités territoriales de 2002*. Cette loi organise les conditions d'emploi, et le niveau de formation exigé des employés des collectivités territoriales.
23°Roumanie 	a) Organisation administrative : décentralisée. b) Fonction publique de **carrière**. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents: Il existe trois catégories d'agent en Roumanie : - les fonctionnaires qui sont gérés et contrôlés par l'agence nationale

	des fonctionnaires. Leur statut est définit par la *Loi du 8 décembre 1999* modifiée par la *Loi du 4 juillet 2006 ;* - les fonctionnaires à statut particulier, dont certains sont gérés par l'agence nationale des fonctionnaires et d'autres par les ministères dont ils dépendent ; - les contractuels, dont le statut est régi par le Code du travail et le *Code du contrat pour les employés contractuels d'institutions publiques*. Les agents des services médicaux et des services éducatifs sont des agents publics soumis au droit commun du travail. Les agents publics sont soumis en matière de droits et obligation à la *Loi 188/1999 sur le statut des fonctionnaires* et *Loi 7/2004 sur le code de conduite des fonctionnaires*.
24°Royaume-Uni	a) Organisation administrative : régionale. - 1er niveau : Etat ; - 2eme niveau : Régional (Ecosse, Pays de Gales, Irlande du Nord, Angleterre); - 3eme niveau : Local (Counties an Metropolitan Disctricts). b) Fonction publique d'**emploi**. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents: Les textes juridiques relatifs à la fonction publique sont le code de la fonction publique de 2006 et le code de gestion de la fonction publique de 1996. Le statut des fonctionnaires (gestion, recrutement, nomination, etc.) a été formalisé dans la *Loi sur la Réforme Constitutionnelle et le Gouvernement* (*Constitutional Reform and Governance Act*) de 2010. Seule une faible partie des agents publics au R.-U. sont des fonctionnaires (environ 9%). Ces derniers sont répartis entre les agents permanents (eux-mêmes disposant de CDI ou de CDD de 12 mois ou plus), et les agents temporaires employés de manière occasionnelle ou disposant de CDD de moins de 12 mois. Le recours aux intérimaires, aux experts extérieurs et aux consultants soumis au droit privé est limité. Il n'existe pas de garantie en matière d'emploi à vie. La majorité des agents publics sont employés sur une base contractuelle et sont soumis à la législation du travail de droit commun. Les conditions d'emploi sont très variables entre les employeurs publics.
25°Slovaquie	a) Organisation administrative : décentralisée. b) Système combinant fonction publique de **carrière** et d'**emploi**. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents : Les fonctionnaires sont régis par la Loi sur la fonction publique n°312/2001 et par certaines dispositions du Code du Travail. Les agents contractuels sont soumis à la Loi n° 552/2003 sur le travail d'intérêt général, à la Loi n°553/2003 sur la rémunération et également à certaines dispositions du Code du Travail. Certains fonctionnaires de l'Etat, tels que les agents de la police, de l'armée ou des douanes sont soumis à un statut particulier.

	Tous les agents contractuels sont employés sur la base de contrats de droit privé. Cependant, leurs conditions d'emploi résultent des textes de lois susmentionnés et sont donc un mélange de droit privé et de droit public.
26°Slovénie	a) Organisation administrative : centralisé. b) Système combinant fonction publique de **carrière** et d'**emploi** : Chaque organisme d'administration centrale est responsable de la procédure de recrutement, toutefois la règle est le concours pour les postes d'encadrement supérieur. Il n'existe pas de garantie d'emploi à vie. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents : La fonction publique slovène se caractérise par le fait que les conditions générales de l'emploi dans le secteur public sont déterminées, comme dans le secteur privé par *la loi relative aux relations de travail* en vigueur depuis le 1er janvier 2003. La majorité des agents sont donc recrutés sur des contrats de droit privé, généralement à durée indéterminée. Seuls les employés de l'administration d'Etat, des gouvernements locaux et des établissements publics administratifs sont soumis à des dispositions particulières sur la fonction publique. L'employeur public est soumis à un ensemble de règles qui sont consignées dans *la loi relative à l'administration d'Eta*t du 31 mai 2002, *la loi relative aux employés de la fonction publique* du 11 juin 2002 et dans *la loi relative au système salarial dans la fonction publique* du 26 avril 2002.
27°Suède	a) Organisation administrative : décentralisée. b) Fonction publique d'**emploi**. c) Cadre juridique de la fonction publique et statut des agents : Le droit du travail en Suède est très similaire entre le secteur public et le secteur privé. Il existe des dispositions particulières en matière d'abus de la puissance publique (*Loi sur la fonction publique* de 1994 qui fixe les droits et obligations de fonctionnaires et la *Loi sur l'emploi public* de 1994 qui fixe les mesures disciplinaires) qui s'appliquent au secteur public. Le statut de fonctionnaire a été aboli dans les années 1990 pour presque tous les agents publics et ceux-ci sont désormais sous contrats de droit privé (à l'exception des militaires, policiers, magistrats et professeurs de l'enseignement supérieur). De ce fait, moins d'1% de l'emploi public est statutaire. La durée des CDD varie de quelques mois à plusieurs années leurs conditions sont peu différentes des celles des CDI. L'utilisation d'une classification et de grades est très peu répandue et les carrières n'existent quasiment pas.

4. Modifications du statut général depuis 1983

Titre I : Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires Titre II : Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État Titre III : Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale Titre IV : Loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière	Titre I	Titre II	Titre III	Titre IV
FONCTION PUBLIQUE				
1 - Loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale			X	
2 - Loi n°85-1221 du 22 novembre 1985 complétant et modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale			X	
3 - Loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière	X	X	X	
4 - Loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'Etat		X		
5 - Loi n°87-529 du 13 juillet 1987 dite Galland modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale	X	X	X	X
6 - Loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes			X	
7 - Loi n°91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique	X	X		
8 - Loi n°94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique		X	X	X
9 - Loi n°94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale			X	
10 - Loi n°96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire	X	X	X	X
11 - Loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale	X	X	X	X
12 - Loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique	X	X	X	X
13 - Ordonnance n°2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'Etat	X	X	X	X
14 - Loi n°2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique	X	X	X	X
15 - Loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale			X	

16 - Loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique	X	X	X	X
17 - Loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique	X	X	X	X
18 - Loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction	X	X	X	X

REFORMES TERRITORIALES				
19 - Loi n°85-97 du 25 janvier 1985 dite Chevènement modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales			X	
20 - Loi n°85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon			X	
21 - Loi n°85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité			X	
22 - Loi n°86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales			X	
23 - Loi n°86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales		X	X	X
24 - Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation			X	
25 - Loi n°89-19 du 13 janvier 1989 portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales		X	X	X
26 - Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République		X	X	
27 - Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales			X	
28 - Ordonnance n°2005-432 du 6 mai 2005 relative au régime communal et au statut des élus de certaines collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie	X			
29 - Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale			X	
30 - Loi n°2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer	X			
31 - Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales			X	
AFFAIRES SOCIALES ET SANTÉ				
32 - Loi n°85-10 du 3 janvier 1985 portant diverses dispositions d'ordre social			X	
33 - Loi n°87-39 du 27 janvier 1987 portant diverses mesures *dispositions* d'ordre social				X
34 - Loi n°87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social		X		X
35 - Loi n°89-18 du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social				X
36 - Loi n°89-474 du 10 juillet 1989 portant dispositions relatives à la sécurité sociale et à la formation continue des personnels hospitaliers				X

37 - Loi n°90-86 du 23 janvier 1990 portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé				X
38 - Loi n°91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales				X
39 - Loi n°91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière				X
40 - Loi n°91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social			X	
41 - Loi n°93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social *DMOS*			X	X
42 - Loi n°94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale				X
43 - Loi n°94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille		X		X
44 - Loi n°95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social		X	X	X
45 - Loi n°96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire		X		X
46 - Loi n°99-477 du 9 juin 1999 visant à garantir le droit à l'accès aux soins palliatifs		X	X	X
47 - Loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle				X
48 - Ordonnance n°2000-1249 du 21 décembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'action sociale et des familles				X
49 - Loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001		X	X	X
50 - Loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel		X	X	X
51 - Loi n°2001-1246 du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002		X	X	X
52 - Loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale				X
53 - Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale	X	X	X	X
54 - Loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites		X	X	X
55 - Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées	X	X	X	X
56 - Ordonnance n°2005-406 du 2 mai 2005 simplifiant le régime juridique des établissements de santé				X
57 - Ordonnance n°2005-1112 du 1 septembre 2005 portant diverses dispositions relatives aux établissements de santé et à certains personnels de la fonction publique hospitalière				X
58 - Loi n°2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006		X	X	X
59 - Loi n°2007-294 du 5 mars 2007 relative à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur		X	X	X
60 - Loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008		X	X	X
61 - Loi n°2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires				X
62 - Ordonnance n°2010-177 du 23 février 2010 de coordination avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires				X
63 - Loi n°2010-209 du 2 mars 2010 visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie		X	X	X
64 - Loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des			X	

retraites				
65 - Loi n°2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap			X	
66 - Loi n°2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013		X	X	X

AUTRES				
67 - Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne			X	
68 - Loi n°87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés		X	X	X
69 - Loi n°90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques	X			
70 - Loi n°92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux	X		X	
71 - Loi n°92-518 du 15 juin 1992 relative aux caisses de crédit municipal			X	
72 - Loi n°92-1179 du 2 novembre 1992 relative à l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations de travail et modifiant le code du travail et le code de procédure pénale	X			
73 - Loi n°93-1420 du 31 décembre 1993 portant modification de diverses dispositions pour la mise en oeuvre de l'accord sur l'Espace économique européen et du traité sur l'Union européenne	X			
74 - Loi n°94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie Législative des livres Ier et II du code des juridictions financières		X		
75 - Loi n°96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence	X			
76 - Loi n°96-604 du 5 juillet 1996 relative à l'adoption			X	X
77 - Loi n°98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier			X	
78 - Loi n°98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999	X			
79 - Loi n°99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense		X	X	X
80 - Loi n°99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité		X	X	X
81 - Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000		X	X	X
82 - Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations			X	
83 - Loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non intentionnels	X			
84 - Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer	X			X
85 - Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains	X			
86 - Ordonnance 2001-350 du 19 avril 2001 relative au code de la mutualité et transposant les directives 92/49/ CEE et 92/96/ CEE du Conseil des 18 juin et 10 novembre 1992			X	X
87 - Loi n°2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	X	X	X	X
88 - Loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt			X	

89 - Loi n°2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations	X			
90 - Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité	X		X	
91 - Loi n°2003-400 du 30 avril 2003 relative aux assistants d'éducation		X		
92 - Loi n°2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine			X	
93 - Loi n°2004-805 du 9 août 2004 tendant à modifier la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger	X			
94 - Loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile		X	X	X
95 - Loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit		X		
96 - Loi n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux			X	
97 - Loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006			X	
98 - Loi n°2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme			X	
99 - Loi n°2006-449 du 18 avril 2006 modifiant la loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense		X	X	X
100 - Loi n°2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités		X		
101 - Ordonnance n°2007-137 du 1er février 2007 relative aux offices publics de l'habitat			X	
102 - Loi n°2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007	X	X	X	X
103 - Loi n°2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile	X			
104 - Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion			X	
105 - Ordonnance n°2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance			X	
106 - Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental	X			
107 - Ordonnance n°2010-1180 du 7 octobre 2010 portant extension et adaptation en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions de nature législative			X	
108 - Loi n°2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière			X	
109 - Loi n°2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure		X	X	X
110 - Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit	X	X	X	X
111 - Loi n°2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011			X	
112 - Loi n°2012-954 du 6 août 2012 relative au harcèlement sexuel	X			
113 - Loi n°2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012			X	

5. Accords dans la fonction publique depuis 1983

Date	Principales décisions	Observations complémentaires
13 février 1985	Hausse des traitements de 4,5 % et prévision d'une clause de sauvegarde pour assurer le maintien du pouvoir d'achat face à l'inflation. Le traitement de base a été revalorisé trois fois de 1,5%: le 1er février, le 1er juillet et le 1er novembre. Diverses mesures catégorielles ont été adoptées, notamment en faveur des catégories C et D : - relèvement du minimum de l'indice net de 211 à 213 au 1er janvier, puis à 215 au 1er juillet - réaménagement du groupe III de la catégorie C au 1er janvier se traduisant par des gains d'indice net compris entre zéro et deux points - amélioration du « chevronnement » qui autorise une proportion accrue d'agents à être classés dans l'échelle supérieure de leur grade - réaménagement de l'échelle 1, qui concerne l'ensemble de la catégorie D, se traduisant par des gains pouvant atteindre neuf points d'indice net.	Pas d'échéancier
17 novembre 1988	Accord salarial 1988 : majoration des traitements de 1% au 1er mars et au 1er septembre. 1989 : pour le traitement des personnels civils et militaires de l'Etat, majoration de 1% au 1er mars 1989 et 1,2% au 1er septembre 1989. Attribution de points d'indice majoré : deux points au 1er octobre 1988 ; un point au 1er février 1989. Mesures d'amélioration de passage de catégorie D en catégorie C, maintien des réductions d'ancienneté en cas de promotion de grade.	Pluriannuel
29 juin 1989	1er accord-cadre interministériel sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat - élaboration des plans et des programmes de formation Parvenir à une véritable programmation de la formation, concertée, pluriannuelle et appuyée sur un recensement exact des besoins des services et des agents. - les moyens de la formation Principe d'un seuil minimal de dépenses consacrées chaque année à la formation (2%). Meilleure répartition des dépenses, notamment au profit des catégories C et D. - formation et gestion des carrières Meilleure prise en compte de la formation dans la carrière des agents et constitution d'un véritable droit à la formation	Conclusion d'accords dérivés au sein de chaque ministère

	(égalité d'accès) : généralisation de la fiche de formation, droit pour chaque agent à une durée minimale de formation, amélioration du régime de congé de formation.	
9 février 1990	Rénover la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques. Sa mise en œuvre s'est étalée sur sept tranches annuelles, dont les deux premières ont été inscrites dans la loi de finances pour 1991 et la dernière dans la loi de finances pour 1996, avec une tranche complémentaire en loi de finances pour 1997. Les corps spécifiques au ministère de l'emploi ont été restructurés en application des dispositions prévues par le protocole : - le corps des inspecteurs de la formation professionnelle (catégorie A) : les deux premières classes du grade d'inspecteur ont été fusionnées, le grade d'inspecteur principal a été scindé en deux classes, et l'indice terminal du corps a été porté à l'indice bonifié 966 ; - le corps des contrôleurs du travail (catégorie B) : une nouvelle structure à trois grades a été mise en place : le premier grade nouveau est issu de la fusion des deux premiers grades avec relèvement des débuts de carrière, le deuxième grade nouveau, revalorisé, a été pyramidé à 25 %, et un troisième grade a été créé ; pour ce seul corps, le coût de la transposition des mesures prévues par le protocole est de l'ordre de 18 millions de francs. La nouvelle bonification indiciaire (NBI), qui visait à apporter une logique fonctionnelle à la fonction publique, a également été mise en œuvre au ministère de l'emploi.	Pluriannuel : - s'agissant de l'évolution de la VPI (1991 à 1993) - Evolution de 1991 à 1996 des indices afférent aux échelons prévues des anciennes échelles 1 à 5 de la catégorie D et C)
12 novembre 1991	Accord salarial : majoration de 1,5% et deux points d'indice. - bases de la suppression de la catégorie D dont la résorption doit être réalisée sur sept ans à partir du 1er août 1990 - élargissement des espaces indiciaires en catégorie C de 14 à 26 points d'indices majorés - attribution aux catégories B de 15 points majorés en début de carrière et 25 points en fin de carrière - création d'un classement indiciaire intermédiaire placé entre les indices majorés 297 et 528 entre les catégories A et B - création de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), prise en compte pour le calcul de la retraite	Prévu pour 1991-1992, clause de rendez-vous en 1993. Echéancier : 1,3% au 1er février 1992, 1,4% au 1er octobre 1992 et 1,8% au 1er février 1993. Hausse moyenne des rémunérations et des pensions égale à 6,5%.
10 juillet 1992	2ème accord-cadre interministériel sur la formation continue - égalité des chances dans l'accès à la formation Objectif d'atteindre au plus tard en 1994 3,4% de la masse salarial de chaque ministère consacrée aux dépenses de formation continue (alors de 2%)	Conclusion d'accords dérivés au sein de chaque ministère

