

**FONCTIONS PUBLIQUES : ENJEUX ET STRATEGIE
POUR LE RENOUVELLEMENT**

BERNARD CIEUTAT , NICOLAS TENZER

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (CGP)

2000

PREMIERE PARTIE

LES DÉFIS À RELEVER

Chapitre premier : L'urgence démographique	14
<i>État des lieux des trois fonctions publiques</i>	<i>14</i>
<i>Perspectives démographiques et problèmes posés</i>	<i>16</i>
Les départs prévisibles.....	16
Catég. A.....	19
Les éléments à prendre en considération	19
Les choix possibles en matière de recrutement	23
<i>Évolutions budgétaires et effets du « glissement vieillesse technicité ».....</i>	<i>24</i>
<i>L'évolution des âges de recrutement, des qualifications et des compétences</i>	<i>25</i>
<i>L'explosion mal maîtrisée des emplois atypiques et hors statut.....</i>	<i>27</i>
<i>Prospective de l'emploi public.....</i>	<i>30</i>
Chapitre 2 : L'environnement socio-économique	33
<i>L'évolution des missions de l'État : des changements qui nécessitent des choix</i>	<i>33</i>
Garantir la sécurité juridique et répondre aux nouveaux risques.....	35
Assurer le contrôle	35
Construire et mettre en réseau l'information.....	36
Savoir gérer	37
Créer des liens sociaux	37
Intégrer la dimension européenne et internationale.....	37
<i>Le contexte de maîtrise pluriannuelle des finances publiques : des arbitrages cohérents sur moyenne période.....</i>	<i>38</i>
<i>Une moindre spécificité des qualifications, des compétences et des métiers publics, mais des manques à combler.....</i>	<i>38</i>
<i>Une tradition à réactualiser : la fonction publique comme ascenseur social</i>	<i>41</i>
<i>L'ouverture européenne des fonctions publiques</i>	<i>44</i>
Chapitre 3 : Les aspirations nouvelles des fonctionnaires	48
<i>Prendre en compte le souhait de responsabilités et de carrières valorisantes.....</i>	<i>48</i>
<i>Accéder au besoin d'ouverture et de participation.....</i>	<i>49</i>
<i>Parvenir à une égalité accrue à niveau de responsabilités et de contraintes équivalent.....</i>	<i>50</i>
<i>Faire évoluer l'organisation du travail</i>	<i>51</i>
Chapitre 4 : L'impératif de la gestion	53
<i>Assurer un pilotage plus ferme, plus visible et mieux concerté.....</i>	<i>54</i>
<i>Mieux articuler les missions et les moyens : les outils d'une évolution permanente</i>	<i>56</i>
<i>Repenser la liaison entre le niveau central et l'échelon déconcentré.....</i>	<i>57</i>
<i>Prendre en compte l'évolution des tâches dans la formation des fonctionnaires.....</i>	<i>58</i>
<i>Recruter les agents au bon niveau.....</i>	<i>59</i>
<i>Renforcer le dialogue social</i>	<i>61</i>

II DEUXIEME PARTIE : UNE STRATÉGIE POUR LA GESTION DES FONCTIONS PUBLIQUES

Chapitre premier : Une définition plus claire des missions des administrations	65
<i>Définir les missions à cinq ans de chaque administration.....</i>	<i>65</i>
<i>Établir une liaison entre la modification de l'organisation et la gestion des ressources humaines.....</i>	<i>66</i>
<i>Développer les indicateurs de résultats et les analyses de performance.....</i>	<i>68</i>
<i>Mettre en place des procédures de quasi-contrats d'objectifs aux différents échelons.....</i>	<i>69</i>
Chapitre 2 : Les outils d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences	73
<i>Analyser les besoins à moyen terme en termes quantitatifs et qualitatifs : un outil d'adaptation des moyens aux missions</i>	<i>73</i>
<i>Organiser les carrières : un résultat essentiel de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences</i>	<i>74</i>
<i>Organiser et encourager la mobilité fonctionnelle et géographique, en en faisant un instrument « qualifiant »</i>	<i>74</i>
<i>Faire de la formation continue une obligation prise en compte dans le déroulement de la carrière.....</i>	<i>76</i>
<i>Redéfinir périodiquement la pyramide des emplois</i>	<i>77</i>
<i>L'emploi précaire : sous-produit des rigidités et des insuffisances de la gestion.....</i>	<i>78</i>
Chapitre 3 : Une politique de promotion sociale fondée sur la compétence.....	82
<i>Recruter différemment le personnel peu qualifié de l'administration : faire jouer à l'État employeur son rôle d'insertion sans accroître la précarité ni désorganiser les pyramides démographiques</i>	<i>82</i>
<i>Organiser la promotion interne dans un contexte où la distinction entre cadres et non-cadres s'érode ...</i>	<i>83</i>
<i>Valoriser la réussite professionnelle.....</i>	<i>84</i>
<i>Définir des plans de reconversion professionnelle</i>	<i>85</i>
Chapitre 4 : Un encadrement responsable et à la carrière plus longue.....	86
<i>Créer dans les filières généralistes des filières de spécialité.....</i>	<i>86</i>
<i>Quelle gestion pour les fonctionnaires à haut potentiel ?</i>	<i>88</i>
<i>Des bilans de carrière réguliers et une formation continue mieux définie et prise en compte pour l'accès aux fonctions de responsabilité.....</i>	<i>90</i>
<i>Une procédure transparente d'accès aux emplois de direction.....</i>	<i>91</i>
<i>Développer des carrières plus longues</i>	<i>93</i>
<i>La redéfinition des « emplois de débouchés » : vers le développement d'une fonction d'expertise de haut niveau.....</i>	<i>93</i>
Chapitre 5 : Un dialogue social renouvelé et élargi	96
<i>Intégrer les perspectives à moyen terme dans le dialogue social</i>	<i>96</i>
<i>Rénover les procédures des comités techniques paritaires.....</i>	<i>97</i>
<i>Renouveler les discussions salariales</i>	<i>99</i>
<i>Favoriser le dialogue social à tous les niveaux.....</i>	<i>99</i>

Chapitre 6 : Piloter les fonctions publiques.....	101
<i>Repenser le rôle et la place de la direction générale de l'administration et de la fonction publique dans le pilotage d'ensemble de la fonction publique.....</i>	<i>101</i>
<i>Mieux intégrer les mesures générales en faveur de l'emploi dans une politique d'insertion cohérente... 103</i>	
<i>Définir une nouvelle politique de formation initiale.....</i>	<i>103</i>
<i>Lisser et organiser différemment les recrutements.....</i>	<i>104</i>
<i>Maîtriser l'externalisation.....</i>	<i>105</i>
<i>Mieux distribuer les rémunérations.....</i>	<i>106</i>
Chapitre 7 : Une organisation du temps et du travail plus efficace.....	108
<i>Lier étroitement la réduction et l'aménagement du temps de travail à la réorganisation du travail et à une réflexion sur les structures de l'administration.....</i>	<i>108</i>
<i>Définir au niveau déconcentré, en fonction de règles nationales, une organisation du temps souple.....</i>	<i>109</i>
<i>Généraliser les méthodes de gestion par objectifs</i>	<i>109</i>
Annexe 1 Composition du groupe plénier	116
Annexe 2 : Liste des personnalités auditionnées par le groupe.....	119
Annexe 3 : Contribution de Jean-Pierre Weiss.....	120
Annexe 4 : Avis des organisations syndicales.....	126

AVANT-PROPOS

par
Jean-Michel Charpin
Commissaire au Plan

La gestion de l'emploi public est au cœur de la réforme de l'État. Elle concentre les blocages et les critiques en même temps qu'elle offre les moyens d'une amélioration du service public, correspondant à la fois aux besoins des citoyens et usagers et aux souhaits des fonctionnaires.

Le progrès est à la fois nécessaire et possible. Il est nécessaire en raison des nombreux changements qui vont s'opérer dans la fonction publique au cours des prochaines années. Les technologies de l'information et de la communication la concernent au premier chef. Après avoir rejoint le niveau d'équipement du secteur privé et des autres grands pays occidentaux, l'administration française va devoir répondre aux attentes des utilisateurs et des agents publics. Pour promouvoir un fonctionnement en réseaux, pour faciliter l'appropriation des techniques, pour que l'information circule mieux, pour que les expérimentations soient encouragées et que les réussites se diffusent, il faudra repenser l'organisation du travail, la formation, le fonctionnement des services. D'autres changements devront être pris en compte : les exigences accrues des citoyens et usagers, qui attendent à la fois une meilleure qualité de service et une réponse appropriée à leurs demandes spécifiques ; la prise en compte désormais indispensable des niveaux européen et mondial, ainsi que la mise en cohérence des actions nationales et locales ; la sensibilité croissante aux risques, qui contraint à une écoute plus attentive et à une communication plus transparente.

Le progrès est aussi possible. La perspective des considérables flux de départ en retraite des quinze prochaines années offre à cet égard une opportunité. Bien anticipée, bien intégrée dans la programmation des recrutements et les décisions d'organisation et de gestion, elle ouvre la possibilité d'améliorations importantes de nos administrations.

Dans le cadre de son programme de travail décidé par le Premier ministre, le Commissariat général du Plan a mis en place un groupe « gestion de l'emploi public » présidé par Bernard Cieutat, conseiller maître à la Cour des comptes, et dont le rapporteur général était Nicolas Tenzer. Composé de directeurs d'administration centrale et de fonctionnaires des trois fonctions publiques, de personnalités qualifiées et de représentants des organisations syndicales représentatives, il avait pour mission de mieux cerner les enjeux majeurs que rencontreront les fonctions publiques dans les prochaines années et de proposer des adaptations aux modes de gestion de celles-ci.

Deux groupes thématiques ont nourri le rapport du groupe plénier. Le premier, présidé par Serge Vallemont, ingénieur général honoraire des ponts et chaussées, a traité de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. Le second, présidé par Jean-Claude Perrel,

directeur général adjoint du Centre national de la fonction publique territoriale, a travaillé sur la gestion, d'une part, de l'encadrement, d'autre part, de l'emploi atypique et parfois précaire qui s'est développé dans les fonctions publiques.

Le rapport trace les axes d'une réforme ambitieuse de la fonction publique. Celle-ci nécessitera un pilotage fort, sans lequel il serait impossible de mettre en œuvre les modifications de structures et les redéploiements nécessaires. Elle doit concilier la clarté dans la détermination et le respect des règles générales, et une forte déconcentration dans leur application. C'est en effet au niveau déconcentré que la responsabilité effective de la gestion des agents doit en général être située. C'est là aussi qu'une grande partie du dialogue social doit s'établir.

Le fonctionnaire qui entre aujourd'hui dans la fonction publique verra, au cours de sa vie active, ses fonctions évoluer fortement. Plus que jamais, il importe de créer les conditions d'une gestion dynamique et performante de l'emploi public. Les orientations proposées par le groupe présidé par Bernard Cieutat vont dans le sens d'un meilleur service du public, mais sont aussi dans l'intérêt des fonctionnaires. Des carrières plus diversifiées, des tâches plus enrichissantes, des responsabilités plus grandes à tous les niveaux, telles seront aussi les caractéristiques de la fonction publique de demain.

Introduction

Les ministères, les collectivités locales et les hôpitaux ont accompli des progrès manifestes dans la gestion de leurs agents. Celle-ci est au cœur des projets engagés dans le cadre de la modernisation de l'administration. Cependant, eu égard au contexte nouveau, démographique, économique et social, ces progrès peuvent paraître encore insuffisants. Des défis nouveaux se présentent aux trois fonctions publiques et des problèmes de définition des objectifs, d'affectation des moyens en personnel, de gestion prévisionnelle, tant collective qu'individuelle, des fonctionnaires se posent avec une acuité particulière. Les résoudre est non seulement souhaitable, mais est devenu vital à la fois pour maintenir et accroître la qualité des actions engagées par les administrations publiques, mais aussi pour accompagner les changements considérables qui s'imposent dans leurs missions, leurs tâches et leur organisation.