	- qualité de la formation Meilleure reconnaissance et rémunération des formateurs internes (indemnités revalorisées de 100% pour la préparation des catégories C et D aux concours et examens) ; création d'un congé de restructuration : rémunération des agents pendant un an (indemnité égale à 100% du traitement brut et de l'indemnité de résidence) - mise en œuvre concertée de la formation à tous les niveaux de l'administration	
9 novembre 1993	Revalorisations des traitements des fonctionnaires en 1994 et 1995 : 0,7 % au 1er janvier 1994, 0,5 % au 1er août 1994, 1,1 % au 1er décembre 1994, 1,2 % au 1er mars 1995 et 1,4 % au 1er novembre 1995. Un crédit de 100 millions de francs a été affecté en 1994 et 1995 à des mesures en faveur du logement des fonctionnaires éprouvant des difficultés particulières à se loger.	Pluriannuel
28 juillet 1994	Accord-cadre sur l'hygiène, la sécurité et la médecine de prévention Meilleure prise en compte des notions de sécurité dans le travail et de prévention des risques professionnels ; réduction des écarts entre les salariés de droit commun et les fonctionnaires. - généralisation des comités d'hygiène et de sécurité dans les services de l'Etat - renforcement des fonctions de contrôle et de l'indépendance des agents qui en sont chargés - introduction du droit de retrait en cas de danger grave et imminent au profit des agents publics - meilleure articulation des compétences entre comités techniques paritaires et comités d'hygiène et de sécurité - accroissement de l'effort en matière de prévention médicale - tenue d'une réflexion sur l'évolution sur la situation des médecins de prévention	Pas d'échéancier
22 février 1996	3ème accord-cadre interministériel sur la formation continue objectif de 3,8% de masse salariale minimum consacrés à la formation. durée minimale de formation sur 3 ans augmente pour tous : de 3 à 5 jours pour les A et B ; de 4 à 6 jours pour les C. congé de formation facilité (mieux indemnisé, refus de départ motivé et remis à l'agent) valorisation des acquis de la formation réaffirmation de l'égal accès entre hommes et femmes	Pluriannuel : 1996 à 1998 Conclusion d'accords dérivés au sein de chaque ministère

	personnalisation de la gestion de la formation meilleure évaluation	
14 mai 1996	Protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire mise en place de concours réservés pour l'accès aux corps de fonctionnaires, ouverts aux personnels non titulaires du niveau de la catégorie C ou aux personnels enseignants disposition de prévention : contrôle renforcé de l'utilisation des emplois publics, élaboration d'instruments d'analyse et d'information pour le suivi des conditions d'emplois des agents non titulaires amélioration des droits sociaux des non titulaires : clarification des procédures de recrutement sur contrat, étude de meilleures conditions d'indemnisation du chômage.	Pluriannuel : 1996 à 2000
16 juillet 1996	Protocole d'accord sur le congé de fin d'activité Il favorise le départ d'activité anticipé pour l'emploi des jeunes dans la fonction publique. - création, pour la seule année 1997, d'un congé de fin d'activité pour les fonctionnaires et les non titulaires, sous certaines conditions d'âge, d'ancienneté de service. - les bénéficiaires du CFA ont un revenu de remplacement égal à 75% du traitement brut pour les fonctionnaires ; 70% du salaire brut pour les non titulaires.	Pas d'échéancier
29 janvier 1998	Accord salarial: revalorisation des rémunérations des fonctionnaires de 2,6 % sur 1998 et 1999.	Pluriannuel
10 février 1998	Accord salarial du 10 février 1998 visait à permettre un accroissement du pouvoir d'achat des fonctionnaires, renforcé pour les salaires les moins élevés.	Annuel : Accord salarial conclu le 10 février 1998 dans la fonction publique a prévu, à compter du 1er avril 1998, une restructuration de l'échelle 1 de la catégorie D et un relèvement des premiers indices des échelles de la catégorie C.
10 juillet 2000	Protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire et sur la modernisation de la gestion de l'emploi public Il prévoit l'accès des agents recrutés à titre précaire et remplissant certaines conditions aux corps et cadres	Pluriannuel : 2000 à 2005

	d'emplois correspondant aux fonctions qu'ils exercent, soit par des concours spécifiques dits " réservés ", soit par des examens professionnels, soit encore par la voie d'accès direct, selon les situations rencontrées.	
25 janvier 2006	Protocole d'accord sur l'amélioration des carrières et l'évolution de l'action sociale dans la fonction publique en 2006-2008.	Pluriannuel
21 novembre 2006	Protocole d'accord relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie.	Pluriannuel : 2007-2008 : mise en œuvre des outils et modifications règlementaires 2009 : bilan des instruments mis en œuvre
21 février 2008	Réforme de la catégorie B, nouvel espace statutaire, mise en place de la garantie individuelle du pouvoir d'achat.	Pluriannuel
2 juin 2008	Accords dits de Bercy sur la rénovation du dialogue social	Pluriannuel
20 novembre 2009	Accord sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.	Pluriannuel. Les éléments d'échéancier renvoient principalement à la mise en place de groupes de travail dédiés sans termes calendaires précis.
31 mars 2011	Protocole d'accord portant sur la sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les 3 fonctions publiques : accès à l'emploi titulaire et amélioration des conditions d'emploi.	Pas d'échéancier
8 mars 2013	Protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique Il s'articule autour de quatre axes : - le dialogue social comme élément structurant pour parvenir à l'égalité professionnelle - rendre effective l'égalité entre les femmes et les hommes dans les rémunérations et les parcours professionnels de la fonction publique - la meilleure articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle - la prévention des violences faites aux agents sur leur lieu de travail.	Pluriannuel

6. Rémunérations

6.1 - Panorama des indicateurs statistiques pour le suivi des rémunérations dans les trois versants de la fonction publique (*source DGAFP*)

Le contexte :

- **Depuis 2008**, dans le cadre d'un cahier des charges statistique (février 2008), un **panorama d'indicateurs statistiques** pour le suivi des rémunérations dans les trois versants de la fonction publique est systématiquement produit et actualisé chaque année par le service statistique public : un groupe de travail (Insee, DGAFP/DES, Drees, DGCL/DESL), animé par l'Insee et la DGAFP à partir de l'automne 2008, a permis de garantir la faisabilité progressive d'indicateurs **pertinents et comparables sur chacun des versants de la fonction publique, tout en favorisant la comparabilité entre secteur public et privé.**

- **De façon progressive, le champ retenu pour le suivi des salaires s'élargit**. Pour la FPE, le champ de suivi des salaires, précédemment restreint aux agents des ministères, s'est étendu aux agents des établissements publics. Des travaux ont été engagés afin d'améliorer le suivi des situations en matière de rémunération d'une part avec le ministère de la Défense pour les militaires et d'autre part avec les ministères de l'enseignement pour les enseignants et les chercheurs. Pour le versant territorial, le champ de suivi des salaires concerne les salariés des collectivités locales, hors assistants maternels et familiaux, avec un objectif de complétude du champ. Pour le versant hospitalier, le champ est actuellement circonscrit aux établissements publics hospitaliers (salariés ayant exercé dans un établissement public ayant une activité économique principale hospitalière - APET 8610Z ou catégorie juridique 7364) et a vocation à s'étendre aux établissements sociaux et médico-sociaux (cf. travaux en cours).

- **Un chantier de réduction des délais de production est en cours**. Des premiers indicateurs sur les niveaux et les évolutions de salaire 2010/2011 dans chacun des versants de la fonction publique ont été publiés pour la première fois en août 2013. A terme, l'objectif visé est de produire des premiers résultats sur les salaires relatifs à l'année N au cours du premier trimestre de l'année N+2.

Les trois indicateurs types de suivi de l'évolution des rémunérations sont les suivants :

● **Le salaire moyen par tête (SMPT)** correspond au salaire moyen d'un agent en équivalent temps plein annualisé pendant un an. Par rapport à la RMPP qui permet de suivre d'une année sur l'autre les mêmes agents, **l'évolution du SMPT** prend en compte l'effet des mouvements d'entrées-sorties (recrutements ; départs dont départs à la retraite) et des modifications de structure (par exemple, modification de la qualification des agents et de leur rémunération). L'effet entrées-sorties se caractérise généralement par la diminution de la masse salariale induite par le départ d'une population âgée (en fin de carrière) dont le salaire est supérieur à celui des remplaçants plus jeunes (en début de carrière). **La lecture du SMPT doit donc se faire à l'aune de ces effets de structure** : on peut observer d'une année sur l'autre une baisse du SMPT non pas en raison de la diminution de la rémunération individuelle des agents, mais en raison de départs importants des salariés les mieux payés, remplacés par de jeunes diplômés en début de carrière. Cet indicateur « historique » couvre les trois versants de la fonction publique.

- **L'évolution du salaire moyen à structure constante** de corps, grade et échelon permet de retracer la moyenne des évolutions de salaire propres à chaque poste de travail de la FPE.
- **Pour enrichir l'information fournie par le niveau moyen de salaire**, celui-ci est ventilé dans chacun des versants de la fonction publique par statut ou situation d'emploi, par catégorie socioprofessionnelle (PCS-Insee), par grand type d'employeur dans la FPE (ministères/établissements publics) et la FPT, par sexe et âge. **Par ailleurs, des éléments de la distribution des salaires (déciles) sont calculés de plus en plus systématiquement pour chaque versant de la fonction publique.**

- **De la même façon, pour enrichir l'information fournie par les évolutions de salaire moyen**, celles-ci sont ventilées dans chacun des versants de la fonction publique par catégorie socioprofessionnelle (PCS-Insee), par grand type d'employeur dans la FPE (ministères/établissements publics) et la FPT.
- **Cet indicateur est également calculé pour le secteur privé, selon la même méthodologie.**

● **La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)** retrace l'évolution de la feuille de paye des agents présents deux années consécutives complètes chez le même employeur avec la même quotité de travail. L'évolution de la RMPP reflète les mesures portant sur la valeur du point, les mesures statutaires et indemnitaires, l'impact des mesures d'avancement individuel et des promotions (GVT positif) et les autres éléments susceptibles d'impacter la feuille de paye (requalification des emplois, par exemple).Par rapport au SMPT, **l'évolution de la RMPP** n'est pas affectée par les effets des entrées-sorties. Cet indicateur couvre désormais les trois versants de la fonction publique.

- **La RMPP constitue une évolution moyenne**. Afin de décrire l'éventail le plus large des situations, elle est déclinée par catégorie socioprofessionnelle (PCS-Insee), par type d'employeur dans la FPE (ministères/établissements publics) et la FPT.
- Dans la FPE, **la RMPP est accompagnée de statistiques permettant d'identifier la proportion d'agents dont la rémunération a évolué moins vite que l'inflation sur un an et sur cinq ans.**
- **Cet indicateur a désormais vocation à être calculé pour le secteur privé.**

● **L'Indice de Traitement Brut - Grille Indiciaire (ITB-GI) et l'Indice de Traitement Net-Grille Indiciaire (ITN-GI) dans la fonction publique de l'État** mesurent l'impact des mesures générales (évolution du point d'indice, relèvement du minimum de traitement de la fonction publique et attribution de points uniformes) d'une part, et de toutes les réformes statutaires intervenues sur la période d'autre part, sur le traitement indiciaire des agents titulaires des ministères, l'ITN-GI prenant en outre en compte l'impact de l'évolution des cotisations salariales assises sur le traitement indiciaire. En revanche, ces indicateurs n'intègrent aucun élément de nature indemnitaire, ni les impacts des GVT positif et négatif. Ces indicateurs couvrent actuellement la seule fonction publique de l'État. **Ils répondent à un besoin complémentaire d'information** en matière d'indicateurs statistiques sur les rémunérations dans la fonction publique, dans la mesure où il sont basés sur la grille indiciaire et où ils isolent l'effet des mesures générales et catégorielles, sans prendre en compte les effets de carrière, comme **plusieurs organisations syndicales ont pu le rappeler** à l'occasion des réunions tenues dans le cadre de l'agenda social 2012-2013.

<u>Les pistes d'améliorations en cours :</u>

- **Le SMPT et la RMPP ont vocation à être déclinés de manière plus détaillée :**
  - **Par type de population : par statut ou situation d'emploi** (c'est déjà le cas dans la FPE) ; **par catégorie socioprofessionnelle détaillée** (croisant PCS-Insee et situation statutaire et hiérarchique des agents, c'est d'ores et déjà le cas pour la FPE) ;
  - **Par catégorie plus fine d'employeur public** (c'est déjà le cas dans la FPT) ;
  - Au-delà de la moyenne, **selon différents éléments de distribution de la RMPP** (comme c'est déjà le cas pour le SMPT) ;
  - **Au niveau géographique**.

- Estimer **l'impact des changements de situation sur les rémunérations** : changement de statut, de catégorie hiérarchique, de corps, de grade, d'employeur public.

- **L'identification des populations d'agents ayant vu leur rémunération augmenter moins vite que l'inflation** au cours de l'année (c'est déjà le cas dans la FPE).

- **Décomposition consolidée de la structure de la rémunération** dans chaque versant de la fonction publique (c'est déjà le cas pour une partie des agents de la FPE, des premiers résultats ont été publiés pour une partie des agents de la FPT).

- **L'ITB-GI et l'ITN-GI ont vocation à livrer une information complémentaire** en publiant les effectifs concernés chaque trimestre par les mesures prises en compte, ce **qui permettrait notamment un suivi des agents concernés par la revalorisation du minimum de traitement.** La production de ces indicateurs s'appuie sur le suivi exhaustif des textes de nature réglementaire effectué par le bureau des statuts particuliers et des filières métiers de la DGAFP. **La question de l'extension du périmètre de suivi de ces deux indicateurs aux autres versants de la fonction publique se pose** : elle nécessiterait, de la même façon que pour la FPE, un suivi exhaustif des textes relatifs à la FPT et à la FPH, qui pourrait s'appuyer sur une collaboration entre la DGAFP, la DGCL et la DGOS.

6.2 - Dans les trois versants de la fonction publique, pour l'ensemble des agents

6.2.1- L'évolution de la valeur du point d'indice

Evolution de la valeur du point d'indice
(En %)

Années	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (prév)
En glissement annuel (décembre N/décembre N-1)	1,3	1,3	0,5	1,2	1,3	0	0,5	1,8	0,5	0,8	0,8	0,8	0,5	0,0	0,0	0,0
En moyenne annuelle	1,1	1,1	0,9	0,9	1,3	0,7	0,5	0,8	1,2	1,0	0,6	0,6	0,7	0,2	0,0	0,0

Source : DGAFP.

Evolution annuelle moyenne de la valeur du point d'indice au cours de différentes périodes
(En %)

Périodes	1998-2007	1999-2007	1998-2008	1999-2008	2008-2012	2009-2012	2008-2013 (prév)	2009-2013 (prév)
Evolution annuelle moyenne	0,9	0,9	0,9	0,9	0,4	0,3	0,3	0,2

Source : DGAFP. Traitement DGAFP, Département des études et des statistiques.

6.2.2- L'évolution du salaire moyen par tête (SMPT)

Evolution en euros courants du salaire moyen par tête dans les trois versants de la fonction publique
(En %)

Années	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(*)	2011(*)
FPE (ministères)														
SMPT brut	1,5	1,7	2,1	1,9	2,5	1,6	1,6	1,6	2,6	3,0	3,4	2,1	2,2	1,7
SMPT net	1,5	1,7	2,2	2,0	2,7	1,6	1,7	0,9	2,6	2,9	3,7	2,1	2,2	1,6
FPE (ministères et établissements publics)														
SMPT brut													2,9	2,2
SMPT net													2,9	2,0
FPT														
SMPT brut						n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,5	1,3	1,5
SMPT net						2,1	1,3	2,3	3,4	2,8	2,2	3,0	1,4	1,3
Secteur hospitalier public (SHP)														
SMPT brut											n.d.	n.d.	1,0	1,8
SMPT net											1,2	0,5	0,9	1,5

Source : fichier général de l'État (FGE), DADS, SIASP, Insee, Drees. Traitement Insee, Drees, DGCL, département des études et des statistiques locales et DGAFP, département des études et des statistiques.
Champ FPE : France métropolitaine jusqu'en 2009, France entière à partir de 2010. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Champ FPT : France entière. Salariés à temps complet des collectivités locales jusqu'en 2008, en équivalent temps plein annualisé à partir de 2009. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Champ SHP : France entière. Salariés à temps complet jusqu'en 2008, en équivalent temps plein annualisé à partir de 2009. Hors bénéficiaires de contrats aidés, internes, externes, résidents.
Note : Les évolutions de salaire incluent l'effet des transferts d'agents depuis la FPE vers les collectivités locales, principalement des agents de catégorie C (de l'ordre de 50 000 transferts entre 2007 et 2008, 17 000 entre 2008 et 2009, 2 500 entre 2009 et 2010 et 500 entre 2010 et 2011).
(*) A partir de 2010, les agents civils des DOM sont intégrés dans le champ de la FPE.

Evolution annuelle moyenne en euros courants du salaire moyen par tête dans les trois versants de la fonction publique au cours de différentes périodes
(En %)

Périodes	1998-2007	1999-2007	1998-2008	1999-2008	2008-2011(*)
FPE (ministères)					
SMPT brut	2,1	2,1	2,2	2,3	2,0
SMPT net	2,0	2,1	2,2	2,3	2,0
FPE (ministères et établissements publics)					
SMPT brut	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
SMPT net	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
FPT					
SMPT brut	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,8
SMPT net	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,9
Secteur hospitalier public (SHP)					
SMPT brut	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
SMPT net	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,0

Source : fichier général de l'État (FGE), DADS, SIASP, Insee, Drees. Traitement Insee, Drees, DGCL, département des études et des statistiques locales et DGAFP, département des études et des statistiques.
Champ FPE : France métropolitaine jusqu'en 2009, France entière à partir de 2010. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Champ FPT : France entière. Salariés à temps complet des collectivités locales jusqu'en 2008, en équivalent temps plein annualisé à partir de 2009. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Champ SHP : France entière. Salariés à temps complet jusqu'en 2008, en équivalent temps plein annualisé à partir de 2009. Hors bénéficiaires de contrats aidés, internes, externes, résidents.
Note : Les évolutions de salaire incluent l'effet des transferts d'agents depuis la FPE vers les collectivités locales, principalement des agents de catégorie C (de l'ordre de 50 000 transferts entre 2007 et 2008, 17 000 entre 2008 et 2009, 2 500 entre 2009 et 2010 et 500 entre 2010 et 2011).
(*) A partir de 2010, les agents civils des DOM sont intégrés dans le champ de la FPE.

6.2.3- L'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)

Evolution en euros courants de la rémunération moyenne des personnes en place (1) (RMPP) dans les trois versants de la fonction publique

Années	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(*)	2011(*)	2012 (estim)	2013 (prév)
FPE (ministères)																
RMPP brute	3,2	3,5	4,0	3,9	4,9	3,7	3,5	2,9	3,4	3,4	4,0	3,5	3,2	3,2	2,4	2,2
RMPP nette	3,2	3,5	4,1	4,0	5,2	3,7	3,6	2,3	3,5	3,3	4,5	3,6	3,2	3,0	1,9	
FPE (ministères et établissements publics)																
RMPP brute													3,3	3,2		
RMPP nette													3,4	3,0		
FPT																
RMPP brute												3,3	2,5	2,5		
RMPP nette												3,3	2,5	2,3		
Secteur hospitalier public (SHP)																
RMPP brute												1,1	2,1	3,6		
RMPP nette												1,7	2,1	3,3		

Sources : fichier général de l'État (FGE), DADS, SIASP, Insee, Drees. Traitement Insee, Drees, DGCL, département des études et des statistiques locales et DGAFP, département des études et des statistiques.
(1) Agents présents 24 mois consécutifs chez le même employeur avec la même quotité de travail.
Champ FPE : France métropolitaine jusqu'en 2009, France entière à partir de 2010. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés. Estimations à partir des fichiers mensuels de paye des agents de l'Etat ; prévision à partir de données budgétaires.
Champ FPT : France entière. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Champ SHP : France entière. Hors bénéficiaires de contrats aidés, internes, externes, résidents.
(*) A partir de 2010, les agents civils des DOM sont intégrés dans le champ de la FPE.

Evolution annuelle moyenne en euros courants de la rémunération moyenne des personnes en place (1) (RMPP) dans les trois versants de la fonction publique au cours de différentes périodes

Périodes	1998-2007	1999-2007	1998-2008	1999-2008	2008-2011(*)	2008-2012(*) (estim)
FPE (ministères)						
RMPP brute	3,7	3,7	3,7	3,7	3,3	3,1
RMPP nette	3,7	3,7	3,8	3,8	3,3	2,9
FPE (ministères et établissements publics)						
RMPP brute	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
RMPP nette	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
FPT						
RMPP brute	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,8	n.d.
RMPP nette	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,7	n.d.
Secteur hospitalier public (SHP)						
RMPP brute	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,3	n.d.
RMPP nette	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,4	n.d.

Sources : fichier général de l'État (FGE), DADS, SIASP, Insee, Drees. Traitement Insee, Drees, DGCL, département des études et des statistiques locales et DGAFP, département des études et des statistiques.
(1) Agents présents 24 mois consécutifs chez le même employeur avec la même quotité de travail.
Champ FPE : France métropolitaine jusqu'en 2009, France entière à partir de 2010. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés. Estimations à partir des fichiers mensuels de paye des agents de l'Etat ; prévision à partir de données budgétaires.
Champ FPT : France entière. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Champ SHP : France entière. Hors bénéficiaires de contrats aidés, internes, externes, résidents.
(*) A partir de 2010, les agents civils des DOM sont intégrés dans le champ de la FPE.

6.2.4- L'évolution de l'inflation

Evolution des prix à la consommation (en moyenne annuelle)
(En %)

Années	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 prév*
Indice hors tabac	0,5	1,6	1,6	1,8	1,9	1,7	1,7	1,7	1,5	2,8	0,1	1,5	2,1	1,9	0,7
Indice y compris tabac	0,5	1,7	1,6	1,9	2,1	2,1	1,7	1,7	1,5	2,8	0,1	1,5	2,1	2,0	0,9

Source : Insee, Indices des prix à la consommation, France entière.
** Source : Insee, Note de conjoncture de juin 2013.*

Evolution annuelle moyenne des prix à la consommation au cours de différentes périodes
(En %)

Périodes	1998-2007	1999-2007	1998-2008	1999-2008	2008-2012	2009-2012	2008-2013 (prev)	2009-2013 (prev)
Indice hors tabac	1,6	1,7	1,7	1,8	1,4	1,8	1,3	1,6
Indice y compris tabac	1,7	1,8	1,8	1,9	1,4	1,9	1,3	1,6

Source : Insee, Indices des prix à la consommation, France entière. Traitement DGAFP, Département des études et des statistiques.

6.3 – Dans la fonction publique de l'État

6.3.1- L'Indice de traitement brut-grille indiciaire (ITB-GI) et l'indice net (ITN-GI)

Évolution moyenne de l'indice de traitement brut-grille indiciaire (ITB-GI) et de l'indice de traitement net-grille indiciaire (ITN-GI)
(En %)

Années	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ITB-GI Ensemble	**1,3**	**1,6**	**0,8**	**0,5**	**0,9**	**1,4**	**1,4**	**0,6**	**0,7**	**0,9**	**0,7**	**0,4**
ITB-GI Catégorie A	1,2	1,5	0,7	0,5	0,9	1,2	1,1	0,6	0,6	0,9	0,6	0,4
ITB-GI Catégorie B	1,2	1,6	0,9	0,5	0,9	1,3	1,2	0,7	0,9	1,1	1,1	0,4
ITB-GI Catégorie C	1,4	1,7	0,7	0,5	1,0	1,6	2,1	0,8	0,8	0,8	0,4	0,6
ITN-GI Ensemble	1,3	1,6	0,8	0,5	0,7	**1,4**	**1,4**	**0,6**	**0,7**	**0,9**	**0,4**	**0,0**
ITN-GI Catégorie A	1,2	1,5	0,7	0,5	0,7	1,2	1,2	0,6	0,6	0,9	0,3	-0,1
ITN-GI Catégorie B	1,2	1,6	0,9	0,6	0,7	1,3	1,2	0,7	0,9	1,1	0,8	0,0
ITN-GI Catégorie C	1,5	1,7	0,8	0,5	0,8	1,6	2,1	0,7	0,7	0,8	0,1	0,2

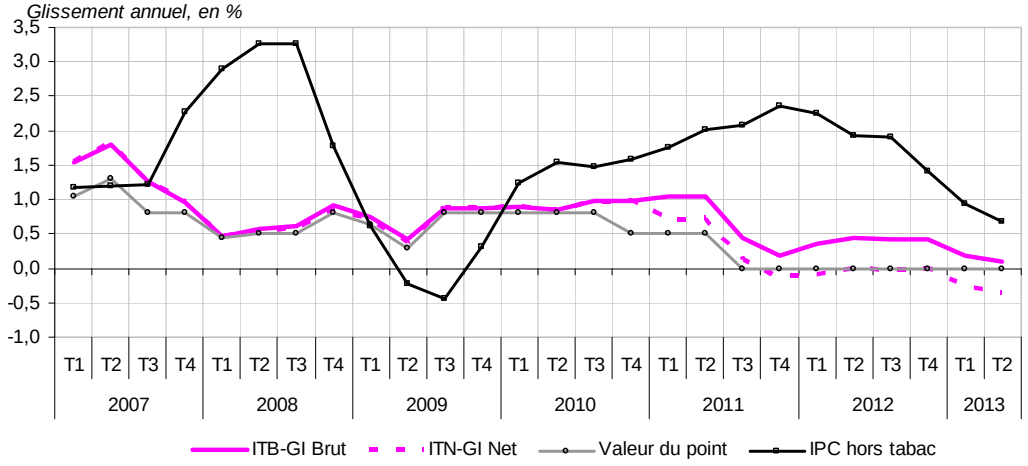
Source : Insee ; DGAFP, Département des études et des statistiques.
Champ : France entière. Agents titulaires civils des ministères.

Évolution annuelle moyenne de l'indice de traitement brut-grille indiciaire (ITB-GI) et de l'indice de traitement net-grille indiciaire (ITN-GI) au cours de différentes périodes
(En %)

Périodes	2000-2007	2000-2008	2008-2012	2009-2012
ITB-GI Ensemble	**1,1**	**1,1**	**0,7**	**0,7**
ITB-GI Catégorie A	1,0	1,0	0,6	0,6
ITB-GI Catégorie B	1,1	1,0	0,9	0,9
ITB-GI Catégorie C	1,3	1,2	0,6	0,6
ITN-GI Ensemble	**1,1**	**1,0**	**0,5**	**0,4**
ITN-GI Catégorie A	1,0	0,9	0,4	0,4
ITN-GI Catégorie B	1,1	1,0	0,7	0,6
ITN-GI Catégorie C	1,3	1,2	0,4	0,4

Source : Insee ; DGAFP, Département des études et des statistiques.
Champ : France entière. Agents titulaires civils des ministères.

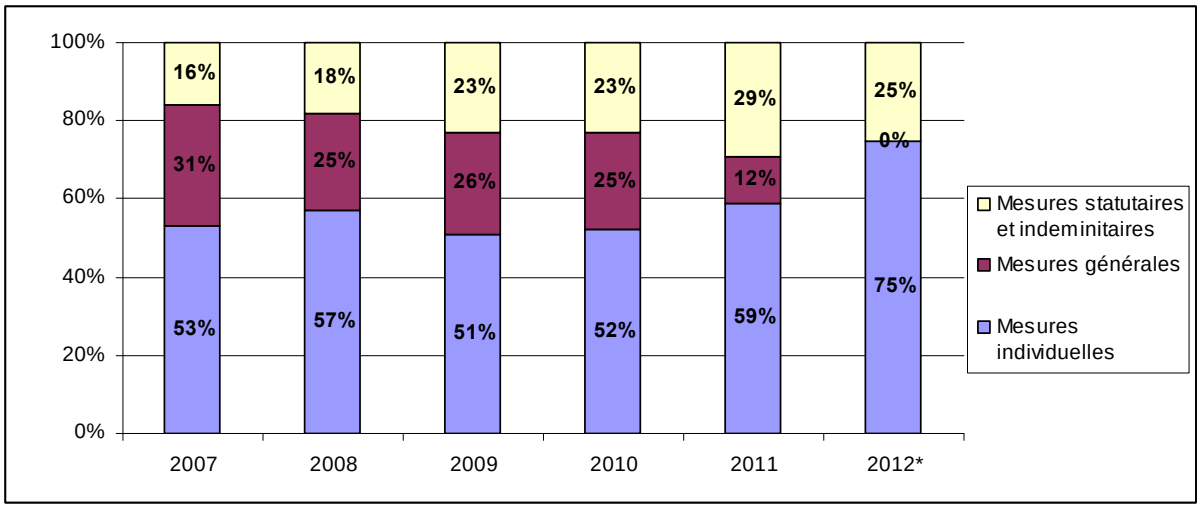
Evolution (en glissement annuel) de l'ITB-GI (brut), de l'ITN-GI (net), de la valeur du point d'indice et de l'indice des prix à la consommation (hors tabac)
(En %)



Source : Insee ; DGAFP, Département des études et des statistiques.
Champ : France entière. Agents titulaires civils des ministères.

6.3.2- Les facteurs de progression des rémunérations

Ventilation des facteurs de progression des rémunérations par type de mesure (hors heures supplémentaires et rachat de jours CET)



Source : Direction du Budget.
* : données provisoires

6.4 - Dans les trois versants de la fonction publique, par catégorie d'agents

Les données reprises ici sont pour partie extraites des *Insee Première* consacrés chaque année au suivi des salaires dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale, ainsi que du *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique.*

Pour faciliter la comparaison, les évolutions de salaire (SMPT partie 4.1 ou RMPP partie 4.2) présentées en euros constants dans les *Insee Première* ont été transformées en évolutions en euros courants (à l'aide des séries d'évolution de l'inflation y compris tabac).

Selon les données disponibles, les évolutions de salaires par catégorie d'agents sont déclinées par :
- catégorie hiérarchique pour les agents titulaires dans la fonction publique de l'État ;
- catégorie socioprofessionnelle (PCS Insee) dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique de l'État ;
- regroupements spécifiques de catégories socioprofessionnelles s'appuyant notamment sur la PCS Insee pour le secteur hospitalier public. Les évolutions de rémunération déclinées selon ces regroupements ne sont disponibles que depuis une période plus récente.

Mentionnons que les catégories hiérarchiques (A, B, C) et les catégories agrégées de la PCS Insee (cadres, professions intermédiaires, employés et ouvriers) ne sont pas directement comparables. Par exemple dans la fonction publique de l'État, 54 % des agents classés dans la catégorie professions intermédiaires au sens de la PCS Insee relèvent de la catégorie A, la plupart étant des enseignants (professeurs des écoles notamment). De même, 18 % des agents classés comme employés ou ouvriers au sens de la PCS Insee relèvent de la catégorie B : ce sont principalement des agents des corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

Les indicateurs de salaire pour chaque versant de la fonction publique ont vocation à être déclinés progressivement selon des critères facilitant les comparaisons (pour en savoir plus voir annexe).

6.4.1- L'évolution du salaire net moyen par tête (SMPT)

Evolution en euros courants du salaire net moyen par tête par catégorie socioprofessionnelle (PCS Insee) et par catégorie hiérarchique pour les agents titulaires dans la fonction publique de l'État (ministères)

Années	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(*)	2011(*)
FPE Ensemble (ministères)	1,5	1,7	2,2	2,0	2,7	1,6	1,7	0,9	2,6	2,9	3,7	2,1	2,2	1,6
Titulaires									2,1	3,1	3,9	2,0	1,7	1,7
Catégorie A									1,5	0,9	2,5	1,1	1,4	1,3
Catégorie B									2,5	3,0	1,9	2,9	2,0	2,6
Catégorie C									2,7	5,2	5,0	3,0	2,3	1,3
Ensemble des autres agents									n.d.	1,6	3,3	3,0	4,5	1,1
Catégorie socioprofessionnelle (PCS)														
Cadres	0,5	0,4	1,0	0,8	0,6	0,3	0,4	-0,3	1,6	0,8	2,5	1,2	1,8	1,8
Professions intermédiaires	1,5	1,3	1,4	1,2	1,8	1,4	2,2	1,6	3,1	3,1	2,1	2,7	2,3	2,3
Employés et ouvriers	1,8	1,8	1,7	1,0	3,4	2,3	1,8	1,3	3,2	4,5	4,5	3,4	4,2	1,1

Sources : Insee, FGE et SIASP.
Champ : France métropolitaine jusqu'en 2009, France entière à partir de 2010. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
(*) Les salariés des DOM sont inclus à partir de 2010.
Note : Les évolutions de salaire incluent l'effet des transferts d'agents depuis la FPE vers les collectivités locales, principalement des agents de catégorie C (de l'ordre de 50 000 transferts entre 2007 et 2008, 17 000 entre 2008 et 2009, 2 500 entre 2009 et 2010 et 500 entre 2010 et 2011).

Evolution en euros courants du salaire net moyen par tête par catégorie socioprofessionnelle (PCS Insee) dans la fonction publique territoriale

Années	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
FPT Ensemble						2,1	1,3	2,3	3,4	2,8	2,2	3,0	1,4	1,3
Catégorie socioprofessionnelle (PCS)														
Cadres						3,6	2,1	3,1	3,7	3,8	1,2	2,0	1,2	0,3
Professions intermédiaires						3,0	0,9	1,3	3,4	2,4	1,5	1,7	1,2	0,6
Employés et ouvriers						1,9	1,1	2,7	3,8	3,0	2,4	2,9	1,2	0,9
Indéterminées														4,0

Source : Insee, DADS et SIASP.
Champ : France entière. Salariés à temps complet des collectivités locales jusqu'en 2008, en équivalent temps plein annualisé à partir de 2009. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Note : Les évolutions de salaire incluent l'effet des transferts d'agents depuis la FPE vers les collectivités locales, principalement des agents de catégorie C (de l'ordre de 50 000 transferts entre 2007 et 2008, 17 000 entre 2008 et 2009, 2 500 entre 2009 et 2010 et 500 entre 2010 et 2011).