Le contexte fait apparaître la nécessité de choix urgents

Les perspectives démographiques

En premier lieu, d'ici 2012, 45% des agents de la fonction publique de l'État partiront à la retraite. D'ici là, les pouvoirs publics devront prendre en compte cette situation nouvelle et profiter de ce mouvement pour définir ce qu'ils feront des postes libérés par ces départs. Cette question est autant qualitative que quantitative. Elle porte sur le niveau global d'emploi public, sur les ajustements par secteur, sur l'évolution des qualifications nécessaires, sur l'implantation géographique des agents comme sur la catégorie des personnes recrutées. À un niveau moindre, la fonction publique territoriale connaîtra le même problème démographique. En revanche, la situation est tout aussi contraignante dans la plupart des corps de la fonction publique hospitalière. Cette situation originale, à la fois inédite et qui n'apparaîtra plus avant de nombreuses années, fait que toute concertation et toute discussion avec les partenaires sociaux devront nécessairement avoir pour horizon cette évolution. C'est d'autant plus nécessaire qu'on se place dans un contexte de sécurité

d'emploi des fonctionnaires que le présent rapport n'entend pas remettre en cause. Il y a manifestement urgence.

Celle-ci présente des risques opposés : il faut à la fois prévenir ceux d'un vieillissement global de la fonction publique, source de routine et de moindre efficacité, que ferait craindre un tarissement des recrutements, tenir compte de différences territoriales, souvent importantes, entre certaines régions du nord et du sud et se garder de recourir à la facilité d'un recrutement à l'identique qui ne tiendrait pas compte de l'évolution souhaitable des missions. Mais cette nouvelle donne démographique est aussi une chance et un défi. Elle se produira dans un contexte où l'aménagement du temps de travail et les changements dans son organisation seront à l'ordre du jour et entraîneront des redéploiements. Elle ne pourra pas non plus s'abstraire de l'évolution générale de l'économie. Elle devra enfin tenir compte de la nécessité, dans un contexte de concurrence mondiale, d'améliorer la qualité et la productivité du service public. Cette situation offre une chance de discuter d'une réorganisation de l'administration et des objectifs mêmes du changement.

L'exigence d'efficacité

Depuis la fin des « Trente glorieuses », la prise de conscience de la nécessité d'accroître l'efficacité des politiques publiques et d'adapter celles-ci à la nouvelle donne économique et sociale comme aux aspirations des citoyens exige l'intensification des efforts entrepris pour définir les objectifs que doit poursuivre l'État et pour y adapter l'administration. Ces efforts ont eu lieu dans la plupart des pays développés et ont souvent abouti à des réformes de grande ampleur du mode d'organisation et de gestion, notamment des ressources humaines. Ils conduisent également à remettre en cause certains modèles d'action publique qui prévalaient jadis. L'affectation parfois inadaptée des effectifs et, plus généralement, des moyens découle du flou des objectifs et de l'insuffisance des instruments de mesure et de gestion. Il existe, en effet, dans certaines administrations des situations ponctuelles ou durables de sureffectifs, mais aussi de sous-effectifs eu égard aux tâches assignées aux services. Celles-ci doivent d'ailleurs être périodiquement revues et se traduire, le cas échéant, par des réorganisations et des redéploiements de moyens. S'y ajoute l'existence de services dont la taille critique et la compétence opérationnelle sont faibles. La mutualisation des ressources entre les diverses administrations n'est guère développée. Cette inadaptation des structures et des moyens peut contribuer à expliquer la crise d'efficacité de l'action et, notamment, une difficulté à prendre en charge avec célérité et efficacité des missions nouvelles.

Ainsi, l'opinion publique a périodiquement tendance à incriminer les « fonctionnaires », en même temps qu'elle ne conteste pas leur statut et qu'elle juge favorablement certaines professions publiques. Les fonctionnaires doivent se défendre contre des accusations qui ne les concernent pas en premier, mais il leur faut aussi répondre de leurs actes et de l'efficacité de leur action. Pour ce faire, ils doivent se voir reconnaître des responsabilités et des marges de manœuvre. Cette exigence de gestion suppose de bien définir ce qui relève de la mission propre de chacun dans un contexte, tant au niveau central que déconcentré, où une plus grande autonomie apparaît comme une nécessité.

Les attentes de la population

De manière plus générale, les exigences des citoyens, en tant que contribuables et en tant qu'usagers, se sont accrues avec la montée des prélèvements obligatoires. Tout avantage – qui est parfois décrit par la presse comme un « privilège » – doit être justifié ; il n'existe plus autant que par le passé de présomption d'action de la fonction publique en faveur de l'intérêt général. L'État ne peut lui-même être justifié que s'il est perçu comme efficace dans la satisfaction des attentes des citoyens et si son action concourt à ce qui est reçu comme étant le « bien commun ». S'y ajoute le

coût supporté par la collectivité, que le citoyen ne sera prêt à payer que s'il estime que la qualité du service rendu est suffisante eu égard aux moyens qui y sont consacrés – ce qu'on appelle l'efficacité. Enfin, la fonction publique doit tenir compte d'une individualisation accrue des besoins. Celle-ci apparaît notamment chez les populations en grande difficulté et dans certains quartiers « difficiles » où les fonctionnaires sont aux avant-postes d'une mission de « reconquête » par l'État et le service public de territoires où leur action est vitale.

Pour autant, la modernisation est un élément positif pour la fonction publique : loin d'être la résultante d'une pénurie et la composante d'un discours d'économies réducteur et malthusien, elle rencontre les aspirations des agents en termes d'initiatives et de satisfaction des missions essentielles de service public.

Les attentes des fonctionnaires

Enfin, le niveau des fonctionnaires s'étant élevé, ceux-ci expriment un besoin accru de participation, de compréhension et de responsabilité. Tous, y compris les moins qualifiés, émettent la préoccupation d'une plus grande transparence et d'une vision à moyen terme de leurs carrières et des fonctions qu'ils seront conduits à assumer. Ils veulent savoir à quoi ils servent et en quoi leur travail est utile à la collectivité. Ce besoin est inséparable du sens de l'État qu'on est en droit d'attendre d'eux et de la motivation qui est la leur. Une gestion plus « performante » de l'emploi public est une nécessité pour eux autant que pour la représentation que la société se fait du « bien commun ». Or, cette gestion rencontre de nombreux problèmes.

Les problèmes à résoudre

Les difficultés que rencontrent les fonctions publiques sont bien connues, mais il est parfois difficile de traduire en actes les pistes de solution évoquées par de nombreux rapports administratifs. Certaines préconisations, pourtant approuvées par tous, formulées par le rapport *Gérer l'emploi public*¹ n'ont pas été mises en œuvre, y compris celles qui visaient à une meilleure connaissance de l'emploi public. Celle-ci reste d'ailleurs souvent approximative et lacunaire : six ans après ce rapport, la proposition d'une connaissance plus précise de l'emploi public, tant qualitative que quantitative, reste d'actualité. La fonction publique territoriale ne connaît pas, selon certains de ses responsables, à cent mille personnes près ses effectifs exacts. L'État, quant à lui, non seulement ne dispose que de peu d'éléments fins, par exemple, sur les trajectoires personnelles de ses agents, sur les rémunérations accessoires de certaines catégories – au-delà des informations que donnent, sur certaines d'entre elles, les rapports de la Cour des comptes – et sur les compétences disponibles, mais sa connaissance même des postes effectivement pourvus est loin d'être parfaite. Néanmoins, des évolutions se font jour, qui vont dans le sens d'une meilleure connaissance de l'emploi public. Ainsi le comité interministériel à la réforme de l'État du 13 juillet 1999 a-t-il décidé la création d'un « observatoire de l'emploi public », dont le rôle sera notamment de bâtir les outils statistiques nécessaires.

(1) Rapport du groupe présidé par Jacques Rigaudiat, *La Documentation française*, 1994.

Le statut général ne paraît pas en cause

Des changements brutaux de statut ont parfois été appliqués dans certains pays – Nouvelle-Zélande, Australie, Italie, notamment² – non sans parfois qu’ils se traduisent par des retours en arrière et une certaine lenteur dans la réalisation des mesures annoncées. La France, quant à elle, n’a connu ni de révolution managériale, ni de révolution statutaire. Il convient d’évaluer les avantages comme les déficiences de notre organisation et d’apprécier, dans le cadre d’un étalonnage comparatif des résultats, l’apport et les limites des expériences étrangères.

C’est en matière statutaire que les différences paraissent les plus marquées. Or, la France ne peut de manière réaliste ni réserver le maintien du statut aux catégories les plus élevées de la fonction publique (modèle italien), en faisant régir par le droit commun du travail la quasi-totalité des fonctionnaires, ni en limiter la détention aux emplois d’exécution (modèle danois), en « privatisant » les postes d’encadrement et de direction, ce que n’a fait pratiquement aucun des grands pays occidentaux. L’utilité du statut général et de ses protections, notamment en termes d’impartialité de l’État et de garantie contre la politisation et l’arbitraire, est généralement soulignée. Le statut général apparaît comme un rempart irremplaçable contre certaines discriminations, notamment en fonction de l’origine. De plus, comme l’a montré le rapport *Gérer l’emploi public*, il offre de nombreuses latitudes de changement qui ne sont pas toutes exploitées. La performance de la fonction publique reste *in fine* la meilleure garantie du statut contre les attaques dont il est parfois l’objet. Si l’on souhaite qu’il perdure et que les gestionnaires ne cherchent pas à en écarter l’application, il ne doit pas apparaître comme un obstacle à la réalisation du service public. Il faut toutefois examiner si tous ses éléments constitutifs se justifient au-delà des garanties et des droits fondamentaux des fonctionnaires.

En revanche, les statuts particuliers des différents corps de fonctionnaires peuvent avoir des effets pervers en termes de cloisonnement, de routine et de faible incitation à l’évolution professionnelle. Ces effets pervers ne sont pas une conséquence inéluctable de l’existence du statut général et il est nécessaire d’ouvrir les statuts particuliers de telle manière que les métiers ne soient pas enfermés dans des catégories statutaires et que la gestion des ressources humaines de l’administration prenne mieux en compte les besoins effectifs, leur évolution et les compétences à rechercher.

Les freins aux changements nécessaires

Les changements strictement managériaux montrent aussi leurs limites. S’il faut les encourager avec vigueur, ils butent souvent sur un manque de valorisation de ceux qui les mettent en œuvre, une faible reconnaissance de leur action par les cabinets et les supérieurs hiérarchiques et une insuffisante latitude de gestion. Ils doivent s’inscrire dans le cadre de règles générales où ils puissent donner leur pleine mesure. Il est démotivant que les succès dans la gestion ne soient pas toujours reconnus en termes de carrière et de rémunération.

Sur un autre plan, des progrès sont nécessaires en ce qui concerne leur expérimentation, éventuellement suivie de leur généralisation à d’autres services. Or, les échanges d’expériences concrets sont trop rares. De manière générale, il faut parvenir à combiner une incitation à agir, qui ne peut en général venir que du sommet, et la plus grande autonomie possible des gestionnaires, qui doivent être à l’abri de l’interventionnisme politique. Les diagnostics et les éléments de mesure doivent d’abord être conçus à la base, au plus près de l’action, avant de faire l’objet d’une information du niveau central. Les actions correctrices ne doivent remonter que lorsqu’elles ne peuvent pas être prises au niveau le plus proche du terrain. En tout état de cause, la gestion et la

(2) Il convient toutefois de préciser que quasiment aucun licenciement sec – au maximum quelques incitations au départ – n’a été décidé dans ces pays. Souvent, la réduction du format de la fonction publique est purement optique et s’est effectuée par le biais du passage dans des agences ou au secteur privé, sur des statuts souvent aussi protecteurs, ou par le jeu naturel de la démographie.

-
réappropriation des constats essentiels dans le cadre d'une discussion ouverte ne peuvent être que déconcentrés.

Les insuffisances de la gestion des cadres

Le sentiment prévaut souvent d'une fonction publique – singulièrement de l'État – insuffisamment gérée, et ce à tous les niveaux, malgré les progrès substantiels effectués dans des ministères placés devant des choix stratégiques – par exemple, le ministère de l'Équipement avec la décentralisation et le ministère de la Défense avec la fin de la conscription. Pour l'encadrement, les carrières sont courtes, voire souvent bloquées à un âge où les fonctionnaires sont en pleine possession de leurs moyens, malgré des efforts récents pour les débloquer, les compétences sont mal valorisées faute d'être recensées et prises en compte et la mobilité fonctionnelle est trop faible, entre ministères, parfois entre directions, et, de manière encore plus prononcée, entre fonctions publiques. Le passage d'une certaine durée par des postes internationaux et territoriaux demeure insuffisant et n'est pas valorisé dans la carrière des corps lorsqu'il ne correspond pas à leur vocation première. Parfois, un sentiment d'arbitraire dans les nominations et les affectations se fait jour. Les avantages concurrentiels que procure le passage par un cabinet ministériel ou l'appartenance à un grand corps de l'État pour l'accès à certaines fonctions ont été souvent et à juste titre dénoncés.