Evolution en euros courants du salaire net moyen par tête par catégorie socioprofessionnelle dans le secteur hospitalier public

(En %)

	2009	2010	2011
Médecins, pharmaciens, psychologues	n.d.	0,4	-0,6
Cadres direction, adm., gestion	n.d.	-0,2	3,1
PI soignants et sociales**	n.d.	0,8	1,9
PI administratives et techniques	n.d.	0,9	2,6
Agents de service et employés adm. ***	n.d.	-0,2	1,5
Ouvriers	n.d.	0,8	2,9
Non ventilés	n.d.	*2,2*	*19,5*
Ensemble (hors stagiaires, étudiants, etc.)****	**0,9**	**0,9**	**1,5**
Ensemble (hors médecins, cadres, stagiaires, étudiants, etc.)****	**n.d.**	**n.d.**	**1,8**

Source : Insee, DADS et SIASP. Traitement Drees.
Champ : France entière. Hors bénéficiaires de contrats aidés, internes, externes, résidents.
** PI : professions intermédiaires. Les professions intermédiaires « soignantes » sont constituées des infirmiers, des sages-femmes, des spécialistes de la rééducation et des techniciens médicaux. Les PI « sociales » regroupent les assistantes sociales et les éducateurs spécialisés.
*** Les « agents de service » recouvrent les agents de services hospitaliers, les aides-soignants et les ambulanciers.
**** y compris non ventilés.

Evolution annuelle moyenne en euros courants du salaire net moyen par tête, par catégorie socioprofessionnelle (PCS Insee) et par catégorie hiérarchique pour les agents titulaires dans la fonction publique de l'État (ministères) au cours de différentes périodes

	1998-2007	1999-2007	1998-2008	1999-2008	2008-2011(*)	2009-2011 (*)
FPE Ensemble	2,0	2,1	2,2	2,3	2,0	1,9
Titulaires					1,8	1,7
Catégorie A					1,3	1,4
Catégorie B					2,5	2,3
Catégorie C					2,2	1,8
Ensemble des autres agents					2,9	2,8
Catégorie socioprofessionnelle (PCS)						
Cadres	0,6	0,7	0,8	0,9	1,6	1,8
Professions intermédiaires	1,9	2,0	1,9	2,0	2,4	2,3
Employés et ouvriers	2,3	2,4	2,6	2,6	2,9	2,7

Sources : Insee, FGE et SIASP.
Champ : France métropolitaine jusqu'en 2009, France entière à partir de 2010. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
(*) Les salariés des DOM sont inclus à partir de 2010.
Note : Les évolutions de salaire incluent l'effet des transferts d'agents depuis la FPE vers les collectivités locales, principalement des agents de catégorie C (de l'ordre de 50 000 transferts entre 2007 et 2008, 17 000 entre 2008 et 2009, 2 500 entre 2009 et 2010 et 500 entre 2010 et 2011).

Evolution annuelle moyenne en euros courants du salaire net moyen par tête, par catégorie socioprofessionnelle (PCS Insee) dans la fonction publique territoriale au cours de différentes périodes

Périodes	2003-2008	2008-2011	2009-2011
FPT Ensemble	**2,4**	**1,9**	**1,4**
Catégorie socioprofessionnelle (PCS)			
Cadres	2,9	1,2	0,8
Professions intermédiaires	2,1	1,2	0,9
Employés et ouvriers	2,5	1,7	1,1
Indéterminées	nd	4,0	4,0

Source : Insee, DADS et SIASP.
Champ : France entière. Salariés à temps complet des collectivités locales jusqu'en 2008, en équivalent temps plein annualisé à partir de 2009. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Note : Les évolutions de salaire incluent l'effet des transferts d'agents depuis la FPE vers les collectivités locales, principalement des agents de catégorie C (de l'ordre de 50 000 transferts entre 2007 et 2008, 17 000 entre 2008 et 2009, 2 500 entre 2009 et 2010 et 500 entre 2010 et 2011).

Evolution annuelle moyenne en euros courants du salaire net moyen par tête, par catégorie socioprofessionnelle (PCS Insee) dans le secteur hospitalier public au cours de différentes périodes

	2009-2011
Médecins, pharmaciens, psychologues	-0,1
Cadres direction, adm., gestion	1,4
PI soignants et sociales**	1,3
PI administratives et techniques	1,8
Agents de service et employés adm. ***	0,6
Ouvriers	1,9
Non ventilés	*10,9*
Ensemble (hors stagiaires, étudiants, etc.)****	**1,2**
Ensemble (hors médecins, cadres, stagiaires, étudiants, etc.)****	**1,8**

Source : Insee, DADS et SIASP. Traitement Drees.
Champ : France entière. Hors bénéficiaires de contrats aidés, internes, externes, résidents.
** PI : professions intermédiaires. Les professions intermédiaires « soignantes » sont constituées des infirmiers, des sages-femmes, des spécialistes de la rééducation et des techniciens médicaux. Les PI « sociales » regroupent les assistantes sociales et les éducateurs spécialisés.
*** Les « agents de service » recouvrent les agents de services hospitaliers, les aides-soignants et les ambulanciers.
**** y compris non ventilés.

6.4.2- L'évolution de la rémunération nette moyenne des personnes en place (RMPP)

Evolution en euros courants de la rémunération nette moyenne des personnes en place (RMPP nette) par catégorie socioprofessionnelle (PCS Insee) et par catégorie hiérarchique pour les agents titulaires dans la fonction publique de l'État (ministères)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(*)	2011(*)
FPE Ensemble	3,5	4,1	4,0	5,2	3,7	3,6	2,3	3,5	3,3	4,5	3,6	3,2	3,0
Titulaires								3,7	3,4	4,4	3,5	3,2	3,0
Catégorie A								3,8	3,2	4,7	3,5	3,1	3,0
Catégorie B								3,5	4,2	3,6	4,1	3,7	3,6
Catégorie C								3,5	3,4	3,3	2,9	2,8	2,2
Ensemble des autres agents								n.d.	2,2	4,4	3,6	3,4	2,9
Catégorie socioprofessionnelle (PCS)													
Cadres	3,5	3,9	3,9	4,2	3,4	3,5	2,1	3,5	3,1	4,7	3,5	3,2	3,0
Professions intermédiaires	3,7	3,8	3,8	5,1	4,2	3,9	2,7	3,5	4,1	3,9	4,1	3,1	3,1
Employés et ouvriers	3,3	3,3	3,6	5,0	3,8	3,5	2,0	3,5	3,3	3,5	3,3	3,4	2,7

Sources : Insee, FGE et SIASP.
Champ FPE : France métropolitaine jusqu'en 2009, France entière à partir de 2010. Agents présents 24 mois consécutifs chez le même employeur avec la même quotité de travail. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
(*) Les salariés des DOM sont inclus à partir de 2010.

Evolution en euros courants de la rémunération nette moyenne des personnes en place (RMPP nette) par catégorie socioprofessionnelle (PCS Insee) dans la fonction publique territoriale

Années	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
FPT Ensemble						3,5	2,3	2,5	3,7	4,3	3,4	3,3	2,5	2,3
Catégorie socioprofessionnelle (PCS)														
Cadres						5,5	2,5	2,8	3,7	4,2	3,6	3,4	3,3	3,0
Professions intermédiaires						4,4	2,7	2,2	3,4	4,3	3,3	3,0	2,9	3,0
Employés et ouvriers						3,0	2,2	2,4	3,8	4,3	3,3	3,3	2,3	2,0
Indéterminées														3,5

Source : Insee, DADS et SIASP.
Champ : France entière. Salariés à temps complet jusqu'en 2008, salariés en équivalent temps plein annualisé à partir de 2009. Agents présents deux années consécutives chez le même employeur. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

Evolution en euros courants de la rémunération nette moyenne des personnes en place (RMPP nette) par catégorie socioprofessionnelle dans le secteur hospitalier public

(En %)

	2009	2010	2011
Médecins, pharmaciens, psychologues	-0,6	2,9	2,2
Cadres direction, adm., gestion	1,9	4,1	4,0
PI soignantes et sociales**	2,2	2,1	4,1
PI administratives et techniques	2,3	2,5	4,1
Agents de service et employés adm. ***	2,1	1,6	2,7
Ouvriers	2,4	1,7	3,3
Non ventilés	2,5	3,5	3,5
Ensemble (hors stagiaires, étudiants, etc.)****	**1,7**	**2,1**	**3,3**
Ensemble (hors médecins, cadres, stagiaires, étudiants, etc.)****	**2,1**	**n.d.**	**3,5**

Source : Insee, DADS et SIASP. Traitement Drees.
Champ : France entière. Hors bénéficiaires de contrats aidés, internes, externes, résidents. Salariés ayant exercé deux années consécutives dans le même établissement public ayant une activité économique principale hospitalière (APET 8610Z ou catégorie juridique 7364) avec la même quotité de travail.
** PI : professions intermédiaires. Les professions intermédiaires « soignantes » sont constituées des infirmiers, des sages-femmes, des spécialistes de la rééducation et des techniciens médicaux. Les PI « sociales » regroupent les assistantes sociales et les éducateurs spécialisés.
*** Les « agents de service », recouvrent les agents de services hospitaliers, les aides-soignants et les ambulanciers.
**** y compris non ventilés.

Evolution annuelle moyenne en euros courants de la rémunération nette moyenne des personnes en place (RMPP nette) par catégorie socioprofessionnelle (PCS Insee) et par catégorie hiérarchique pour les agents titulaires dans la fonction publique de l'État (ministères) au cours de différentes périodes

	1998-2007	1999-2007	1998-2008	1999-2008	2008-2011(*)	2009-2011(*)
FPE Ensemble	3,7	3,7	3,8	3,8	3,3	3,1
Titulaires					3,2	3,1
Catégorie A					3,2	3,1
Catégorie B					3,8	3,7
Catégorie C					2,6	2,5
Ensemble des autres agents					3,3	3,2
Catégorie socioprofessionnelle (PCS)						
Cadres	3,5	3,5	3,6	3,6	3,2	3,1
Professions intermédiaires	3,9	3,9	3,9	3,9	3,4	3,1
Employés et ouvriers	3,5	3,5	3,5	3,5	3,1	3,1

Sources : Insee, FGE et SIASP.
Champ : France métropolitaine jusqu'en 2009, France entière à partir de 2010. Agents présents 24 mois consécutifs chez le même employeur avec la même quotité de travail. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
(*) Les salariés des DOM sont inclus à partir de 2010.

Evolution annuelle moyenne en euros courants de la rémunération nette moyenne des personnes en place (RMPP nette) par catégorie socioprofessionnelle (PCS Insee) dans la fonction publique territoriale au cours de différentes périodes

Périodes	2003-2008	2008-2011	2009-2011
FPT Ensemble	**3,3**	**2,7**	**2,4**
Catégorie socioprofessionnelle (PCS)			
Cadres	3,7	3,2	3,2
Professions intermédiaires	3,4	3,0	3,0
Employés et ouvriers	3,2	2,5	2,2
Indéterminées			

Source : Insee, DADS et SIASP.
Champ : France entière. Salariés à temps complet jusqu'en 2008, salariés en équivalent temps plein annualisé à partir de 2009. Agents présents deux années consécutives chez le même employeur. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

Evolution annuelle moyenne en euros courants de la rémunération nette moyenne des personnes en place (RMPP nette) par catégorie socioprofessionnelle dans le secteur hospitalier public au cours de différentes périodes

	2008-2011	2009-2011
Médecins, pharmaciens, psychologues	1,5	2,6
Cadres direction, adm., gestion	3,3	4,1
PI soignantes et sociales**	2,8	3,1
PI administratives et techniques	3,0	3,3
Agents de service et employés adm. ***	2,1	2,2
Ouvriers	2,5	2,5
Non ventilés	3,2	3,5
Ensemble (hors stagiaires, étudiants, etc.)****	**2,4**	**2,7**
Ensemble (hors médecins, cadres, stagiaires, étudiants, etc.)****	**2,8**	**3,5**

Source : Insee, DADS et SIASP. Traitement Drees.
Champ : France entière. Hors bénéficiaires de contrats aidés, internes, externes, résidents. Salariés ayant exercé deux années consécutives dans le même établissement public ayant une activité économique principale hospitalière (APET 8610Z ou catégorie juridique 7364) avec la même quotité de travail.
** PI : professions intermédiaires. Les professions intermédiaires « soignantes » sont constituées des infirmiers, des sages-femmes, des spécialistes de la rééducation et des techniciens médicaux. Les PI « sociales » regroupent les assistantes sociales et les éducateurs spécialisés.
*** Les « agents de service », recouvrent les agents de services hospitaliers, les aides-soignants et les ambulanciers.
**** y compris non ventilés.

6.5 – L'évolution des rémunérations sur les périodes de référence retenues pour le versement de la GIPA

Les données reprises ici sont pour partie extraites des *Insee Première* consacrés chaque année au suivi des salaires dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale, ainsi que du *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique.*

Pour faciliter la comparaison, les évolutions de salaire (RMPP partie 5.1) présentées en euros constants dans les *Insee Première* ont été transformées en évolutions en euros courants (à l'aide des séries d'évolution de l'inflation y compris tabac).

Selon les données disponibles, les évolutions de salaires par catégorie d'agents sont déclinées par :
- catégorie hiérarchique pour les agents titulaires dans la fonction publique de l'État ;
- catégorie socioprofessionnelle (PCS Insee) dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique de l'État ;

S'agissant du secteur hospitalier public, les données ne sont pas disponibles sur une période suffisamment longue pour établir des évolutions sur des périodes comparables.

Mentionnons que les catégories hiérarchiques (A, B, C) et les catégories agrégées de la PCS Insee (cadres, professions intermédiaires, employés et ouvriers) ne sont pas directement comparables. Par exemple dans la fonction publique de l'État, 54 % des agents classés dans la catégorie professions intermédiaires au sens de la PCS Insee relèvent de la catégorie A, la plupart étant des enseignants (professeurs des écoles notamment). De même, 18 % des agents classés comme employés ou ouvriers au sens de la PCS Insee relèvent de la catégorie B : ce sont principalement des agents des corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

Les indicateurs de salaire pour chaque versant de la fonction publique ont vocation à être déclinés progressivement selon des critères facilitant les comparaisons (pour en savoir plus voir annexe).

6.5.1 – Les évolutions annuelles moyennes de la rémunération des agents présents l'année N et l'année N+4

Evolution annuelle moyenne en euros courants de la rémunération nette moyenne des personnes en place (RMPP nette) dans la fonction publique de l'État (ministères) au cours des périodes de référence pour le versement de la GIPA

Périodes	Evolution annuelle moyenne 2003-2007	Evolution annuelle moyenne 2004-2008	Evolution annuelle moyenne 2005-2009	Evolution annuelle moyenne 2006-2010 (*)	Evolution annuelle moyenne 2007-2011 (*)
Ensemble	3,2	3,4	3,7	3,4	2,8
Titulaires	3,2	3,4	3,7	3,3	2,8
Catégorie A	3,1	3,4	3,7	3,3	2,8
Catégorie B	3,9	3,9	4,2	3,7	3,0
Catégorie C	2,9	3,1	3,5	3,1	2,3
Ensemble des autres agents	3,5	3,8	4,0	3,5	3,0

Sources : Insee, FGE et SIASP.
Champ : France métropolitaine jusqu'à la période 2005-2009, France entière à partir de la période 2006-2010. Agents présents sur l'ensemble des deux années chez le même employeur et ayant la même quotité de temps de travail les deux années. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
(*) Les salariés des DOM sont inclus sur l'ensemble de la période.

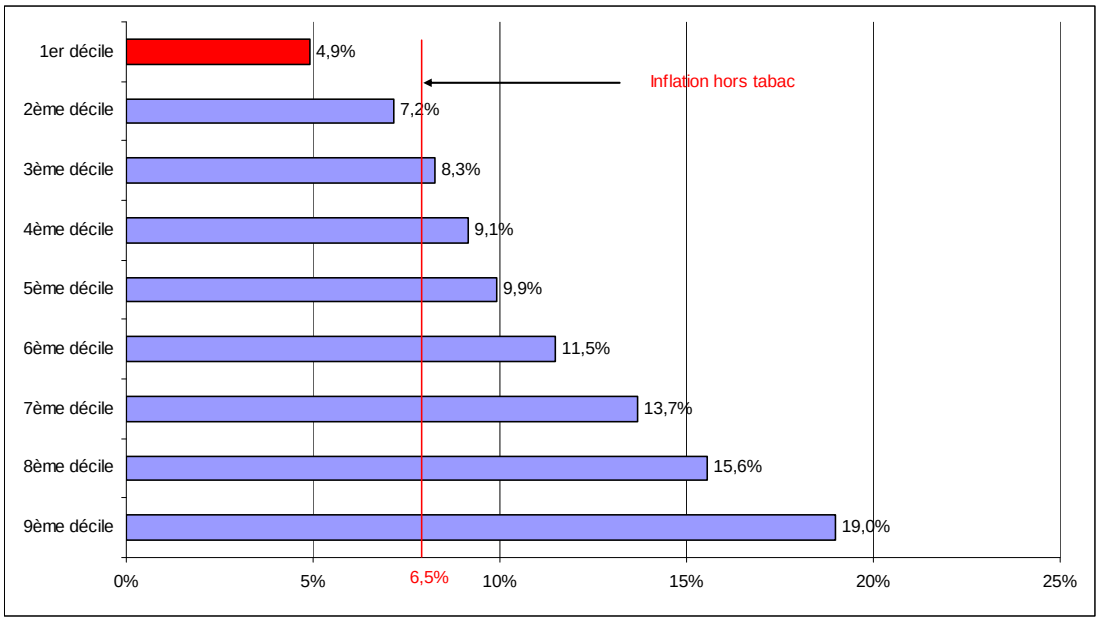
Evolution annuelle moyenne en euros courants de la rémunération nette moyenne des personnes en place (RMPP nette) dans la fonction publique territoriale au cours des périodes de référence pour le versement de la GIPA

Périodes	Evolution annuelle moyenne 2005-2009	Evolution annuelle moyenne 2006-2010	Evolution annuelle moyenne 2007-2011 (*)
Ensemble	3,2	3,0	
Catégorie socioprofessionnelle (PCS)			
Cadres	3,6	3,3	
Professions intermédiaires	3,2	3,0	
Employés et ouvriers	3,1	2,9	
Indéterminées			

Source : Insee, DADS et SIASP.
Champ : France entière. Agents présents sur l'ensemble des deux années chez le même employeur avec la même quotité. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
(*) A paraître dans la collection *Insee Première* d'ici fin 2013.

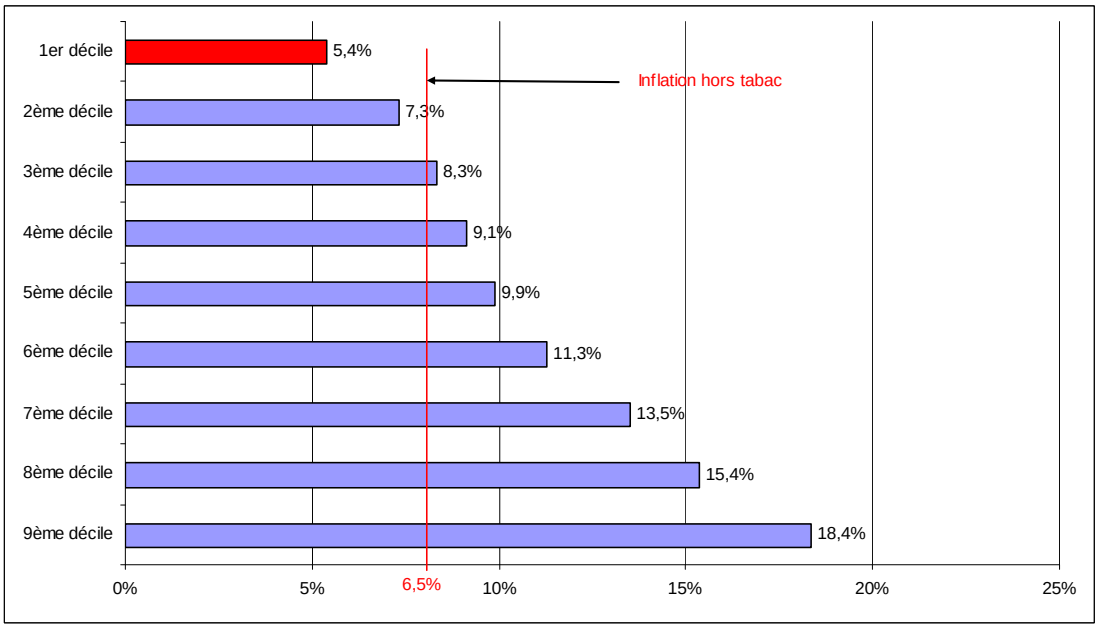
6.5.2 – Traitement indiciaire brut dans la fonction publique de l'État : les éléments de distribution des évolutions sur les périodes de référence retenues pour le versement de la GIPA

Distribution des évolutions de traitement indiciaire brut des agents titulaires civils des ministères et des établissements publics de l'État entre 2007 et 2011 en euros courants



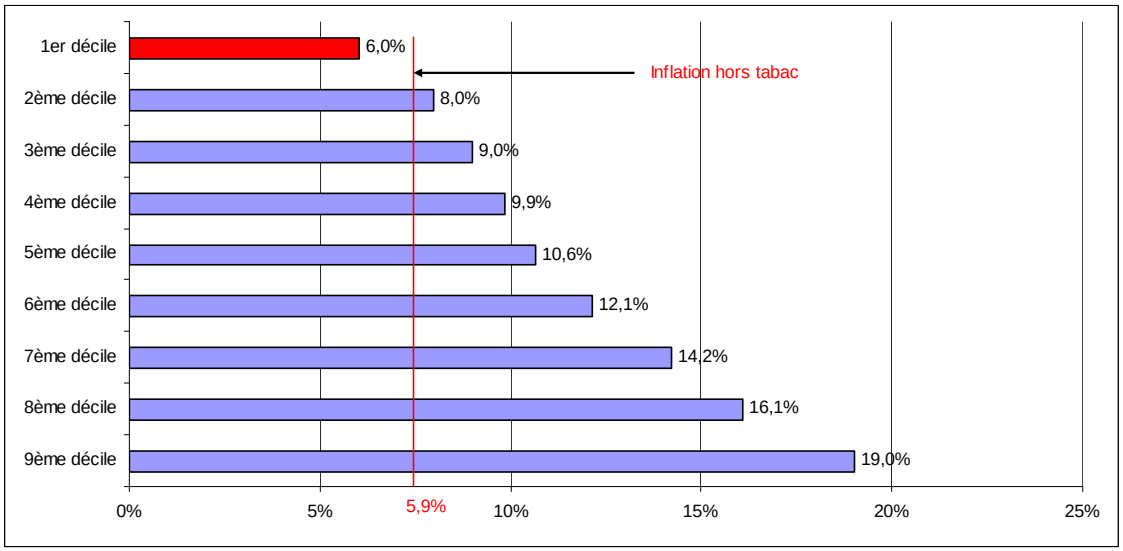
Source : SIASP, Insee. Traitement Insee-DGAFP, Département des études et des statistiques.
Champ : France entière. Agents titulaires civils des ministères et des établissements publics de l'Etat présents toute l'année en 2007 et 2011, dans le même ministère et ayant la même quotité de travail les deux années.
Note de lecture : 10 % des agents ont vu leur traitement indiciaire progresser de moins de 4,9 % ; 90 % des agents ont vu leur traitement indiciaire progresser de moins de 19,0 %.

Distribution des évolutions de traitement indiciaire brut des agents titulaires civils des ministères de l'État entre 2007 et 2011 en euros courants



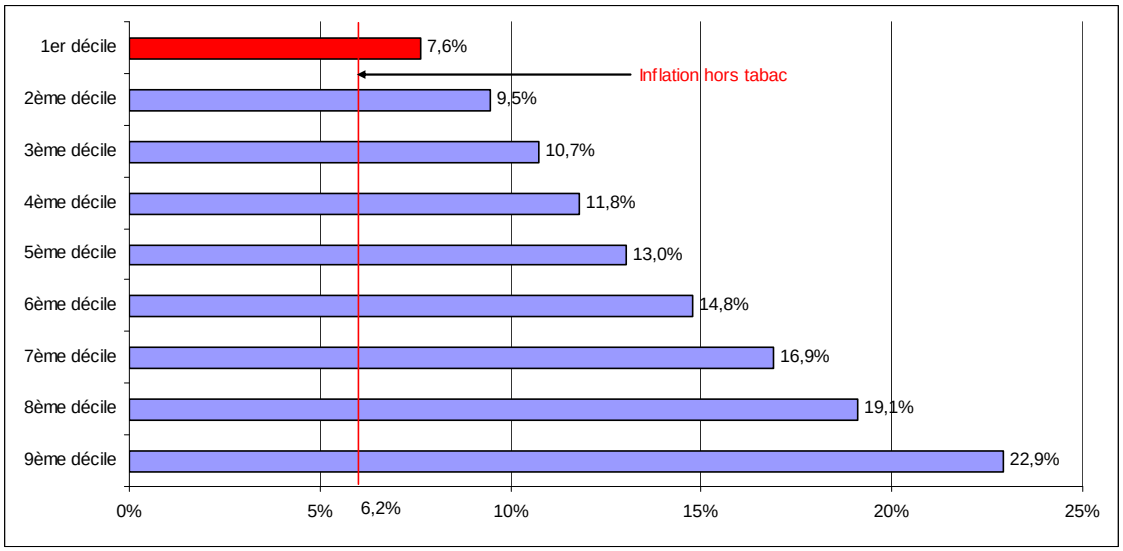
Source : SIASP, Insee. Traitement Insee-DGAFP, Département des études et des statistiques.
Champ : France entière. Agents titulaires civils des ministères de l'Etat présents toute l'année en 2007 et 2011, dans le même ministère et ayant la même quotité de travail les deux années.
Note de lecture : 10 % des agents ont vu leur traitement indiciaire progresser de moins de 4,9 % ; 90 % des agents ont vu leur traitement indiciaire progresser de moins de 19,0 %.

Distribution des évolutions de traitement indiciaire brut des agents titulaires civils des ministères de l'État entre 2006 et 2010 en euros courants



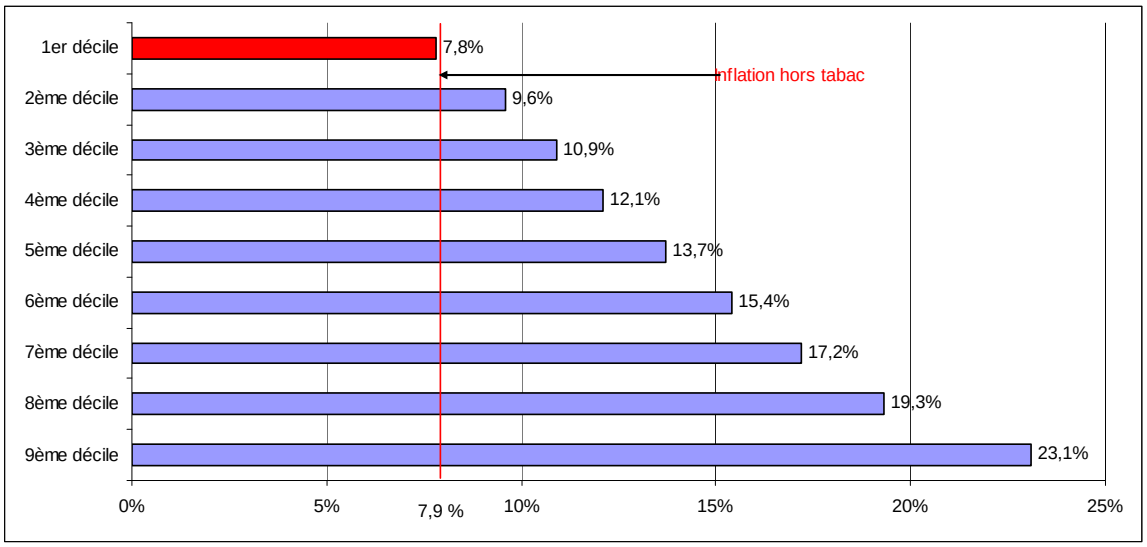
Source : SIASP, Insee. Traitement Insee-DGAFP, Département des études et des statistiques.
Champ : France entière. Agents titulaires présents toute l'année en 2006 et 2010, dans le même ministère et ayant la même quotité de travail les deux années.
Note de lecture : 10 % des agents ont vu leur traitement indiciaire progresser de moins de 6,0 % ; 90 % des agents ont vu leur traitement indiciaire progresser de moins de 19,0 %.

Distribution des évolutions de traitement indiciaire brut des agents titulaires civils des ministères de l'État entre 2005 et 2009 en euros courants



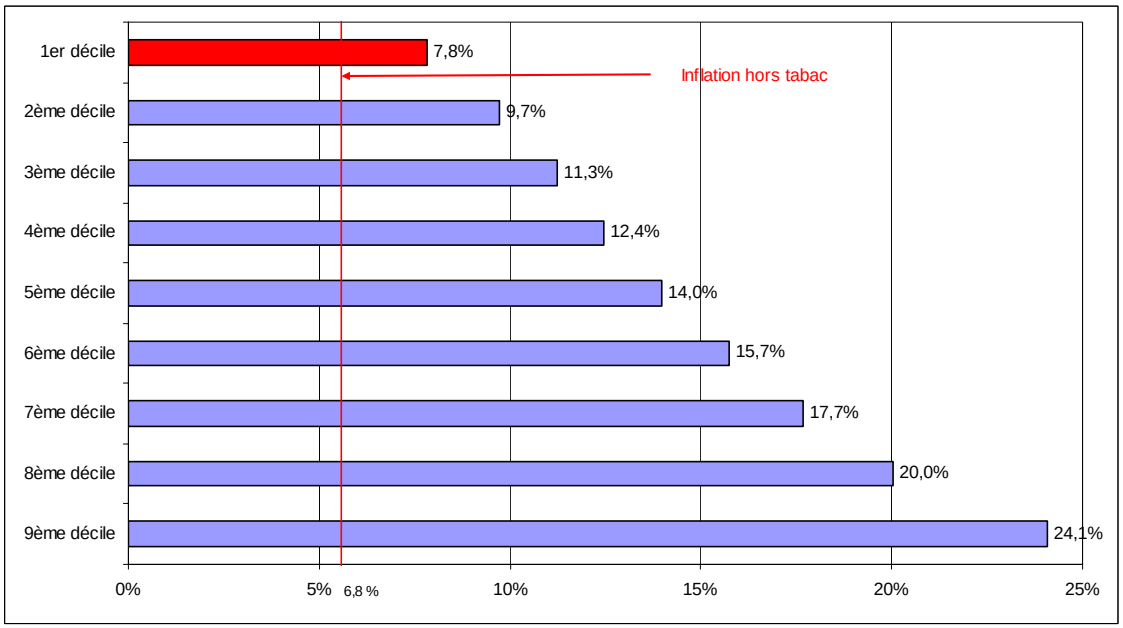
Source : fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitement Insee-DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ : titulaires en poste en métropole à temps complet, présents en 2005 et en 2009.
Note de lecture : 10 % des agents ont vu leur traitement indiciaire progresser de moins de 7,6 % ; 90 % des agents ont vu leur traitement indiciaire progresser de moins de 22,9 %.

Distribution des évolutions de traitement indiciaire brut des agents titulaires civils des ministères de l'État entre 2004 et 2008 en euros courants



Source : Insee. Traitement Insee-DGAFP.
Champ : titulaires en poste en métropole à temps complet, présents en 2004 et en 2008.
Note de lecture : 10 % des agents ont vu leur traitement indiciaire progresser de moins de 7,8 % ; 90 % des agents ont vu leur traitement indiciaire progresser de moins de 23,1 %.