Par ailleurs, il n'existe pas de plans de carrière à moyen terme et la formation continue, de qualité diverse, reste inégalement développée et n'est pas prise en compte dans la carrière. Cet état de fait se répercute automatiquement sur tous les échelons. Ce constat devrait d'ailleurs conduire à ne pas exacerber l'opposition entre fonction publique d'emploi et fonction publique de carrière : dans le cadre de cette dernière, il est possible de mieux prendre en compte la spécificité des emplois et des compétences qui leur sont attachées.

Le développement de l'emploi atypique

À l'autre bout de la chaîne, s'est développé un emploi atypique, d'ailleurs divers, sous le coup d'une gestion parfois heurtée (variations considérables du nombre de places offertes aux concours notamment), qui s'est traduite par le recrutement de vacataires et de contractuels, suivi de plans massifs de titularisation dont les conséquences n'ont pas été anticipées. Il s'est agi souvent de satisfaire des besoins immédiats pour pallier des manques qui risquaient de porter atteinte à la qualité du service public. Enfin, la fonction publique a participé aux politiques générales en faveur de l'emploi, tels les plans de recrutement sur des contrats emploi solidarité (CES) et des contrats emplois consolidés (CEC), qui ont succédé au premier train de mesures prises dans le cadre des travaux d'utilité collective (TUC). Est venu s'ajouter récemment le programme « nouveaux emplois, nouveaux services » qui est toutefois de nature différente et devrait offrir, dans certains cas, de meilleures perspectives d'intégration. Mais ces politiques successives paraissent se traduire par une désorganisation de la gestion de l'emploi public.

Cette situation n'est pas satisfaisante. Par un cercle vicieux, elle menace de s'auto-entretenir, si des mesures correctrices ne sont pas prises qui vont soit dans le sens d'une pérennisation de certains dispositifs (par exemple le dispositif « emplois-jeunes » tel qu'il a été mis en œuvre par le ministère de l'Intérieur, qui pourrait être assimilé à une modalité de pré-sélection pour l'accès à certains emplois), soit d'un parcours qualifiant mieux contrôlé. Elle est souvent la contrepartie d'une absence de gestion prévisionnelle de l'emploi. Elle est aussi le produit de rigidités dans la gestion des agents qu'on ne peut imputer d'abord et uniquement au statut général.

Des inégalités non justifiées

La fonction publique apparaît aussi comme un lieu où, malgré l'existence du statut général, se développent des inégalités en termes de contraintes, de perspectives de carrières, de rémunérations

et d'organisation du temps de travail. Ces inégalités entraînent parfois un certain découragement qui ne peut que se répercuter sur la qualité du travail et sur le climat social. Elles ne sont pas acceptables si elles ne se justifient pas par des données objectives et par la spécificité des missions que doit remplir chaque agent. Les réactions qui entourent la divulgation de certaines rémunérations laissées jusqu'alors dans l'opacité montrent que ces disparités sont de plus en plus mal acceptées lorsqu'elles paraissent sans lien avec l'utilité sociale des fonctions.

La faiblesse du dialogue social

Le dialogue social ne paraît pas devoir être cantonné à ses lieux actuels d'expression. Les « négociations » régulières entre le ministre chargé de la fonction publique et les syndicats représentatifs restent très globales. Les discussions au sein des comités techniques paritaires sont excessivement formelles et la centralisation de la gestion empêche souvent une approche personnalisée dans les commissions administratives paritaires (CAP). La prudence des gestionnaires les amène souvent à privilégier l'avancement à l'ancienneté et la création de « postes à profil » paraît découragée.

Au niveau déconcentré, pour des raisons qui tiennent au manque d'autonomie des responsables, ces discussions aboutissent rarement à des résultats et la résolution des situations les plus conflictuelles remonte à Paris. Or, dans un contexte qui évolue rapidement, le dialogue social à tous les niveaux est une nécessité. Il ne peut se résumer aux formes qu'il emprunte actuellement. Il convient, en particulier, de le déconcentrer davantage, ce qui suppose de créer des marges de discussion.

Le pilotage

La question des lieux pertinents de pilotage se pose. Pour la fonction publique d'État, il n'existe pas aujourd'hui de pilotage interministériel, au-delà de la gestion réglementaire et statutaire par le ministère chargé de la fonction publique et de la gestion budgétaire globale par le ministère chargé du budget. Or, cette absence constitue, notamment pour l'encadrement, un facteur d'inégalités et de frein à la mobilité interministérielle. En effet, le pilotage au niveau ministériel, qui doit naturellement rester le cœur de la gestion des ressources humaines et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ne permet pas toujours de mettre des moyens humains adaptés en face des missions. Le fait que celles-ci ne soient pas périodiquement redéfinies empêche une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences digne de ce nom.

La gestion déconcentrée est généralement plus efficace. Elle doit devenir le droit commun pour les agents de catégorie B et C, lorsque ce n'est pas encore le cas, ainsi que pour les corps d'enseignants dont la dimension est suffisante. Elle peut toutefois rencontrer des problèmes de taille critique, notamment pour les agents de catégorie A (hors enseignement). De plus, la réallocation des moyens implique l'intervention périodique du niveau national. Enfin, il convient d'harmoniser le double impératif d'une déconcentration horizontale – sous la responsabilité des préfets – et d'une déconcentration verticale – dans le cadre des services déconcentrés des ministères gestionnaires.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, l'efficacité de la gestion des grandes collectivités et des centres de gestion, lorsqu'ils existent, est généralement soulignée. Pour autant, la question du pilotage d'ensemble de la fonction publique territoriale continue à se poser, ainsi que celle du dialogue social à ce niveau.

Pour la fonction publique hospitalière, la situation n'est pas non plus satisfaisante. Dans le cadre de la réorganisation hospitalière en cours, la question de la mise en commun des moyens humains entre plusieurs établissements se pose avec acuité. Or, au-delà de la régulation financière par les agences régionales d'hospitalisation, il n'existe pas d'échelon à même d'opérer cette gestion à un niveau supérieur à celui des établissements. Celle-ci est pourtant la condition de la souplesse.

Les déficiences des outils de gestion

Enfin, les outils de gestion apparaissent eux-mêmes souvent déficients. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences se résume trop souvent à une gestion des effectifs, des corps et des grades, sans qu'existe une capacité effective d'anticipation. La connaissance de l'évolution de la qualification et des métiers des agents est lacunaire et, lorsqu'elle existe, détachée des préoccupations concrètes de gestion. Les bilans de carrière sont rarement pratiqués, alors même qu'ils seraient utiles à de nombreux agents. Au niveau interministériel, la situation est insatisfaisante en dépit de certains efforts. La profusion des corps, dont la justification apparaît souvent ténue, ne facilite ni la mobilité ni les redéploiements. À cette déficience de la gestion, s'ajoute le sentiment, partagé par de nombreux gestionnaires, d'une inadéquation des modalités de recrutement et, plus généralement, des classifications.

La fonction publique doit être digne des attentes que les citoyens placent en elle et des exigences qu'ils sont en droit de formuler. Elle doit l'être pour les fonctionnaires eux-mêmes qui pourraient être gagnés par la lassitude, le scepticisme et, parfois, un corporatisme défensif à courte vue. Ceci n'implique pas, répétons-le, de bouleverser les règles statutaires, mais de les faire jouer dans l'intérêt de tous.

Nous n'avons pas entendu privilégier une conception abstraite de l'État, mais nous avons cherché à dégager les éléments susceptibles de constituer le cadre, pour les quinze prochaines années, d'une évolution négociée et acceptable par tous. À cet égard, l'évolution démographique offre une chance unique pour conduire les évolutions souhaitables. Il est urgent de la saisir. Sur un plan non seulement quantitatif mais qualitatif, il conviendra de répondre également à la nécessité d'une gestion centrée sur la clarification des objectifs et sur l'évaluation des résultats.

I PREMIERE PARTIE : Les défis à relever

Les défis à relever sont aussi bien externes qu'internes. Ils répondent d'abord à l'intérêt bien compris des fonctionnaires eux-mêmes. Ceux-ci sont et restent mobilisables sur des tâches d'intérêt général, si elles sont bien définies par le pouvoir politique et si elles leur paraissent rencontrer leur idée du service de l'État. Les gestionnaires, notamment des services déconcentrés, ont montré leur aptitude à conduire des changements dans la gestion parfois inconnus du sommet de la hiérarchie. En effet, dans de nombreuses administrations, souvent localement, des expériences innovantes dans la gestion ont été conduites. Mais ces réussites incontestables restent ignorées et le problème de leur généralisation se pose.

La meilleure satisfaction des usagers peut rejoindre les aspirations des fonctionnaires. Les changements apportés en termes de qualité de gestion pour plus de responsabilité et d'efficacité seront des atouts pour les agents eux-mêmes.

Toutefois, une réforme de grande ampleur n'est acceptable que si elle paraît juste. Des progrès restent à accomplir sur ce point et un retour à la philosophie initiale de la fonction publique s'impose. Les zones d'injustice qu'il est possible de repérer sont doubles. D'une part, se font jour parfois des situations d'inégalités inacceptables entre des agents, cadres ou non, de qualité et de responsabilité équivalentes, en termes de rémunération, de contraintes de travail et de chances d'évolution de carrières. Cet état de fait empêche de mettre en œuvre une politique transparente de différenciation des rémunérations en fonction de la nature des tâches et des résultats atteints. Cette situation est démotivante pour ceux qui en pâtissent. D'autre part, le fonctionnement des administrations va parfois à l'encontre de ses objectifs traditionnels en matière de promotion

sociale. Ainsi, les personnes les moins qualifiées n'ont désormais que peu de chances d'intégrer la fonction publique, en particulier de l'État, sinon sur un statut précaire. Pour des raisons démographiques, au moins dans certains corps et à certains niveaux, les possibilités de promotion paraissent ténues, ce qui peut dissuader les agents d'accomplir tout effort de formation.

Enfin, le constat en termes de gestion doit prendre en compte les réalités psychologiques. Le malaise, parfois perceptible, des fonctionnaires ne se réduit pas à un sentiment de remise en cause des « avantages acquis », mais s'exprime aussi par une absence de repères et le sentiment d'un manque de prise sur les choses, y compris lorsque leur expérience, leur savoir-faire et leur esprit d'initiative les conduisent à imaginer des remèdes pour les faire évoluer. Dans un système mieux géré et plus responsabilisant, les fonctionnaires gageraient en termes d'évolution de carrière, de faculté d'initiative et de reconnaissance.

Chapitre premier : L'urgence démographique

Les départs en retraite massifs des treize prochaines années et le renouvellement de la pyramide démographique qu'ils vont susciter constituent une opportunité historique de changement qui ne se renouvellera plus de sitôt. Ils doivent permettre, s'ils sont convenablement gérés et anticipés, de mieux prendre en compte l'adéquation du nombre des agents, des compétences et des missions.

Cette évolution appelle des décisions immédiates, mais aux effets naturellement différés, pour lesquelles il conviendra de proposer une méthode. Il ne s'agit certes pas d'indiquer le bon nombre d'agents publics dans une quinzaine d'années. En revanche, il convient de mesurer la dimension du problème et d'explicitier les démarches à suivre pour le traiter.

État des lieux des trois fonctions publiques

Entre les années 1980 et 1996, les trois fonctions publiques ont connu des augmentations constantes du nombre de leurs agents comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 1

Effectifs des trois fonctions publiques (en milliers)

Années	Ministères civils hors PTT (ou La Poste et France-Telecom)	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Total
1980	1 608,3	1 075,0	701,7	3 385,0
1985	1 700,9	1 208,2	787,0	3 696,3
1990	1 756,1	1 326,4	801,8	3 884,3
1996	1 839,0	1 462,7	847,4	4 149,1

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique, bureau des statistiques. Les chiffres concernant la fonction publique territoriale doivent être pris avec précaution, notamment en raison de l'importance des emplois à temps partiel.