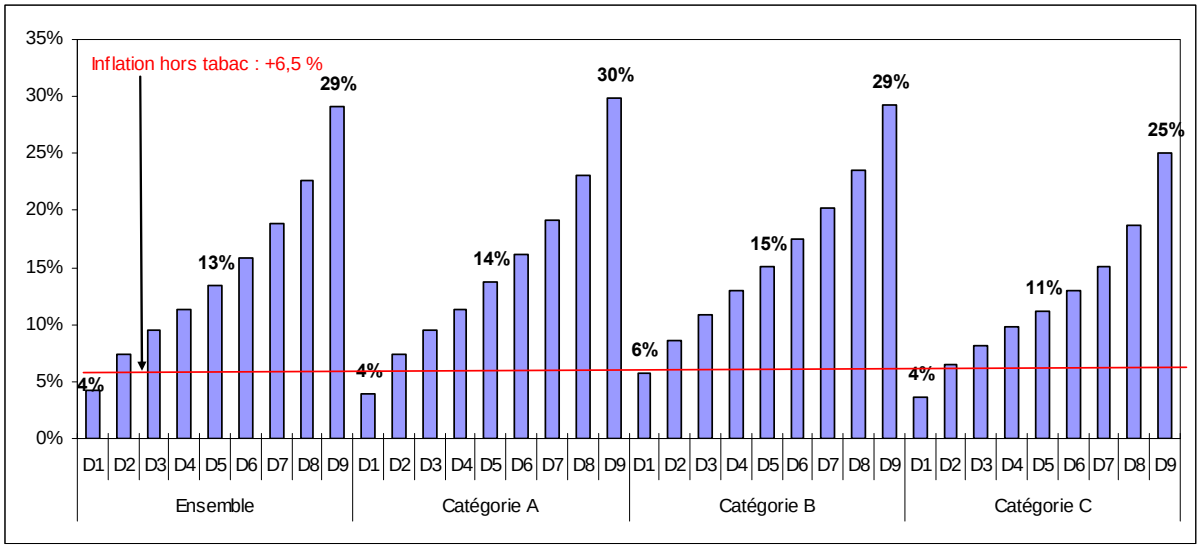
Distribution des évolutions de traitement indiciaire brut des agents titulaires civils des ministères de l'État entre 2003 et 2007 en euros courants



Source : Insee. Traitement DGAFP.
Champ : titulaires en poste en métropole à temps complet, présents en 2003 et en 2007.
Note de lecture : 10% des agents ont vu leur traitement indiciaire progresser de moins de 7,8 %; 90 % ont vu leur traitement indiciaire progresser de moins de 24,1 %.

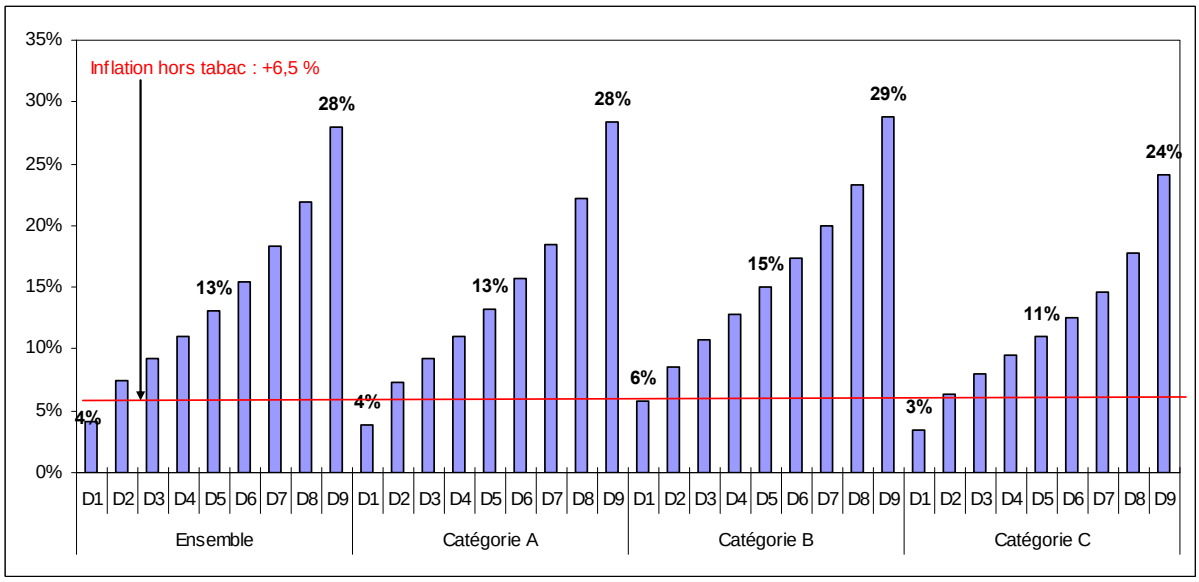
6.5.3 – Salaire net dans la fonction publique de l'État : la distribution des évolutions sur les périodes de référence retenues pour le versement de la GIPA

Distribution des évolutions de salaire net (*) des agents titulaires civils des ministères et des établissements publics de l'État entre 2007 et 2011 en euros courants



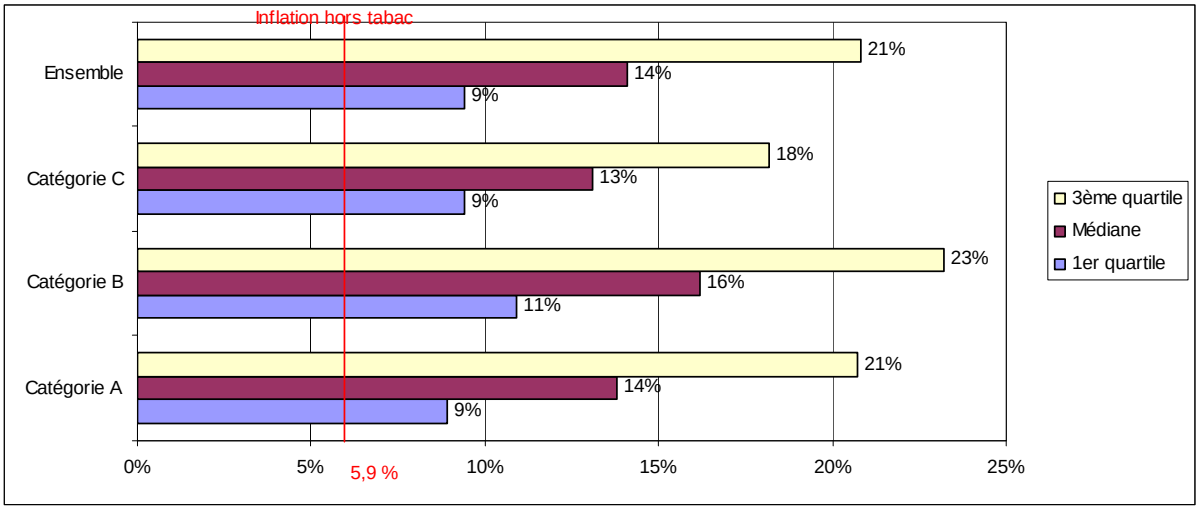
Source : SIASP, Insee. Traitement Insee et DGAFP, Département des études et des statistiques.
Champ : France entière. Agents titulaires civils des ministères et des établissements publics de l'État présents les deux années en 2007 et 2011, dans le même ministère et ayant la même quotité de travail les deux années.
Note de lecture : 10 % des agents de catégorie A de 2007, présents en 2007 et en 2011, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 4% ; 50 % des agents de catégorie B en 2007, présents en 2007 et en 2011, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 15 % ; 90 % des agents de catégorie C présents en 2007 et en 2011, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 25 %.
(*) Exprimé en équivalent temps plein annualisé.

Distribution des évolutions de salaire net (*) des agents titulaires civils des ministères de l'État entre 2007 et 2011 en euros courants



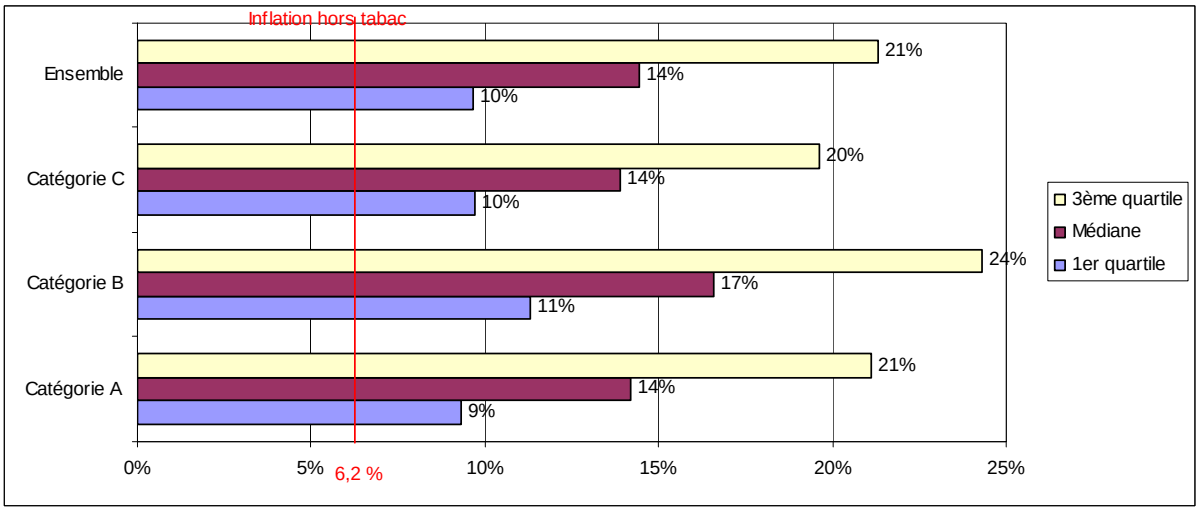
Source : SIASP, Insee. Traitement Insee et DGAFP, Département des études et des statistiques.
Champ : France entière. Agents titulaires civils des ministères présents les deux années en 2007 et 2011, dans le même ministère et ayant la même quotité de travail les deux années.
Note de lecture : 10 % des agents de catégorie A de 2007, présents en 2007 et en 2011, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 4% ; 50 % des agents de catégorie B en 2007, présents en 2007 et en 2011, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 15 % ; 90 % des agents de catégorie C présents en 2007 et en 2011, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 24 %.
(*) Exprimé en équivalent temps plein annualisé.

Distribution des évolutions de salaire net (*) des agents titulaires civils des ministères de l'État entre 2006 et 2010 en euros courants



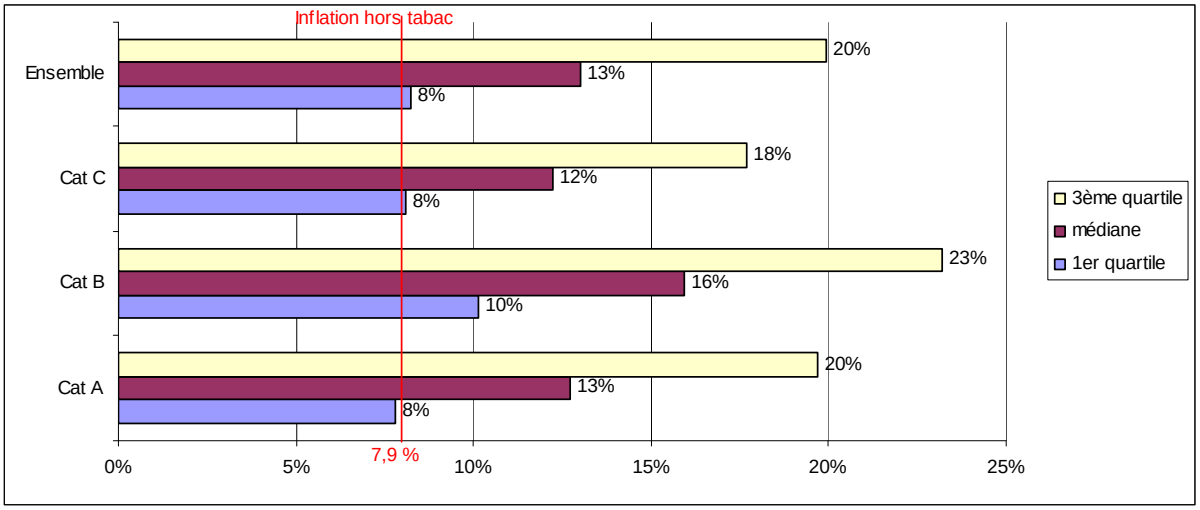
Source : SIASP, Insee.
Champ : France entière. Agents titulaires civils des ministères présents les deux années en 2006 et 2010, dans le même ministère et ayant la même quotité de travail les deux années.
Note de lecture : 25 % des agents de catégorie A de 2006, présents en 2006 et en 2010, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 8,9 % ; 50 % des agents de catégorie B en 2006, présents en 2006 et en 2010, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 16,2 % ; 75% des agents de catégorie C en 2006, présents en 2006 et en 2010, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 18,2 %.
(*) Exprimé en équivalent temps plein annualisé.

Distribution des évolutions de salaire net des agents titulaires civils des ministères de l'État entre 2005 et 2009 en euros courants



Source : fichier général de l'État (FGE), Insee.
Champ : agents des ministères civils de l'État, titulaires à temps complet, en poste en métropole et présents douze mois chacune des deux années. Sont inclus les enseignants des établissements d'enseignement privé sous contrat. Sont exclus les agents en congé de fin d'activité, les salariés des établissements publics, ainsi que les fonctionnaires de La Poste et de France Télécom.
Note de lecture : 25 % des agents de catégorie A de 2005, présents en 2005 et en 2009, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 9,3 % ; 50 % des agents de catégorie B en 2005, présents en 2005 et en 2009, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 16,6 % ; 75% des agents de catégorie C en 2005, présents en 2005 et en 2009, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 19,6 %.

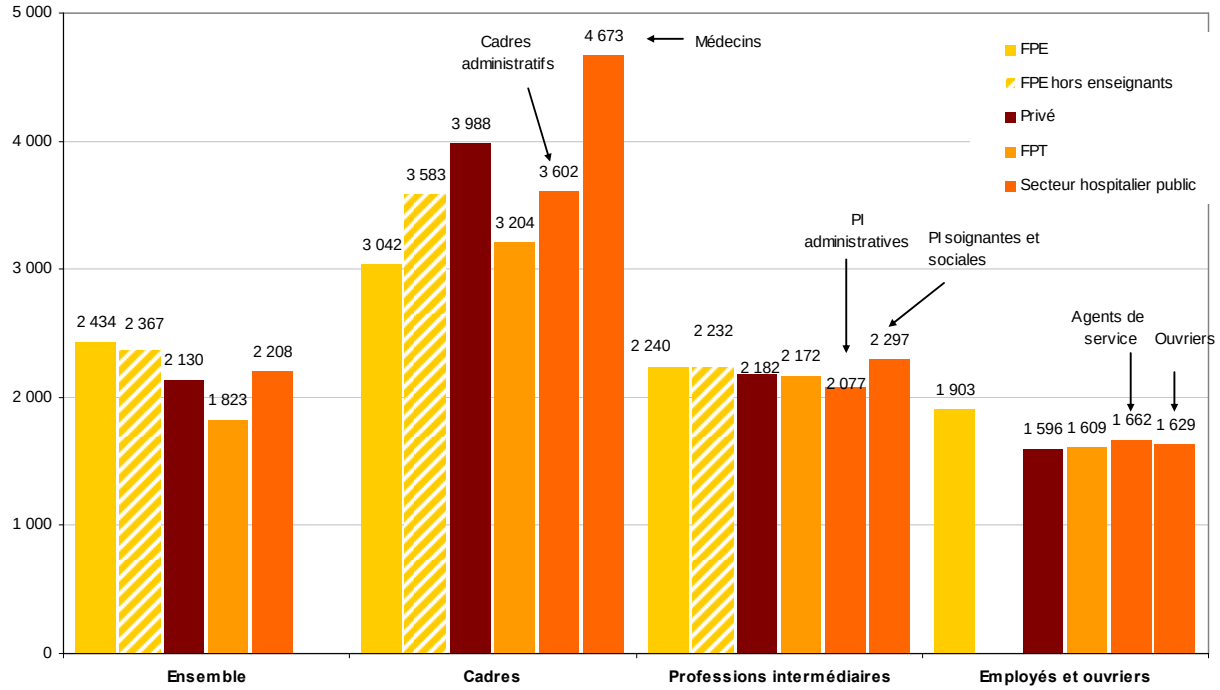
Distribution des évolutions de salaire net des agents titulaires civils des ministères de l'État entre 2004 et 2008 en euros courants



Source : Fichier Général de l'État (FGE), Insee.
Champ : agents des ministères civils de l'État, titulaires à temps complet, en poste en métropole et présents 12 mois chacune des deux années. Sont inclus les enseignants des établissements d'enseignement privé sous contrat. Sont exclus les agents en congé de fin d'activité, les salariés des établissements publics, ainsi que les fonctionnaires de La Poste et de France Télécom.
Note de lecture : 25 % des agents de catégorie A en 2004, présents en 2004 et en 2008, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 7,8 % ; 50 % des agents de catégorie B en 2004, présents en 2004 et en 2008, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 15,9 % ; 75 % des agents de catégorie C en 2004, présents en 2004 et en 2008, ont eu une évolution de salaire net inférieure ou égale à 17,7 %.

6.6. Salaires nets mensuels moyens(*) par catégorie socioprofessionnelle (PCS Insee) dans les trois versants de la fonction publique et dans le secteur privé en 2011

(en euros)



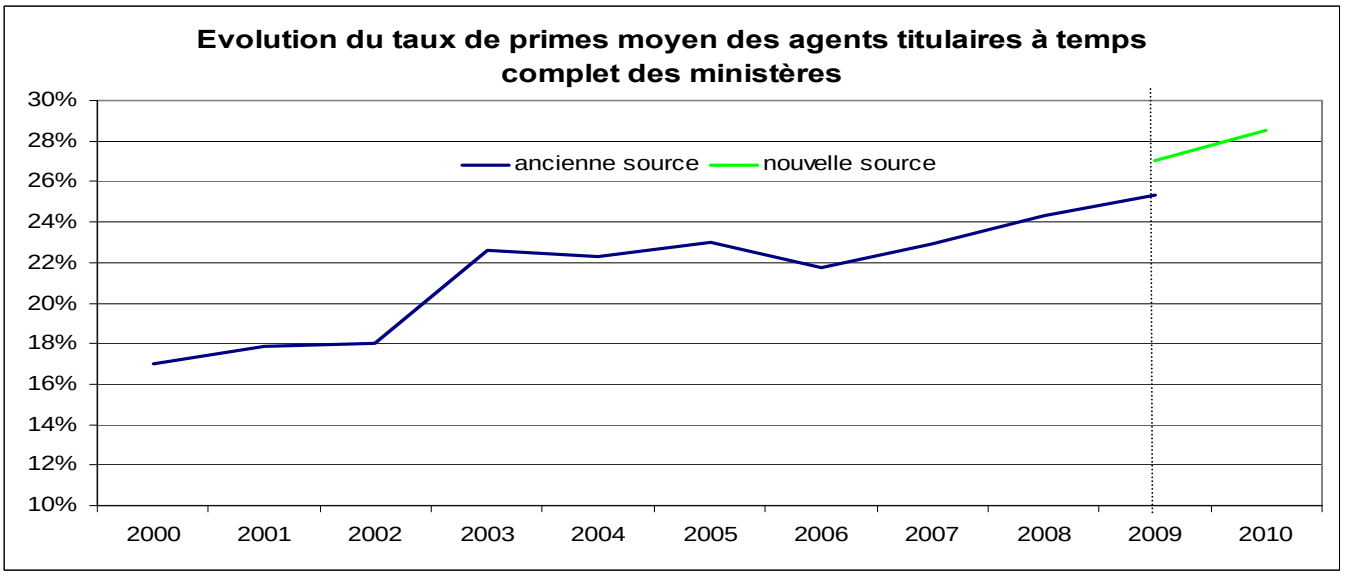
Sources : DADS, SIASP, Insee. Traitement Insee, Drees, DGCL-Desl et DGAFP, Département des études et des statistiques.
Champ pour la fonction publique de l'État : France entière. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Champ pour la fonction publique territoriale : France entière. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Champ pour le secteur hospitalier public : France entière. Hors bénéficiaires de contrats aidés, internes, externes, résidents.
Champ pour le privé : France entière. Salariés du privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
(*) Exprimés en équivalent temps plein annualisé.

6.7. Salaires nets mensuels moyens (*) par statut et situation d'emploi en 2011

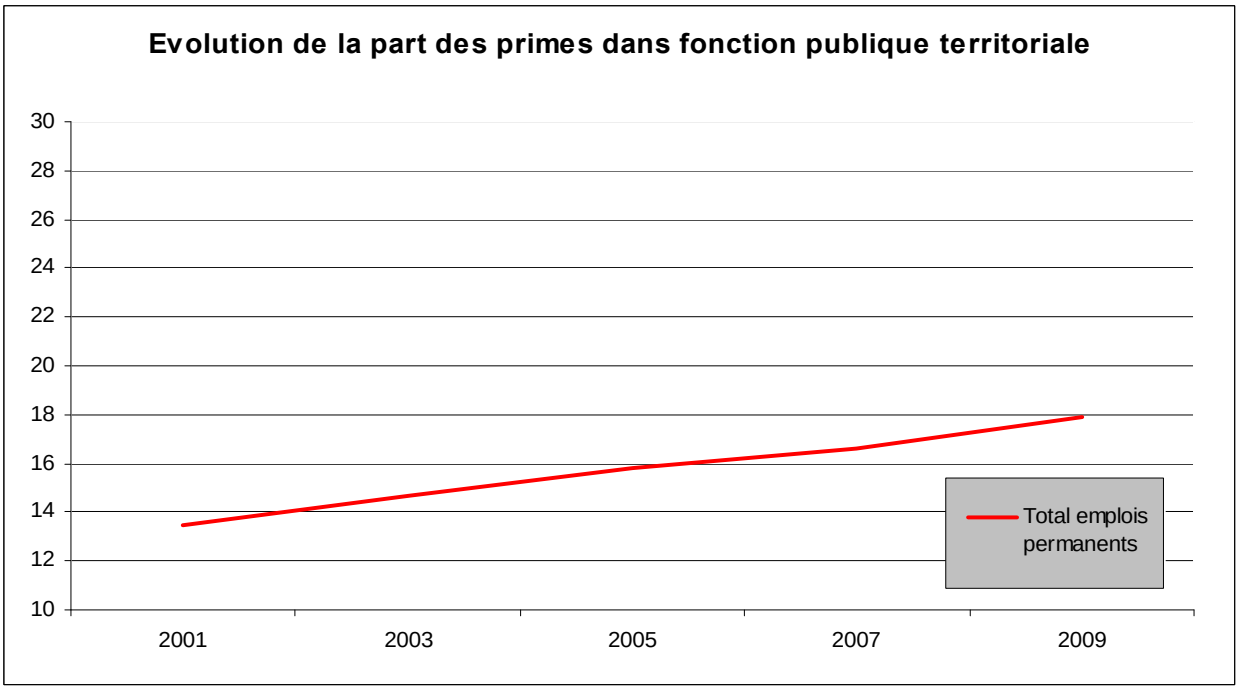
	FPE (Ministères et établissements publics)		FPT		Secteur hospitalier public (SHP)	
	Structure des effectifs utilisés pour le calcul des salaires (en %)	Salaire mensuel net moyen	Structure des effectifs utilisés pour le calcul des salaires (en %)	Salaire mensuel net moyen	Structure des effectifs utilisés pour le calcul des salaires (en %)	Salaire mensuel net moyen
Titulaires	74,4	2 586	79,9	1 886	77,0	2 050
Agents non-titulaires	14,6	1 989	17,3	1 622	15,0	1 536
Autres catégories et statuts	8,5	2 238	0,4	1 818	8,0	5 011
Ensemble hors bénéficiaires de contrats aidés	**97,5**	**2 466**	**97,7**	**1 839**	**100,0**	**2 208**
Bénéficiaires de contrats aidés	2,5	1 150	2,3	1 159		
Ensemble y compris bénéficiaires de contrats aidés	**100,0**	**2 434**	**100,0**	**1 823**		

Sources : SIASP, Insee. Traitement Insee, Drees, DGCL-Desl et DGAFP, département des études et des statistiques.
Champ pour la fonction publique de l'État : France entière. Hors militaires, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Champ pour la fonction publique territoriale : France entière. Hors assistants maternels et familiaux, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Champ pour le secteur hospitalier public : France entière. Hors bénéficiaires de contrats aidés, internes, externes, résidents.
(*) Exprimés en équivalent temps plein

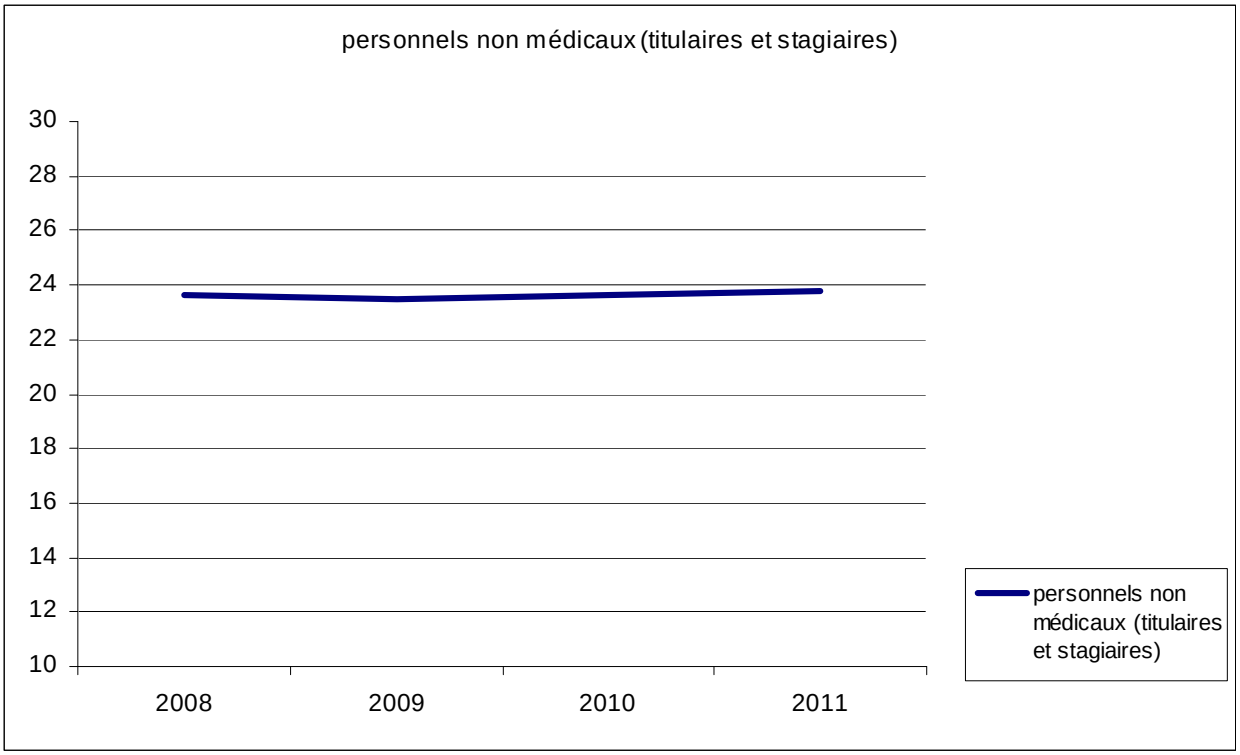
6.8 : Evolution de la part indemnitaire de la rémunération



- *Sources : ancienne source : FGE-Insee ; nouvelle source : SIASP-Insee.*
- *Champ : agents titulaires des ministères civils et militaires à temps complet, France métropolitaine.*
- *Note : le taux de primes est défini comme le rapport entre le montant des primes et le traitement brut indiciaire*

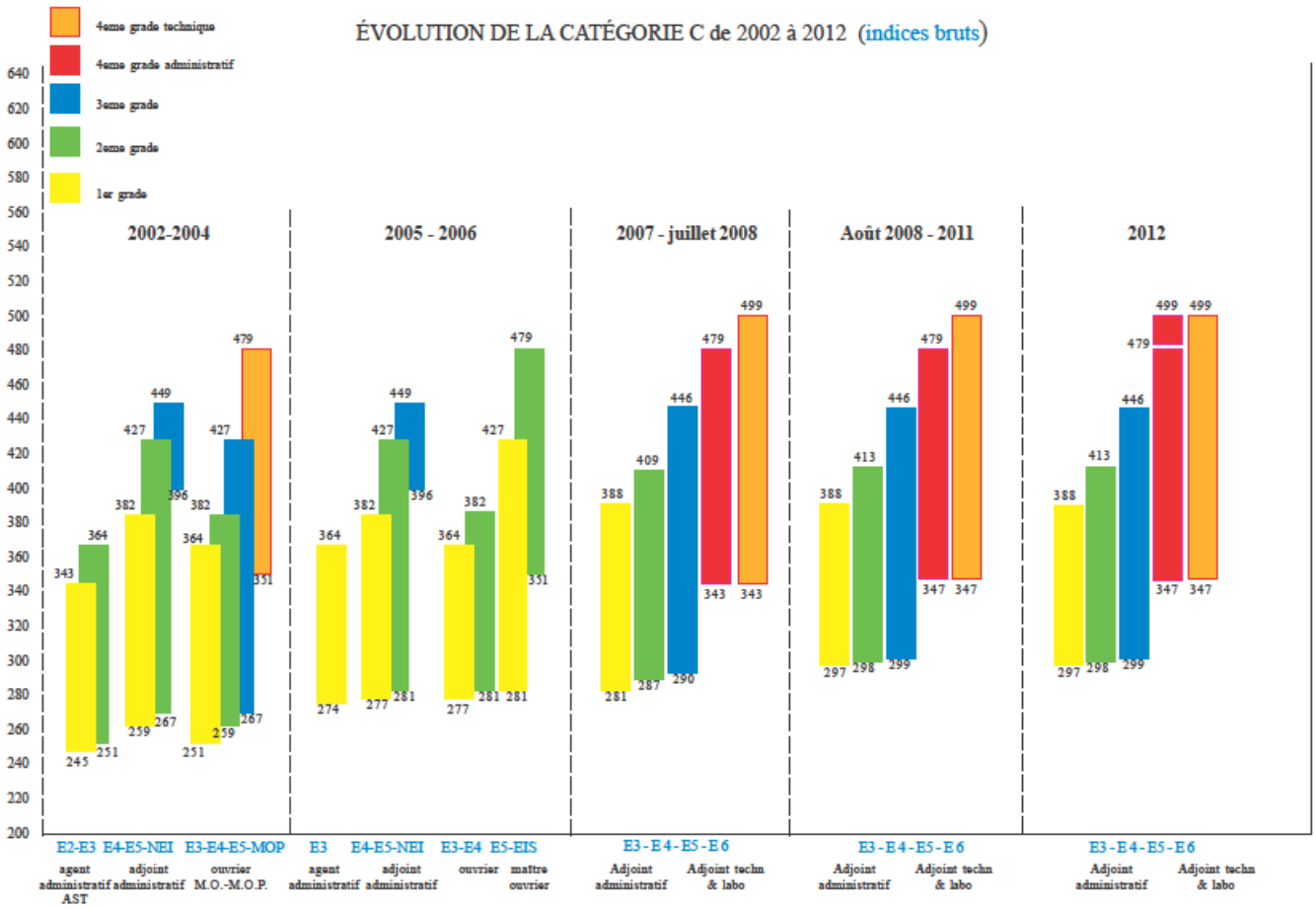


- *Sources : bilans sociaux 2001-2009, DGCL-CNFPT, Traitement DGCL-DESL*
- *Elles incluent le traitement brut annuel, les indemnités de résidence, le supplément familial de traitement, les primes ou indemnités de toutes natures, ainsi que la NBI*