Si l'on ajoute à ces chiffres les emplois militaires, les agents employés dans les établissements publics nationaux (hors entreprises publiques), les agents publics des PTT, puis de La Poste et de France-Telecom et les enseignants des établissements privés sous contrat, on parvient à des chiffres encore plus élevés, les effectifs totaux des agents publics s'établissant à 5373,9 milliers d'agents en 1996 contre 4601,8 milliers en 1980. La fonction publique est ainsi passée de 21% de l'emploi total en 1980 à 23,8% de l'emploi total en 1996³. Les comparaisons internationales, qu'il faut certes prendre avec précaution, montrent que la situation de la France se distingue par l'importance des agents employés dans les administrations publiques au sens large. Il est, en effet, selon l'OCDE, de 24,7% de l'emploi total en France contre 15,7% en Allemagne, 14,4% au Royaume-Uni, 14,8% en Espagne, 17,8% en Italie et 14,4% aux États-Unis. Il reste que les périmètres sont fort différents, en raison notamment du poids, en France, des fonctions publiques hospitalière et enseignante. Inversement, des organismes non publics remplissent des missions publiques (notamment les associations qui bénéficient d'emplois aidés)⁴.

Cette évolution est due à la conjonction de recrutements importants et de faibles sorties, les pyramides démographiques limitant les départs à la retraite.

La traduction de cet état de fait sur le plan budgétaire est patente – même si les postes budgétaires ouverts ne correspondent pas toujours aux effectifs réels (plusieurs agents peuvent être rémunérés sur le même poste budgétaire, notamment s'ils travaillent à temps partiel, certains agents sont rémunérés sur des crédits de vacation, des emplois budgétaires peuvent être non pourvus et des mesures de régulation budgétaire ont pu conduire à « geler » des emplois vacants).

(3) La source de l'ensemble de ces données est le document *Séries longues sur l'emploi dans la fonction publique*, DGAFP, bureau des statistiques, juin 1998.

(4) Cf. le document de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), *La mesure de l'emploi public dans les pays de l'OCDE. Sources, méthodes et résultats, 1997, qui apporte des éléments méthodologiques utiles permettant d'apprécier les différents périmètres de l'emploi public*.

Tableau 2
Emplois budgétaires et effectifs réels des agents de l'État civils et militaires à champ constant
(hors météo, La Poste, France-Telecom,
Imprimerie nationale et établissements publics)

Années	Emplois budgétaires	Effectifs réels
1990	2 072 656	2 168 900
1991	2 087 329	2 187 600
1992	2 075 805	2 184 500
1993	2 080 678	2 200 700
1994	2 078 872	2 202 500
1995	2 079 917	2 214 400
1996	2 086 126	2 230 000
1997	2 085 445	2 234 000
1998	2 092 287	2 247 000

Source : *Projet de loi de finances pour 1999, rapport sur les rémunérations de la fonction publique et La fonction publique de l'État, mars 1998 - mars 1999.*

Sur le plan budgétaire, l'augmentation des dépenses liées à l'emploi d'agents de l'État est la traduction des choix effectués en matière de politique salariale, de recrutements et de gestion des pyramides démographiques.

L'analyse des effectifs et des dépenses de fonction publique doit prendre en compte les évolutions futures. S'il est établi que la part des charges de fonction publique dans le budget de l'État ne saurait croître indéfiniment, il convient de mesurer les facteurs qui peuvent infléchir les tendances constatées sans porter atteinte à la qualité du service rendu et même en l'améliorant. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication devraient évidemment faciliter certains ajustements, pour autant qu'ils s'accompagnent d'une réorganisation des services ; inversement, la fonction publique devra satisfaire de nouveaux besoins qu'elle peut seule assurer (risques sanitaires, lutte contre les fraudes, gestion personnalisée de certaines populations en grande difficulté).

Perspectives démographiques et problèmes posés

Les départs prévisibles

Les perspectives démographiques dans la fonction publique peuvent être analysées de plusieurs manières. En premier lieu, il faut mesurer ce qui est certain, à savoir les départs à la retraite déjà inscrits dans la pyramide des âges. En effet, en 1998, l'âge moyen des salariés des trois fonctions publiques est de 41 ans, contre 39 ans dans le secteur privé. Cela s'explique par le fait que quatre salariés sur dix dans les fonctions publiques contre un sur trois dans le secteur privé a plus de 45 ans. Dans ce secteur, les classes d'âge les plus nombreuses sont celles qui ont entre 25 et 45 ans, alors que dans les fonctions publiques ce sont les tranches d'âge de 40 à 50 ans⁵. Dès lors, à l'horizon 2 015, la moitié des salariés actuellement présents dans le secteur public auront plus de 60 ans contre un peu plus d'un tiers dans le secteur privé (malgré d'importantes différences sectorielles⁶).

(5) Note de Béatrice Sédillot (INSEE) pour le groupe « gestion de l'emploi public ».

(6) Il convient notamment d'opposer les secteurs âgés de l'automobile et des institutions financières, où les sorties seront comparables à celles du secteur public, aux secteurs jeunes (services opérationnels, comme le

Tableau 3

**Évolution des principales composantes des rémunérations
(en millions de francs courants)**

Années	Rémunérations d'activité	Frais de personnel total (avec charges sociales et pensions)	Dépenses induites ¹
1981	186 365	279 053	326 501
1982	222 911	333 959	390 649
1983	243 019	370 133	432 002
1984	256 663	395 839	462 202
1985	273 156	422 017	483 819
1986	285 839	443 413	507 725
1987	292 051	457 851	523 059
1988	301 888	471 960	537 425
1989	313 493	487 556	554 650
1990	336 598	521 719	592 024
1991	299 167	467 430	535 855
1992	310 051	484 106	554 328
1993	328 318	515 051	588 452
1994	334 982	529 661	604 684
1995	349 260	551 333	630 789
1996	360 614	570 722	649 047
1997	368 448	595 443	672 935
1998	378 895	613 773	691 236
Évolution 1981/1990			
F courants	+ 80,6 %	+ 87,0 %	+ 81,3 %
F constants	+ 11,1 %	+ 15,0 %	+ 11,5 %
Évolution 1991/1998			
F courants	+ 26,6 %	+ 31,1 %	+ 28,9 %
F constants	+ 12,7 %	+ 16,9 %	+ 14,8 %

Source : *Projet de loi de finances pour 1999, rapport sur les rémunérations de la fonction publique, et direction générale de l'administration et de la fonction publique, secrétariat général, bureau FP 9. Ces chiffres ne comprennent plus La Poste et France-Telecom à partir de 1991.*

(1) *Ces dépenses incluent, en plus des rémunérations d'activité, des cotisations et des prestations sociales et des pensions, les taxes sur les transports et salaires, les frais de déplacement, la rémunération du personnel de l'enseignement privé sous contrat, les pensions des anciens combattants, les indemnités représentatives de frais, les primes d'alimentation pour les militaires, les aides sociales, secours et prêts.*

En ce qui concerne les prévisions de départs à la retraite, il convient toutefois de distinguer la fonction publique d'État⁷ et la fonction publique hospitalière, où le problème est majeur et immédiat, et la fonction publique territoriale, où le problème du remplacement, sauf pour certaines

travail temporaire et le nettoyage, conseil et assistance, notamment activités informatiques, juridiques et comptables, commerce de détail, hôtellerie et restauration).

(7) *On ne tiendra pas compte ici de la spécificité de la fonction publique militaire, pour laquelle le problème est différent. De 1997 à 2002, les effectifs de militaires de rang vont plus que doubler (48 000 créations de postes), la création de postes de volontaires va être encore développée, pendant que le nombre de postes de sous-officiers va diminuer et celle d'officiers se stabiliser. Surtout, de 1996 à 2000, le nombre de postes budgétaires d'appelés va diminuer d'environ 139 000 (Rapport au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation militaire et des mesures d'accompagnement économique et social et sur la réforme du service national, octobre 1999).*

catégories⁸, se pose avec un peu moins d'urgence, même si la faiblesse des données statistiques disponibles empêche de le mesurer avec précision.

À compter de l'an 2 000, la croissance des départs à la retraite des agents de l'État s'accélère : au creux de la bosse démographique, le nombre annuel des départs était d'environ 40 000 ; il sera d'environ 65 000 entre 2 005 et 2 015. Par rapport à la situation actuelle, ce sont 210 000 départs supplémentaires sur la période – par rapport aux départs qui auraient été constatés sur la base des départs actuels – qu'il faudra enregistrer d'ici 2 012. Cette situation devrait d'ailleurs se poursuivre jusqu'aux années 2 040, avec des départs annuels moyens – à situation réglementaire inchangée – de 60 000. D'ici la fin de l'année 2012, environ 45% des agents en fonction dans les administrations civiles de l'État – soit 807 000 personnes – seront partis à la retraite.

On s'aperçoit aussi, encore que la situation soit différenciée suivant les administrations, que, globalement, ces perspectives concernent particulièrement les catégories les plus qualifiées (A et B) et dans une moindre mesure celles qui le sont moins (même si la déformation vers le haut des départs à la retraite est en grande partie due à l'effet de masse que créent les enseignants).

Il faut également ajouter qu'il existe une forte inégalité entre les régions, ce qui implique de gérer au plus fin l'évolution démographique sur un plan territorial. En effet, certaines régions ont une forte proportion de fonctionnaires de l'État âgés de plus de cinquante ans (29,2% pour le Languedoc-Roussillon, 27,5% pour Midi-Pyrénées, 26,1% pour l'Aquitaine, 25,7% pour le Limousin, 25,3% pour les DOM, 25% en Auvergne, 24,9% en Provence-Alpes-Côte-d'Azur) alors que dans d'autres cette proportion est nettement plus faible (18,2% en Picardie, 18,6% en Haute-Normandie, 18,9% en Champagne-Ardenne, 19,7% en Lorraine, 20,6% en Nord-Pas-de-Calais). Inversement, la proportion d'agents de moins de trente ans varie de 13,2% en Aquitaine et 13,5% dans les DOM à 19,5% en Champagne-Ardenne et Picardie et 19,6% en Île-de-France⁹. Il conviendra de tirer les conséquences de cette situation en termes d'organisation de la mobilité, mais aussi pour les concours administratifs. En effet, dans le cadre de la régionalisation des concours de certaines catégories, le nombre de places offertes sera nécessairement très différent d'une région à l'autre. Par ailleurs, il conviendra de prendre en compte la nécessité, dans les départements qui auront à faire face à des départs massifs et à des arrivées importantes de jeunes fonctionnaires, d'encadrer ces derniers.

Dans la fonction publique hospitalière, considérée hors personnel médical, le vieillissement est aussi particulièrement marqué¹⁰, même s'il est différencié suivant les catégories. Globalement, le groupe d'âge des agents de 40 à 54 ans est passé de 38,2% au 31 décembre 1992 à 49,1% au 31 décembre 1997. Inversement, les agents de moins de 30 ans sont passés entre ces deux dates de 18,6 à 13,5%. Dès lors, le groupe d'âge des agents de 55 à 59 ans, âges légaux de départ à la retraite, devrait passer de 26 000 en 1997 à 120 000 en 2 007 et le nombre annuel de départs à la retraite augmenter en proportion.

Outre cette perspective démographique concernant les départs, il faut essayer d'établir une perspective concernant les entrées. Celle-ci peut emprunter la voie de plusieurs scénarios, correspondant à plusieurs choix possibles dont il faut à la fois apprécier les conséquences et établir les justifications.

(8) Notamment le corps des administrateurs territoriaux (voir le document de l'Association des administrateurs territoriaux de France, Enquête statistique sur le cadre d'emplois des administrateurs, mai 1998, notamment pp. 22 sq.)

(9) Source : La fonction publique de l'État mars 1998 - mars 1999.

(10) Les chiffres qui suivent sont issus d'une note de la direction des hôpitaux.

Tableau 4

Départs à la retraite des agents publics de l'État

Années	Départs ¹	Catég. A	Catég. B	Catég. C/D	Autres ²	Militaires
1999	56 300	5 067	26 700	9 322	15 211	11 700
2000	58 200	5 238	28 617	9 142	15 203	11 100
2001	60 000	5 400	30 588	8 941	15 071	10 500
2002	62 700	5 643	31 965	8 864	16 229	10 600
2003	65 300	5 877	33 290	8 757	17 375	11 100
2004	71 100	6 399	36 247	9 535	18 919	11 300
2005	73 100	6 579	37 267	9 803	19 451	11 400
2006	73 100	6 579	37 267	9 803	19 451	11 500
2007	80 200	7 218	40 886	10 755	21 340	11 600
2008	83 800	7 542	42 722	11 238	22 298	11 700
2009	84 300	7 587	42 977	11 305	22 431	11 900
2010	84 100	7 569	42 875	11 276	22 378	12 100
2011	83 100	8 310	42 365	11 144	21 281	12 300
2012	82 900	9 009	41 753	10 983	20 155	12 400
2013	81 000	9 720	41 294	10 663	19 123	12 500
2014	79 600	10 348	40 581	10 675	17 997	12 500
2015	78 600	11 004	40 071	10 541	16 984	12 500

Source : Service des pensions, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

(1) Fonctionnaires civils.

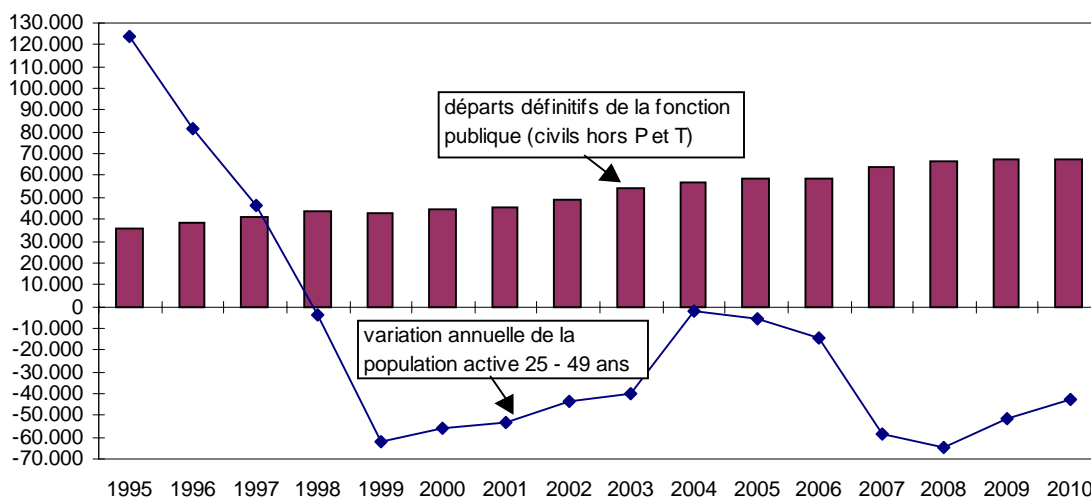
(2) Essentiellement, agents de la police nationale, de La Poste et de France-Telecom.

Les éléments à prendre en considération

Le premier élément à prendre en compte est *la démographie en général*. En effet, la décline de la population active a commencé, tandis que les besoins de recrutement de la fonction publique pour remplacer les départs en retraite s'accroissent. Alors que, jusqu'en 1998, la population active des 25-49 ans augmentait chaque année dans une proportion supérieure aux départs en retraite de la fonction publique, le rapport s'inverse depuis cette date : la population active des 25-49 ans n'augmente plus mais diminue tandis que les départs en retraite de fonctionnaires civils augmentent fortement. Or, en raison de l'importance numérique de la catégorie A, la fonction publique recrute aujourd'hui de très nombreux jeunes diplômés¹¹, sa part dans les recrutements étant variable suivant les filières d'enseignement. On ne peut agir comme si continuer à accroître l'appel à cette partie du marché du travail n'avait aucune conséquence sur le secteur privé au moment où le format des générations se réduit. On ne peut ainsi exclure, comme on le verra plus loin, un effet d'éviction des recrutements de la fonction publique sur ceux des entreprises. Dans un univers de plus grande rareté, tous les recrutements opérés ont des effets macro-économiques lourds sur le marché du travail en général.

(11) Il convient aussi de mentionner une « préférence française », qui reste importante, pour la fonction publique chez de nombreux parents et chez certains jeunes. Ce phénomène est accru en période de fort chômage et ne saurait être considéré comme intangible.

Départs de la fonction publique (civils hors P et T) et variation de la population active (25-49ans)



source : INSEE, service des pensions

Le deuxième élément à considérer est la *nécessité d'adapter la démographie de la fonction publique aux usagers et aux utilisateurs de la fonction publique*. Il apparaît, par exemple, que l'Éducation nationale notamment connaîtra des évolutions fortes et rapides qui ne pourront que se traduire sur le plan des recrutements. Ainsi, la baisse des élèves du premier degré, déjà ancienne, se poursuivra pendant quelques années : moins 100 000 élèves entre 1999 et 2001. La réduction prévisible du nombre d'élèves dans le secondaire suivra logiquement : moins 4,5% entre 1999 et 2003. Dans ce secteur, l'augmentation des départs à la retraite d'enseignants¹² devrait faciliter les adaptations de l'organisation de l'éducation et rendre plus aisés les redéploiements¹³. D'autres ministères devraient connaître des évolutions analogues, notamment les services chargés des anciens combattants et le ministère de l'Agriculture.

Le troisième élément constitutif de toute prise de décision consiste à prendre en compte la *nécessité de redéploiements en faveur des actions prioritaires*, ce qui exclut des recrutements nombre pour nombre dans toutes les administrations qui ne laisseraient plus aucune marge de manœuvre. Les redéploiements d'effectifs devront être combinés avec une politique de réorganisation et de définition des compétences nécessaires. Une gestion active des recrutements, rompant avec la pratique du remplacement emploi pour emploi, suppose en particulier que les effectifs soient mieux dirigés, dans chaque administration, vers le lieu où ils sont le plus utiles, qu'il s'agisse du service ou de la zone géographique.

Ensuite, l'évolution des recrutements doit *s'adapter, en termes de structure des emplois, à l'évolution des compétences et des nouvelles données technologiques*. Il est souhaitable que chaque recrutement soit pensé en fonction d'une capacité d'adaptation de l'agent tout au long de sa carrière. Il sera nécessaire de poursuivre, comme on le verra, une politique de recrutement de personnes plus qualifiées et aptes à se qualifier tout au long de leur carrière, tout en tenant compte

(12) Cf. Pascale Derouillon-Roisné, « Recrutement et départs des enseignants dans les vingt prochaines années », Données sociales. La société française, INSEE, 1999, pp. 57-61.

(13) Évidemment, il n'y a pas de déterminisme démographique absolu. L'analyse des besoins doit aussi être prise en compte, ainsi que la possibilité de redéploiements géographiques ou fonctionnels et la mesure de l'activité effective.

des risques d'éviction qui ont déjà été soulignés. Il conviendra, autant que possible, de différencier les tâches appelées à être permanentes et celles, plus temporaires, qui pourraient être externalisées ou confiées à des agents contractuels de haut niveau. En effet, il n'est pas toujours nécessaire, notamment pour des fonctions très techniques, comme ingénieurs et médecins, de recruter des agents sur statut public. Il sera toutefois nécessaire de disposer, au sein de la fonction publique, de spécialistes capables de discuter de manière opérationnelle avec les contractants et les sous-traitants de l'administration. Le recours à des personnes exerçant dans le secteur privé, soit à temps partiel, soit pour une durée déterminée, peut être souhaitable. Ce recours à des spécialités très spécifiques, souvent pratiqué dans les établissements publics, sera sans doute de plus en plus fréquent dans les administrations. Il doit cependant correspondre à un tel besoin. Or, la fonction publique a eu trop souvent recours à des contractuels pour des fonctions, administratives notamment, qui pouvaient être assurées par des fonctionnaires. Enfin, le recours à la périphérie de l'emploi public pour remplir des missions publiques correspondant à de nouveaux besoins, clairement individualisés, se développe de plus en plus. Il en va ainsi du secteur de l'action sociale, où le recours à des emplois associatifs, sous certaines garanties, ne saurait être prohibé. Il est toutefois nécessaire de définir les modes de gestion qui, sans aller jusqu'à une pérennisation qui n'est pas souhaitable, permettent de garantir des conditions d'emploi satisfaisantes à ces agents. De manière générale, la situation actuelle, qui se caractérise souvent par un renouvellement répété de contrats à durée déterminée, n'est certainement pas adéquate. Pour certaines fonctions très spécifiques, la possibilité d'ouvrir le recrutement sur la base de contrats à durée indéterminée pourrait être étudiée. Une intégration dans la fonction publique de ces spécialistes de haut niveau, qui tiennent compte des compétences et de l'expérience acquise antérieurement, ne saurait être non plus par principe écartée.

Par ailleurs, il faut tenir compte de la *répartition des effectifs sur le territoire*. Le déséquilibre des origines géographiques des fonctionnaires¹⁴, la difficulté de l'exercice de leurs missions dans certaines villes et leur aspiration légitime à « retourner au pays » ont contrarié une allocation optimale des moyens sur le territoire, au détriment notamment des grandes agglomérations. La définition des recrutements futurs doit être mise à profit pour mieux réaliser l'adéquation entre ceux-ci et les besoins locaux et des procédures adaptées de recrutement doivent être imaginées. Il importe toutefois de ne pas figer sur un plan local ces recrutements, afin de préserver la possibilité d'opérer, dans l'avenir, des redéploiements d'effectifs.

De surcroît, la politique de recrutement dans les années à venir *devrait favoriser la mobilité entre fonctions publiques*. En effet, d'une part, il existe là de formidables opportunités d'échanges d'expériences sur des métiers proches, notamment pour les catégories B et C au niveau local. D'autre part, pour certaines fonctions spécifiques, le passage d'une fonction publique à une autre permettrait de ne pas doubler inutilement les recrutements¹⁵. Cette évolution implique une vision d'ensemble des besoins et une coordination des politiques de recrutement et de gestion des ressources humaines mises en œuvre dans chacune d'elles.

Enfin, il faut mener, au sein de la fonction publique, *une « politique des âges » qui, dans un cadre de limitation des recrutements, permette d'anticiper les conséquences du renouvellement*

(14) L'origine des agents de l'État par département varie considérablement. Au 31 décembre 1994, pour les agents des ministères civils, la proportion varie de 37,8 agents de l'État pour 1000 natifs à 99,3. Les départements du sud, du sud-ouest, de la Corse, de la Guyane et de la Martinique, ainsi que certains départements du Limousin et de l'Auvergne, sont parmi ceux où le nombre de natifs fonctionnaires est le plus important. Inversement, les départements de l'ouest, du centre et de l'est fournissent en général un moins grand nombre de fonctionnaires. Même si le nombre de départs à la retraite des agents dans les départements fortement pourvoyeurs de fonctionnaires est en général le plus fort, l'importance des recrutements opérés avant 1975 fait que ces départements restent particulièrement bien lotis (source : direction générale de l'administration et de la fonction publique, bureau FP 9).

(15) On pourrait aussi, localement, envisager des groupements d'employeurs des trois fonctions publiques. Cela permettrait à l'État, à une collectivité locale et à un établissement hospitalier de bénéficier des mêmes compétences d'un ingénieur informaticien, d'un juriste, d'un médecin public, etc.

démographique. Il convient ainsi de limiter certains effets pernicious que peuvent entraîner des départs à la retraite massifs qui se traduiraient, dans l'hypothèse de leur non-remplacement dans certains services, par des évolutions tout aussi brutales des pyramides démographiques du personnel en place. En particulier, l'apport des jeunes fonctionnaires ne saurait être sous-estimé pour le dynamisme général de la fonction publique et l'on ne saurait tarir les sources de recrutement. Les réorganisations doivent conduire à éviter que certains services, qui connaîtraient moins de remplacements que de départs, connaissent un vieillissement trop marqué. On ne pourrait souhaiter que la fonction publique ait une pyramide des âges plus élevée que celle du secteur privé. Cet impératif doit toutefois être combiné avec la nécessité d'offrir des perspectives d'évolution aux plus jeunes, qui est, lui aussi, une source de motivation et de créativité.