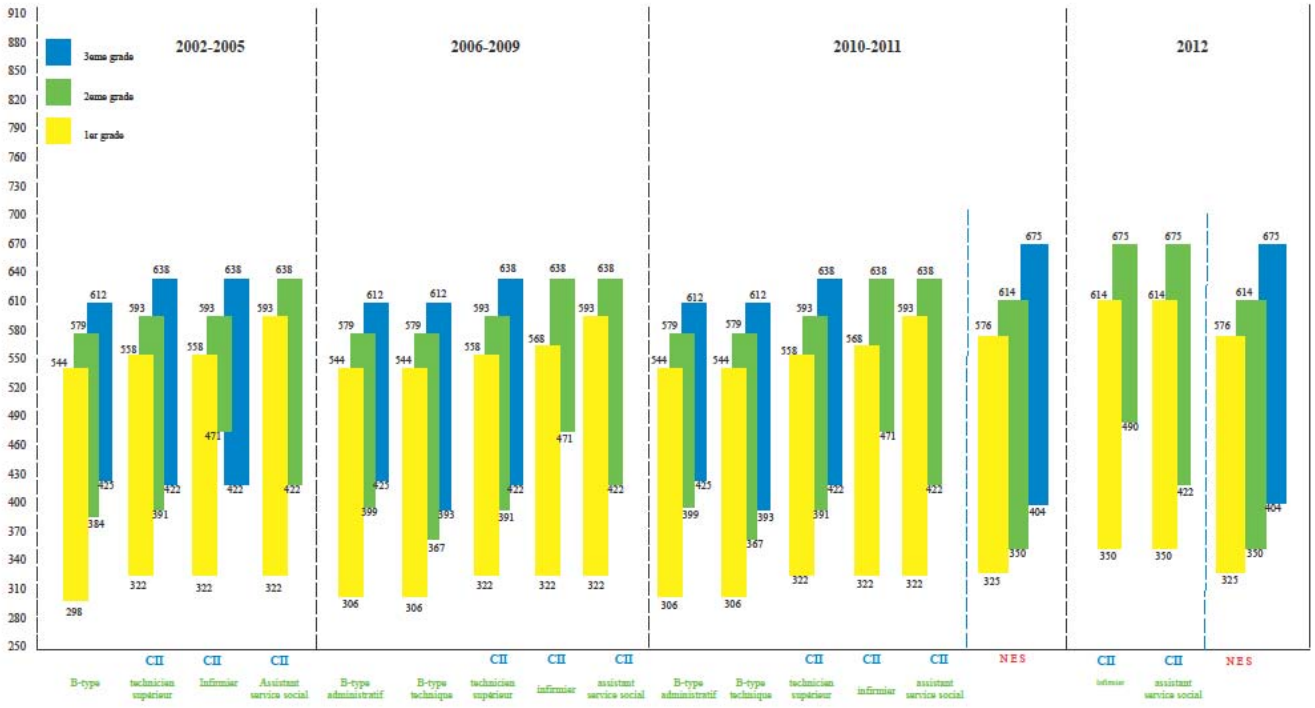


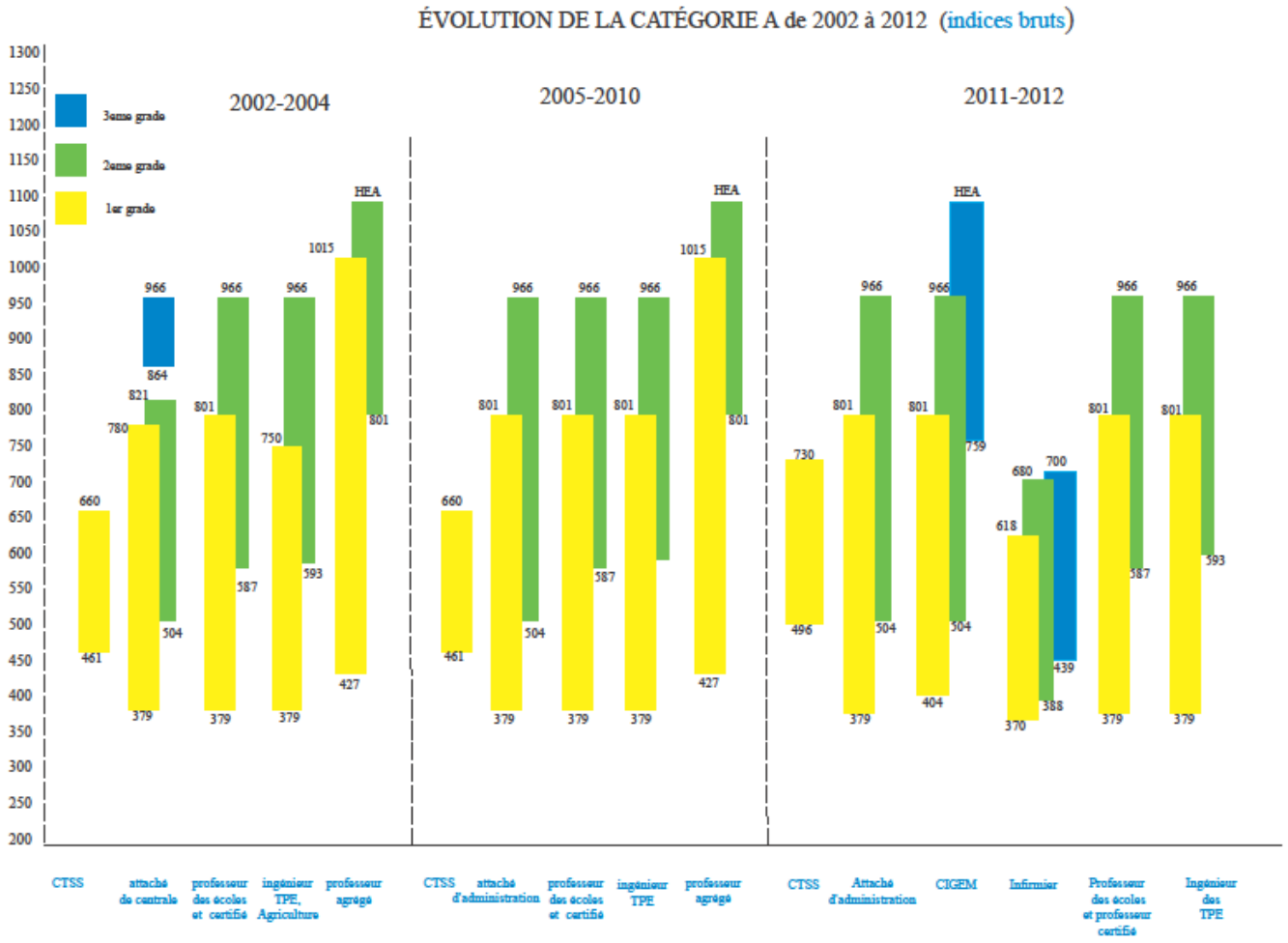
Sources mentionnées : DGFIP, comptes 6411, 6413 et 6415 (2008, 2009, 2010 définitifs, 2011, 2ème livraison.

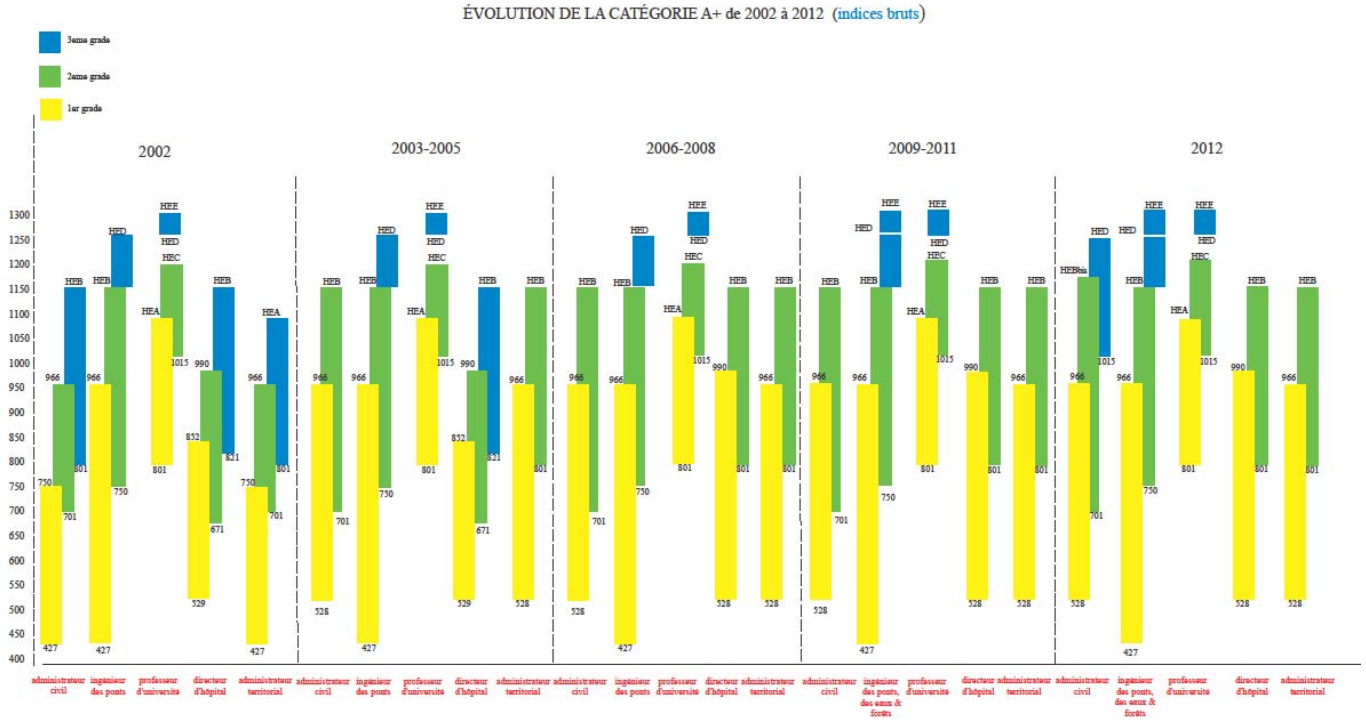
6.9. Espaces indiciaires (pages suivantes)

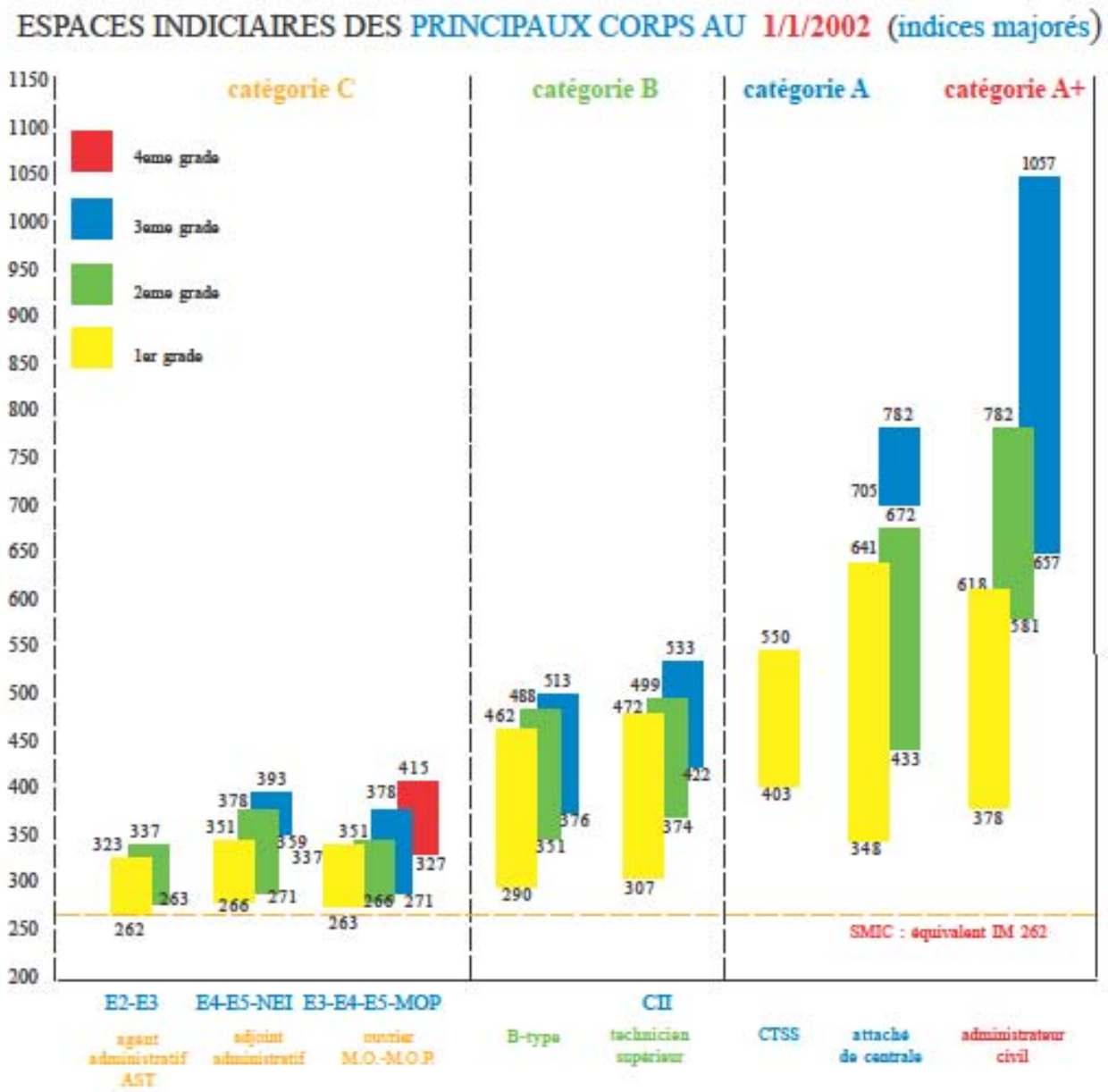
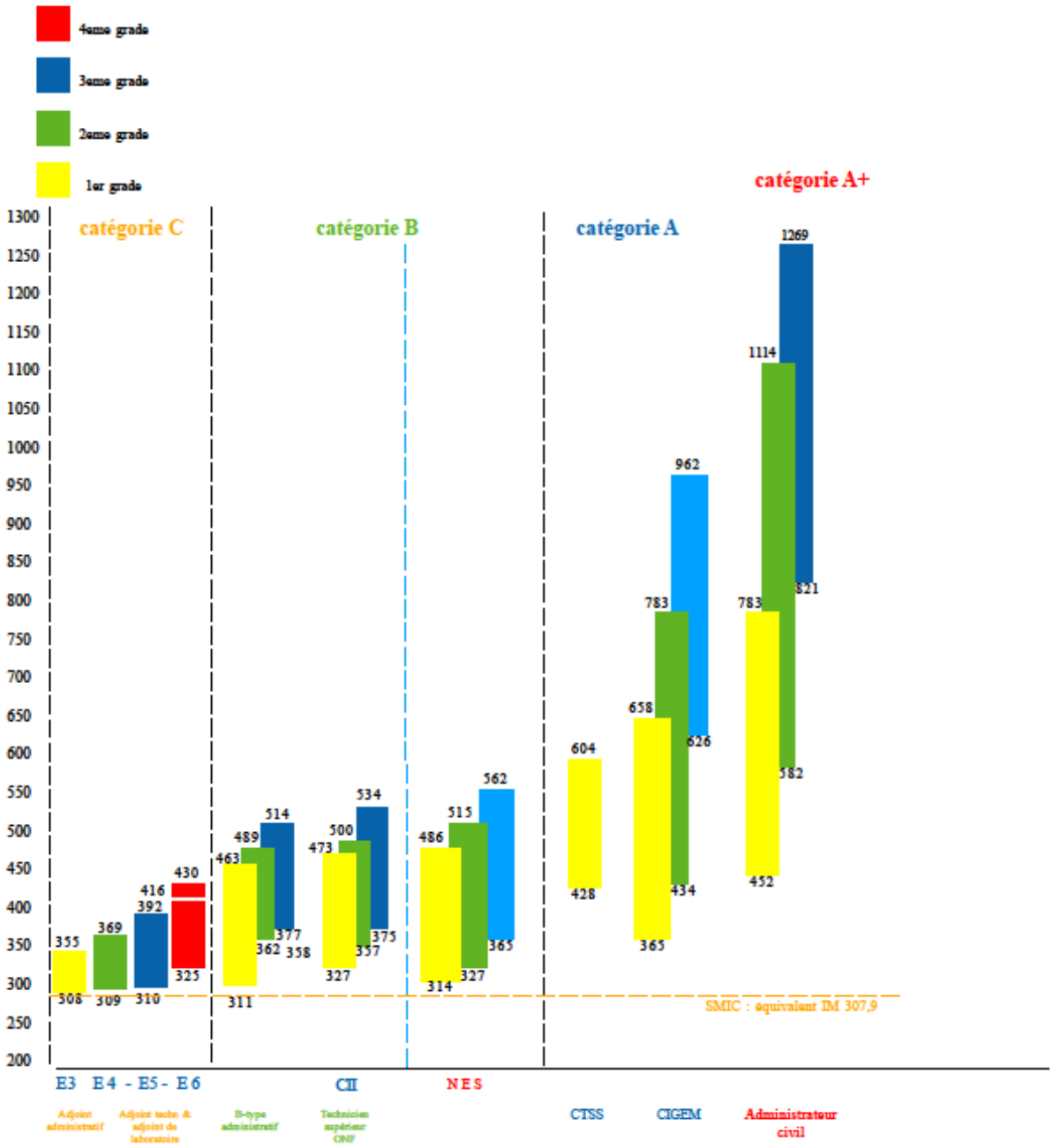


ÉVOLUTION DE LA CATÉGORIE B DE 2002 à 2012 (indices bruts)




ÉVOLUTION DE LA CATÉGORIE A de 2002 à 2012 (indices bruts)
3ème grade
2ème grade
1er grade
2002-2004
2005-2010
2011-2012
CTSS
attaché de centrale
professeur des écoles et certifié
ingénieur TPE, Agriculture
professeur agrégé
CTSS
attaché d'administration
professeur des écoles et certifié
ingénieur TPE
professeur agrégé
CTSS
Attaché d'administration
CIGEM
Infirmier
Professeur des écoles et professeur certifié
Ingénieur des TPE


ÉVOLUTION DE LA CATÉGORIE A+ de 2002 à 2012 (indices bruts)
3ème grade
2ème grade
1er grade
2002
2003-2005
2006-2008
2009-2011
2012
administrateur civil
ingénieur des ponts
professeur d'université
directeur d'hôpital
administrateur territorial


ESPACES INDICIAIRES DES PRINCIPAUX CORPS AU 1/1/2002 (indices majorés)
catégorie C
catégorie B
catégorie A
catégorie A+
4ème grade
3ème grade
2ème grade
1er grade
1150
1100
1050
1000
950
900
850
800
750
700
650
600
550
500
450
400
350
300
250
200
323
337
263
262
351
378
393
359
337
266
271
351
378
415
327
263
266
271
462
488
513
376
351
290
472
499
533
422
374
307
550
403
641
705
782
672
433
348
618
782
1057
657
581
378
SMIC : équivalent IM 262
E2-E3
E4-E5-NEI
E3-E4-E5-MOP
CII
agent administratif AST
adjoint administratif
ouvrier M.O.-M.O.P.
B-type
technicien supérieur
CTSS
attaché de centrale
administrateur civil

ESPACES INDICIAIRES DES PRINCIPAUX CORPS de la FPE au 1/11/2012 (indices majorés)