Les marges de manœuvre créées par les départs à la retraite plus importants que par le passé ouvrent donc la possibilité de mieux ajuster les recrutements aux besoins des administrations. Il s'agit d'une chance historique de réaliser en souplesse des mutations dans l'intérêt de tous.

Les choix possibles en matière de recrutement

Cette évolution démographique appellera un choix des responsables politiques quant au niveau des recrutements dans la fonction publique. Le groupe a envisagé quelques-unes des hypothèses possibles.

Le premier choix théoriquement envisageable consisterait à recruter nombre pour nombre les remplaçants des retraités l'année de leur départ. Cela supposerait, de 2000 à 2012, d'effectuer sur la période 210 000 recrutements supplémentaires par rapport au niveau actuel de recrutement. Cette stabilisation des effectifs signifierait de fait, en raison de l'importance des départs, une explosion des recrutements. Elle aurait plusieurs conséquences. D'abord, elle aboutirait à reconstituer la bosse démographique qui est aujourd'hui constatée, avec les inconvénients qui en résultent pour une gestion harmonieuse des recrutements. Ensuite, elle risquerait, compte tenu en particulier des besoins du secteur privé, de poser à l'administration des problèmes de qualité des recrutements dans certains secteurs où, malgré la possibilité de développer certaines formations, le nombre de diplômés n'est pas extensible. Enfin, elle aurait des conséquences lourdes pour les finances publiques. En effet, hors évolution du point, selon les prévisions effectuées par la direction du budget, la dynamique annuelle de l'évolution de la masse salariale pour la période 2 000-2 010 serait de 4,6% et de 11,5% si l'on ajoute les pensions. Au total, la masse salariale et les pensions passeraient de 509,4 milliards de francs en l'an 2 000 à 624,8 milliards de francs en l'an 2 010, soit une augmentation de 115,4 milliards de francs (22,6%).

Le deuxième choix possible consisterait à stabiliser non pas les effectifs, mais les recrutements au niveau actuel. Cette solution offrirait l'avantage de lisser les recrutements tout en dégagant des marges de manœuvre qui permettraient d'améliorer non seulement l'efficacité de l'appareil d'État, mais aussi les perspectives de carrière des fonctionnaires eux-mêmes. Sur le plan budgétaire, cette situation se traduirait quand même par une charge importante pour les finances publiques : la masse salariale croîtrait de 0,1% en moyenne annuelle sur la période 2 000-2 010, mais l'ensemble composé de celle-ci et des pensions augmenterait de 1,4% par an, soit une augmentation totale de cet ensemble de 73,8 milliards de francs sur la période (dont seulement 4 milliards pour la masse salariale). Toutefois, si la croissance des dépenses est forte en début de période, la tendance s'inverse ensuite, la masse salariale diminuant de quasiment 1% en tendance en fin de période.

Le troisième choix reposerait sur la stabilisation des recrutements en valeur relative au regard des flux de recrutement dans l'ensemble des secteurs d'activité. Il permettrait d'ajuster les recrutements de la fonction publique en fonction de la démographie et conduirait à d'importants redéploiements internes aux fonctions publiques. Cette voie repose sur des éléments de prévision difficiles à conceptualiser. En revanche, l'obligation de tenir compte des flux d'entrée sur le marché du travail existe. Il convient également de veiller à ne pas déséquilibrer certains corps de fonctionnaires. Ces déséquilibres peuvent conduire par la suite à des corrections brutales dans les recrutements. Ils font aussi courir le danger d'une perte de mémoire et d'expérience, qui serait préjudiciable à la nécessaire continuité du travail de l'administration.

En tout état de cause, *l'approche à adopter ne saurait être systématique, globalisante et mécaniste* : il n'existe pas en soi un bon niveau de recrutement. Il convient de tenir compte à la fois des missions que les fonctions publiques doivent assurer, de la possibilité d'améliorer le marché du travail interne au secteur public et la mobilité, de l'ajustement fin des recrutements aux besoins spécifiques de chaque administration sur le territoire, des réalités démographiques – de moins en moins de jeunes vont arriver dans les dix prochaines années sur le marché du travail – et des contraintes budgétaires.

Évolutions budgétaires et effets du « glissement vieillesse technicité »

Les évolutions du poids des dépenses liées à la fonction publique dans le budget de l'État doivent être examinées non seulement en elles-mêmes, mais aussi compte tenu de la dynamique propre qu'elles recèlent. Il s'agit d'un choix complexe qui fait intervenir plusieurs variables, comme l'acceptation des prélèvements obligatoires, la qualité des services rendus, les choix d'opportunité dans l'affectation des dépenses publiques, le bon équilibre entre dépenses de fonctionnement et d'investissement. Plutôt que de les concevoir globalement, il importe surtout d'apprécier les diverses composantes des dépenses de personnel, ce qui permettra également de mesurer les marges de manœuvre possibles dans la gestion à moyen terme des effectifs (rémunérations, progression de carrière, etc.).

Quatre facteurs expliquent l'évolution de la masse salariale, dont la croissance a été en moyenne de 3,11% entre 1991 et 1997. Le premier est constitué des revalorisations catégorielles qui touchent une catégorie d'agents seulement. Le deuxième repose sur des revalorisations générales qui touchent tous les agents (augmentation de la valeur du point d'indice ou attribution générale de points d'indice supplémentaires). Le troisième est fondé sur la variation quantitative des effectifs. Le quatrième, enfin, tient à la variation qualitative des effectifs, qu'on appelle « glissement vieillesse technicité » (GVT).

Le GVT permet d'apprécier la contribution d'une modification de la structure des emplois à l'évolution de la masse salariale. Il rend compte de l'évolution des aptitudes professionnelles des agents qui occupent les postes. Ces aptitudes reposent à la fois sur le niveau de qualification au moment du recrutement et sur l'ancienneté, qui se traduit par une évolution automatique des rémunérations. Le GVT se décompose lui-même en un GVT positif, qui mesure les effets de carrière, et un GVT négatif, qui découle du mouvement des entrées et des sorties (un jeune fonctionnaire étant moins bien payé qu'un agent plus âgé). Le GVT solde mesure la combinaison de ces deux facteurs.

Par le passé, comme le montre le tableau 5, un cumul de plusieurs facteurs a entraîné une croissance du GVT solde¹⁶.

En ce qui concerne le GVT positif, au-delà de l'effet sur les carrières des accords Durafour et des mesures prises en faveur des enseignants au début des années 1990, on assiste à une tendance à l'augmentation du niveau de qualification des agents de la fonction publique. On peut estimer que cette tendance devra se poursuivre, d'autant plus que, quelles que soient les hypothèses concernant le remplacement des agents qui partiront à la retraite dans les quinze prochaines années, les flux de départ concernent en premier lieu les agents des catégories A et B. De plus, le GVT positif subit directement l'effet des pyramides des âges : un agent jeune connaît une progression de carrière plus rapide qu'un agent plus âgé, ce qui signifie qu'une population de jeunes fonctionnaires suscite l'existence d'un GVT positif plus important qu'une population plus âgée. Dès lors, le remplacement de fonctionnaires partis à la retraite se traduit à terme par un GVT positif d'autant plus fort que ce taux de remplacement est plus élevé.

Jusqu'à présent, l'incidence du GVT positif a été la plus forte, ce qui explique la croissance du GVT solde. Le GVT solde a connu une croissance continue au cours des dix dernières années, ce qui, ajouté aux mesures catégorielles, explique la faiblesse des marges de manœuvre. La question décisive consiste à se demander si la perspective de prochains départs à la retraite et d'une modification considérable de la pyramide des âges sera ou non de nature à inverser la tendance.

(16) Certains membres du groupe ont toutefois émis des réserves sur le mode de calcul de ce GVT.

Tableau 5

Évolution du GVT de 1991 à 1997

Années	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
GVT positif	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2
GVT solde	0,3	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	0,6

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique et direction du budget.

Pour les douze prochaines années, on devrait assister *a priori* à la combinaison de deux facteurs : une forte croissance du GVT positif lié aux remplacements par des de jeunes à la carrière plus rapide et une augmentation du GVT négatif en raison du rajeunissement de la structure par âges de la fonction publique. Il ne faudrait toutefois pas conclure à l'existence de marges de manœuvre ouvertes par la diminution d'un GVT solde – indépendamment de mesures gouvernementales possibles de revalorisation. Si celui-ci devrait diminuer en dynamique annuelle jusqu'à 0,3% en 2010 dans l'hypothèse d'une stabilisation des effectifs et à -0,13% dans l'hypothèse d'une stabilisation des recrutements¹⁷, les effets catégoriels continueront de peser sur l'évolution de la masse salariale. Mais la dynamique propre des pensions constitue le principal facteur d'évolution. De surcroît, à plus long terme, rien n'empêchera qu'on assiste, au fur et à mesure du vieillissement démographique, à une nouvelle croissance du GVT solde.

L'évolution des âges de recrutement, des qualifications et des compétences

La fonction publique connaît depuis plusieurs années une évolution vers une qualification accrue, même s'il convient de mesurer les conséquences qu'ont pu entraîner les accords Durafour et la création du corps des professeurs des écoles sur la répartition par catégories. On constate, sur une longue période, une nette croissance du nombre de fonctionnaires titulaires de catégorie A, moins forte mais réelle si l'on exclut l'Éducation nationale¹⁸, une légère diminution de l'importance quantitative des fonctionnaires de catégorie B (hors éducation nationale) et une diminution, puis une stabilisation, du nombre de fonctionnaires de catégorie C et D. Cet élément est l'un des facteurs majeurs d'explication de la croissance du GVT positif. Cette évolution devrait se poursuivre, compte tenu de l'étalement des intégrations et des recrutements dans les corps des catégories supérieures, mais aussi de l'externalisation de certaines tâches jadis assurées par le personnel moins qualifié de l'État.

(17) Hypothèses de la direction du budget.

(18) Le facteur majeur a été la création du corps des professeurs des écoles qui remplace progressivement celui des instituteurs, en voie d'extinction, et a déjà fait basculer presque un quart de la catégorie B vers la catégorie A. Ce mouvement doit plus être interprété comme une mesure catégorielle que comme le signe d'une augmentation des qualifications, du moins pour les instituteurs actuels intégrés dans le nouveau corps.

Tableau 6.

Répartition des emplois budgétaires de titulaires civils par catégorie hiérarchique

Catégories	1991	1995	1998
Catégorie A	606 066	700 129	756 756
Catégorie A hors EN	96 543	103 428	106 541
CII ¹	-	15 987	20 297
Catégorie B	469 921	397 818	345 622
Catégorie B hors EN	155 507	135 234	132 929
Catégorie C	489 379	518 061	518 439
Catégorie D	44 893	-	-
Total	1 610 259	1 631 995	1 641 114

Source : La fonction publique de l'État, mars 1998 – mars 1999, *Rapport annuel du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation et même document pour l'année 1992 et la période mars 1995 - mars 1996.*

(1) Classement indiciaire intermédiaire, réservé à certains corps de catégorie B, créé par le protocole Durafour du 9 février 1990.

Cette qualification croissante est encore plus visible si l'on considère non plus les catégories statutaires, mais les catégories socioprofessionnelles.

Tableau 7.

Évolution des agents de l'État selon la catégorie professionnelle (effectifs réels)

Catégories	31 décembre 1989	31 décembre 1998
Cadres et professions intellectuelles supérieures	415 781	790 506
Professions intermédiaires	930 824	800 124
Employés	762 847	531 063
Ouvriers	118 925	112 788
Total	2 228 377	2 234 481

Source : La fonction publique de l'État, mars 1998 - mars 1999, *Rapport annuel du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation et même document pour l'année 1992.*

Ces données restent toutefois partielles et sont fortement influencées par l'évolution spécifique à l'Éducation nationale, dont les recrutements ont été massifs au début des années 1990. Elles indiquent cependant clairement la tendance générale. On constate aussi une tendance régulière à l'élévation des âges d'entrée dans la fonction publique, qui accompagne logiquement l'augmentation du niveau de qualification.

L'explosion mal maîtrisée des emplois atypiques et hors statut

Les raisons du recours à l'emploi hors statut et atypique dans la fonction publique sont multiples et l'on ne saurait les condamner *a priori*, pas davantage qu'on ne peut globaliser ces différents emplois dans une catégorie unique. Tous, loin s'en faut, ne sont pas précaires ni peu qualifiés. Au-delà d'une catégorie limitée de contractuels de haut niveau, recrutés parce que les gestionnaires ne trouvaient pas de personnes aux compétences équivalentes dans la fonction publique, le gros des emplois non statutaires proviennent soit de recrutements opérés en raison d'un mauvais ajustement de postes aux concours par rapport aux besoins réels, soit de mesures générales en faveur de l'emploi, soit du cloisonnement et du manque de fluidité des viviers d'agents aux spécialités pointues, soit de l'existence de besoins qu'il serait peu opportun de satisfaire dans le cadre d'un emploi à plein temps recruté sur une durée longue (emplois saisonniers, mais aussi emplois très qualifiés sur des spécialités pointues). Le recours accru à cette forme d'emploi modifie la physionomie générale de la fonction publique, mais pose aussi des problèmes d'organisation qui sont imparfaitement résolus et soulève, pour les agents les moins qualifiés, la question du devenir des personnes employées hors statut. Ces recrutements d'emplois atypiques n'excluaient pas pour autant des surnombres croissants de fonctionnaires dans certaines administrations, consécutifs soit à de mauvaises prévisions, qui ont conduit à des recrutements disproportionnés, soit à une répartition inadéquate des moyens disponibles.

En ce qui concerne les agents non titulaires au sein de la fonction publique de l'État au sens strict du terme (c'est-à-dire hors contrats emplois solidarité, contrats emplois ville, contrats emplois consolidés et emplois jeunes), leur effectif peut être estimé à 208 100 personnes, dont un peu plus du tiers en catégorie A et le tiers en catégorie B, qui se ventilent comme il est indiqué dans le tableau 8. Cette catégorie est très hétérogène et ne comporte qu'en minorité des emplois que la loi Perben considère comme précaires. Ils concernent donc environ 10% des effectifs de la fonction publique de l'État, proportion supérieure à celle de la fonction publique hospitalière (5%), mais inférieure à celle de la fonction publique territoriale (près de 30%). Il convient d'y ajouter les non-titulaires payés sur les ressources propres des établissements, pour lesquels on ne dispose pas de centralisation statistique.

Tableau 8.

**Effectifs des non-titulaires dans la fonction publique de l'État
à la fin de l'année 1997¹**

Contractuels	38 800
Auxiliaires administratifs	22 800
Auxiliaires enseignants	84 500 ¹
Non-titulaires divers	44 800
Main-d'œuvre nettoyage locaux	8 000
Main-d'œuvre statut local	9 100
Total	208 100

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

(1) Cette catégorie regroupe, à plus de 40 %, des maîtres d'externat et surveillants externes (MISE) qui ne sont certainement pas des emplois précaires.

On notera que les emplois budgétaires de contractuels de la fonction publique de l'État ont connu une diminution sensible et continue depuis le sommet atteint en 1982 en passant de 117 408 à cette date à 102 220 en 1986, à 81 280 en 1991 et à 68 427 en 1998¹⁹, dont 44 124 pour le seul ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

(19) Source : La fonction publique de l'État, mars 1998 – mars 1999, Rapport annuel du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation et même document pour la période mars 1995 - mars 1996.

Tableau 9.

**Effectifs des non-titulaires dans la fonction publique hospitalière
au 31 décembre 1996**

Catégories	Titulaires	Non titulaires	Taux	Total
Personnel de direction et administratifs	65 114	5 765	8,1 %	70 879
Professions des services de soins	430 200	17 904	4,0 %	448 123
Personnel éducatif et social	6 637	590	8,2 %	7 227
Personnel médico-technique	30 568	1 529	4,8 %	32 097
Personnel technique	81 365	5 792	6,6 %	87 157
Total	613 903	31 580	4,9 %	645 483

Source : *Projet de loi de finances pour 1999, rapport sur les rémunérations de la fonction publique. Sont exclus de ce tableau les médecins. Il s'agit d'équivalents temps plein assis sur des emplois permanents.*

Tableau 10.

**Effectifs des non-titulaires dans la fonction publique territoriale
au 31 décembre 1995**

Catégories	Titulaires	Non-titulaires	Taux	Total
Emplois administratifs	243 971	41 722	14,6 %	285 693
Emplois techniques	458 754	158 699	25,7 %	617 453
Emplois culturels	25 020	26 296	51,2 %	51 316
Emplois sportifs	11 172	4 292	28,7 %	15 664
Emplois sociaux	95 251	92 361	49,2 %	187 162
Emplois médico-sociaux	42 378	15 340	26,6 %	57 718
Emplois médico-techniques	2 316	484	17,3 %	2 800
Emplois incendie-secours, police	51 980	3 190	5,8 %	55 170
Autres	4 488	45 508	91,0 %	49 996
TOTAL	935 330	388 092	9,3 %	1 323 422

Source : *Projet de loi de finances pour 1999, rapport sur les rémunérations de la fonction publique. Sont exclus de ce tableau les emplois aidés. Il s'agit d'équivalents temps plein (d'où des différences statistiques avec le personnel total qui peut, de plus, être employé par plusieurs collectivités et effectuer un temps non complet). De manière générale, il convient d'utiliser ces statistiques avec une grande prudence.*

En ce qui concerne les emplois aidés, qui ne peuvent concerner les administrations de l'État au sens strict, leur importance a crû jusqu'en 1995, comme le montre le tableau 11, pour connaître une légère décline ensuite, le relais n'étant pris qu'en faible partie par les « emplois jeunes » (dont un dixième était auparavant sur un contrat aidé²⁰, ce chiffre pouvant toutefois être supérieur si l'on considère qu'entre le contrat aidé et l'emploi jeune, certains ont pu connaître une période de chômage ou être engagés dans le cadre d'un autre dispositif).

(20) « Premier bilan d'une année de programme nouveaux services – emplois jeunes », Premières informations, DARES, 99/03, n° 09-1.

Tableau 11.

Contrats emplois solidarité, contrats emplois consolidés, contrats emplois ville (en stock au 31 décembre de l'année considérée)

Années	Collectivités	Établissements publics	Autres¹	Total
1990	76 500	42 700	78 700	197 900
1991	91 300	70 100	115 500	276 900
1992	99 200	121 500	142 200	362 900
1993	106 400	137 800	152 500	396 700
1994	124 600	160 100	175 500	460 200
1995	132 100	161 300	184 800	478 200
1996	126 000	138 500	170 600	435 100
1997	119 600	124 300	162 100	406 000
1998	113 200	118 200	149 000	380 400

Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Estimation pour 1998. France entière.

(1) Associations à 95 %.

Les emplois jeunes, pour leur part, au 31 décembre 1999, concernaient 204 700 personnes effectivement embauchées, dont plus de 123 000 dans les associations, les collectivités locales et les établissements publics, 66 440 dans l'Éducation nationale et 15 180 dans la police nationale.

Prospective de l'emploi public

L'emploi public, dans une période de chômage de masse, peut représenter un élément « stabilisateur » sur le plan économique et social. En particulier, l'existence de nombreux ménages dont l'un au moins des conjoints est fonctionnaire peut pallier les conséquences d'une éventuelle mise en chômage de l'autre. De manière générale, certains estiment que, sans un emploi public de cette importance, le chômage aurait été plus élevé. Ils se refusent à considérer essentiellement l'emploi public comme une charge et insistent sur le rôle économique des services publics. Pour d'autres, inversement, le volume de l'emploi public expliquerait indirectement l'importance du chômage en raison d'un niveau élevé de prélèvements obligatoires qu'il entraîne. Nous n'entrerons pas ici dans ce débat théorique et nous nous bornerons à souhaiter que l'ensemble de ces éléments soient pris en compte.

Il convient notamment de considérer l'emploi public dans le contexte économique et social général et pas de manière isolée. Compte tenu des évolutions démographiques à dix ans et d'une offre croissante d'emplois qualifiés, nous avons vu que des risques de pénurie d'emplois à moyen terme pouvaient apparaître. À terme, si le marché du travail devient plus tendu, des effets d'éviction de l'emploi privé peuvent aussi être redoutés. Il est certes difficile d'envisager aujourd'hui une telle situation. En revanche, elle doit être clairement anticipée lorsqu'il s'agit de prévoir le nombre et le type de recrutements. Là aussi, il ne s'agit pas de donner le « bon chiffre » pour l'avenir, mais de demander que l'emploi public ne soit pas considéré comme un emploi en vase clos, indépendamment du contexte économique général.

En effet, deux cas de figure, tout aussi préjudiciables, peuvent se présenter. La première situation serait celle où, faute de compétences disponibles sur le marché national, les entreprises privées

rencontreraient de plus en plus de difficultés à pourvoir les postes dont elles ont besoin, entraînant par là même des tensions sur les salaires²¹. La seconde situation serait celle où la fonction publique, après avoir recruté des fonctionnaires correspondant à une organisation donnée, se verrait « débaucher » les agents les plus compétents, attirés par des rémunérations attractives et de meilleures perspectives de carrière²².

Tous ces éléments plaident à la fois pour une meilleure prévision des moyens humains nécessaires en termes de compétence. L'organisation de l'administration devra être repensée en conséquence – il faudra notamment parvenir à mutualiser davantage entre les différentes administrations les compétences les plus pointues –, et son format adapté à ses missions comme à son environnement. Les gestionnaires de la fonction publique devront aussi mieux prendre en compte les motivations des agents : en effet, faute de perspectives de carrière et d'éléments d'incitation pour les meilleurs, la fonction publique cesserait d'être attractive et pourrait perdre une partie de ses ressources humaines les plus qualifiées.

(21) Encore que cela dépende aussi largement de la mobilité, notamment sur un plan européen, de la main-d'œuvre.

(22) La difficulté de la fonction publique à recruter et à conserver des personnes très qualifiées dans certaines spécialités est déjà une réalité, en particulier dans le domaine des nouvelles technologies.

Orientations

1. *Programmer sur les douze prochaines années, par ministère, par niveau et par région géographique, les recrutements nécessaires.* Ce travail doit être accompli sur la base d'une analyse des objectifs, des missions et des compétences nécessaires.
2. *Réorganiser les services, en fonction de l'évolution démographique, au niveau déconcentré.* Cette réorganisation doit aller dans le sens d'une mutualisation des moyens et d'une meilleure adéquation de la carte des services publics aux besoins locaux. Lorsque c'est possible, l'interministérialité dans la gestion des agents de catégorie B et C doit être développée au niveau déconcentré.
3. *Accroître autant que possible la déconcentration des recrutements.* Cette déconcentration doit s'opérer dans un cadre interministériel lorsque c'est envisageable. Cette politique est rendue nécessaire à la fois par les évolutions démographiques différenciées et par les nécessaires redéploiements fonctionnels.
4. *Se donner les moyens d'aller au-delà d'une règle mécanique pour déterminer le volume global des recrutements.* La définition des missions que l'État devra assumer et ses conséquences sur l'organisation administrative, les choix en matière d'évolution des prélèvements obligatoires, les possibilités de redéploiement, les modifications de l'organisation du travail et des services, liées notamment aux nouvelles technologiques, une plus grande fluidité de la gestion, l'émergence de besoins nouveaux sont autant d'éléments à prendre en compte, à partir d'une analyse au plus proche du terrain.
5. *Connaître l'emploi public.* Cette connaissance reste la priorité pour opérer convenablement la gestion du renouvellement considérable des fonctions publiques. Cette connaissance, sur un plan quantitatif comme dans ses aspects qualitatifs (compétences effectives des agents, formations initiale et continue suivies, aspirations en termes d'évolution), doit, de manière urgente, mobiliser des efforts considérables, notamment au niveau des gestionnaires déconcentrés. Le niveau central, quant à lui, doit développer des instruments de pilotage (notamment outils et concepts à utiliser).

Chapitre 2 : L'environnement socio-économique

La société change et la fonction publique ne peut échapper à cette règle. Il ne s'agit pas toutefois de remettre en cause son existence, ni ses spécificités, mais de l'adapter à l'évolution des fonctions des collectivités publiques. Celles-ci sont liées aux changements de la société, de l'économie et du contexte international, aux données technologiques et aux attentes du public. Sur le plan social, la société est soucieuse de ne pas remettre en cause le statut spécifique des fonctionnaires et ne tolérerait sans doute que difficilement qu'il soit mis fin à certaines des protections qu'il procure, essentiellement en termes d'emploi. Pour autant, elle apparaît plus exigeante sur les contreparties qu'il peut induire légitimement en termes de disponibilité et de qualité comme de coût du service rendu. Sur le plan économique, si les Français sont attachés au maintien de services publics de qualité, ils paraissent désormais rétifs à toute hausse des prélèvements obligatoires. Sur le plan international également, il apparaît de plus en plus nettement que les services publics en général et l'administration en particulier participent de la compétitivité globale de l'économie au même titre que les entreprises. La fonction publique n'est pas une « bulle » qui pourrait s'affranchir des contraintes d'efficacité et elle conduit, depuis plusieurs années, des réformes qui vont dans ce sens. Il n'est pas davantage concevable que la fonction publique ne participe pas à l'appropriation des nouvelles technologies qui rendent plus efficace, mais aussi plus valorisant, le travail de ses agents. Enfin, les prestations qu'offrent les services publics et même les administrations au sens strict du terme ne sont plus aussi spécifiques que par le passé. Les services publics entrent progressivement dans un système de concurrence – on le voit de manière exemplaire pour les hôpitaux – et il est important qu'ils puissent apporter le plus haut degré possible de satisfaction aux usagers.

L'évolution de ces données exogènes représente une chance autant qu'une contrainte pour la fonction publique. C'est une contrainte, parce que, si la fonction publique ne parvient pas à s'adapter, elle risque de connaître de nombreuses contestations et d'être marginalisée dans le processus de changement : la fonction publique ne peut pas être moins « moderne » que les autres acteurs, *a fortiori* dans un État qui a été, par le passé, le moteur des transformations sociales. C'est aussi une chance, parce que ce processus de modernisation inéluctable est la source de motivations accrues et de tâches plus conformes aux aspirations des agents publics.

De surcroît, c'est dans ce contexte nouveau qu'il convient de redéfinir le rôle social de la fonction publique. L'accès à la fonction publique a été, pour beaucoup de jeunes issus des milieux les plus défavorisés, un facteur déterminant de promotion sociale. Par le biais des concours internes, la fonction publique offrait aussi à beaucoup une chance de progrès social et intellectuel. Par le biais de la catégorie D, voire de la catégorie C, la fonction publique jouait aussi un rôle d'insertion dans une communauté de travail supérieur à celui que pouvait promettre le secteur privé. L'un des défis actuels consiste à préserver cet objectif en l'adaptant aux nouvelles données. Entre les visions simplistes d'une fonction publique « élitiste » – qui devrait désormais ne recruter que des agents très qualifiés – et d'une fonction publique jouant un rôle de « récupération », sur des emplois stables, des laissés pour compte des progrès de la productivité et de la compétitivité, il convient de définir une troisième voie : la fonction publique aura de plus en plus besoin de personnes très qualifiées, tout en continuant à jouer un rôle de promotion sociale et d'intégration.

L'évolution des missions de l'État : des changements qui nécessitent des choix

On ne saurait parler d'une évolution de la nature du rôle de l'État de manière générale, dans la mesure où les « services » qu'il apporte ne se sont pas radicalement modifiés au cours des vingt dernières années, même si leur périmètre a varié en raison des transferts de compétences opérés au profit des collectivités locales à la suite des lois de décentralisation de 1982-1983. L'État aura toujours à assurer au premier chef la tâche de garantir la sécurité et de contrôler ; il devra toujours « gérer » – même s'il devra davantage déconcentrer, déléguer ou sous-traiter²³. En revanche, la manière dont il doit exercer ses missions a évolué et continue d'évoluer de manière considérable : des fonctions qu'il exerçait de manière traditionnelle sont désormais déléguées ou externalisées, dans la mesure où il en résulte un meilleur service pour les citoyens ; d'autres, dont il s'est avéré qu'il les exerçait mal ou insuffisamment, apparaissent désormais plus fondamentales ; enfin, de nouveaux défis déplacent son centre de gravité vers des fonctions inconnues auparavant. La distinction traditionnelle entre les missions régaliennes et les autres a, en grande partie, volé en éclats. De plus en plus, pour certains services, notamment les hôpitaux, une partie des missions à remplir devront être formalisées dans un projet stratégique, visant par exemple à augmenter les parts de marché. En effet, placés sur un marché concurrentiel, ces services devront prouver qu'ils sont capables de faire mieux à un moindre coût, sans que les missions de base du service public (qui pourront être le cas échéant individualisées et compensées) soient compromises (pour les hôpitaux publics, les urgences et l'accueil des personnes sans ressources, voire non prises en charge).

L'ensemble de ces éléments tendent à déplacer le centre de gravité de la fonction publique vers des fonctions plus qualifiées de gestion, de contrôle ou d'organisation. *L'État reste largement un gestionnaire et ne saurait être purement un « régulateur », mais les tâches de gestion se sont singulièrement enrichies et sont devenues plus complexes.* Il demeure fondamentalement la « puissance publique »²⁴, mais cette notion ne se confond plus aussi aisément que par le passé avec le service public et *a fortiori* avec le secteur public ou la fonction publique.

Il ne saurait être question ici de dresser un panorama complet des missions que doit assumer l'État. Il doit toutefois être capable de réagir avec souplesse à des situations nouvelles, ce qui oblige à une mobilisation accrue et plus rapide de compétences spécifiques qui ne se trouvent pas toujours en son sein.

(23) Les mots « sécurité », « contrôle », « gestion », recouvrent certes aujourd'hui des réalités différentes ; toutefois, les principes qui organisent ces missions sont permanents.

(24) Cf. sur ce point les actes du colloque organisés par le ministère de l'Intérieur les 8 et 9 février 1999 publiés par Actualité juridique Droit administratif, 20 juillet – 20 août 1999, « Puissance publique ou impuissance publique. Une réévaluation des pouvoirs et procédures régaliens ».

Garantir la sécurité juridique et répondre aux nouveaux risques

L'une de ses premières missions, traditionnelle dans son principe mais en grande partie neuve dans ses modalités, consiste à assurer la sécurité juridique, ce qui signifie non seulement faire respecter la règle de droit, mais aussi construire des stratégies juridiques qui sont un élément majeur des négociations internationales. La décentralisation a, elle aussi, conduit au développement d'une fonction de contrôle de légalité dans les préfetures et les services déconcentrés de l'État qu'il pourrait sans doute mieux assurer²⁵, même si des efforts significatifs en ce sens ont déjà été accomplis. Cette nécessité est d'ailleurs de plus en plus partagée par les collectivités locales, qui subissent un accroissement du contentieux de la responsabilité. Elle touche aussi davantage les hôpitaux, pour lesquels ce contentieux devrait être appelé à se développer. Or, de nombreux agents des fonctions publiques sont encore mal armés pour faire face à cette nouvelle mission. Au-delà des corps de magistrats de l'ordre administratif, il n'existe pas à proprement parler de filière juridique de haut niveau dans l'administration. Le développement de la judiciarisation impose à la fonction publique de réfléchir tant à son organisation qu'à l'accueil de nouvelles compétences.

Cette mission analysée en termes de sécurité n'est toutefois pas seulement juridique, mais beaucoup plus générale. Les risques sanitaires et environnementaux notamment sont entrés depuis peu dans le débat public tant en France que dans de nombreux pays étrangers. Des mesures immédiates ont été prises, dont la plus récente est la création de l'agence de sécurité alimentaire. Il reste que la préoccupation du risque et de la sécurité sera de plus en plus la composante quotidienne du travail de nombreux services, notamment déconcentrés. La plus mauvaise réponse serait certainement de créer des corps spécifiques pour y répondre ou de nouvelles structures qui doublent les structures existantes. Il convient, au contraire, que cette dimension soit prise en compte à la fois dans l'organisation des services, dans les programmes de formation continue des agents et dans le « profilage » des recrutements à opérer.

Assurer le contrôle

Sa deuxième mission, qui est, elle aussi, appelée à se développer, concerne le contrôle sous toutes ses dimensions. Celui-ci regroupe à la fois le contrôle « classique », tel que l'effectuent les juridictions financières, les corps d'inspection et certaines institutions quasi juridictionnelles – qui veillent à l'efficacité de l'administration (atteinte ou non des objectifs poursuivis) et à son efficacité (moyens utilisés comparés aux résultats) –, mais aussi le contrôle de gestion et les contrôles plus techniques, en matière de travaux d'ingénierie et de santé notamment. S'y ajoute l'évaluation des politiques et des programmes dont la nécessité est de plus en plus reconnue, mais qui reste insuffisamment développée aux différents niveaux, malgré les efforts accomplis au niveau interministériel par le décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques. L'ensemble de ces missions concerne non seulement l'État, mais aussi les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Cette fonction de contrôle est, en fait, plus large encore. Elle peut de plus regrouper les actions traditionnellement désignées sous l'appellation de « pouvoir de tutelle » : elle conduit souvent l'État, en effet, sur la base des rapports d'organismes de contrôle, d'instances d'évaluation ou de tout autre entité, à définir des orientations stratégiques et des modifications de l'organisation administrative. Par un paradoxe apparent que connaissent de nombreux pays étrangers qui se sont

(25) Cf. Conseil d'État, Rapport public 1993, Études et Documents n° 45, « Décentralisation et ordre juridique », *La Documentation française*, 1994, pp. 15-105.

engagés dans une politique plus ambitieuse de délégation, de privatisation de services autrefois publics et de création d'agences autonomes, la moindre implication directe de l'État dans certains secteurs et le mouvement d'externalisation ont accru l'importance des fonctions et des organes de contrôle, de régulation et de surveillance²⁶. Ils ont partout renforcé la nécessité d'institutions capables de donner des orientations stratégiques et parfois maintenu intacte la nécessité d'envisager un pouvoir de substitution en cas de défaillances.

Il ne s'agit certes pas ici de plaider pour un modèle ou pour un autre. Il reste que, quelle que soit l'organisation choisie, les fonctions stratégiques, de prévision, d'évaluation, de contrôle et d'analyse devront être développées. Cela sera vrai en raison des impératifs nationaux, mais plus encore en raison de l'évolution de l'Union européenne et des impératifs posés par les négociations internationales. Au niveau déconcentré, dans les grandes collectivités et dans les établissements hospitaliers, ces fonctions devront être également plus développées qu'elles ne le sont aujourd'hui. Moins que jamais la « matière grise » ne devra être réservée au « centre », comme si ce dernier devait détenir le privilège de la conception ; au contraire, ces capacités devront être développées à tous les niveaux. Or, toutes ces missions nécessitent un personnel de haut niveau, mobile et inventif, et modifient sensiblement l'exercice du métier de fonctionnaire.

Construire et mettre en réseau l'information

La troisième mission est une mission de construction et de mise en réseau de l'information. Elle est certes traditionnelle, puisque l'État s'est en partie constitué comme État statisticien²⁷. Toutefois, la production d'informations est désormais moins exclusivement destinée à l'État lui-même et davantage à ses partenaires extérieurs qui « consomment » son information et dont c'est un élément de compétitivité. C'est pourquoi cette information devra être non seulement élaborée et diffusée par l'État, mais également mise en réseau, faire l'objet d'un échange avec les partenaires de l'État, travaillée et perfectionnée en commun.

À cela s'ajoute le besoin croissant d'informations des citoyens, attentifs à leur qualité et à leur pertinence. Le contrôle et l'évaluation eux-mêmes reposent également sur la nécessité accrue d'informations fiables. Il existe, dans de nombreux domaines, une demande des citoyens et des usagers en ce sens qui oblige l'administration à organiser sa propre transparence. Loin d'être une charge accrue sans valeur ajoutée pour l'administration, cette obligation est aussi un moyen pour l'administration de se moderniser : elle est ainsi conduite à mieux évaluer son action et à opérer en connaissance de cause les ajustements nécessaires.

(26) Certains analystes des exemples étrangers voient d'ailleurs là l'une des limites des réformes entreprises. Certains organismes de régulation sont devenus des bureaucraties aussi bureaucratiques que les administrations classiques – et parfois plus pléthoriques – et l'éclatement des responsabilités, en même temps que la difficile maîtrise des politiques engagées par le gouvernement dans des pays où les agences jouissent d'une forte autonomie, multiplient les occasions de discussion, les obligations de coordination et, plus généralement, le temps passé à « négocier ».

(27) Cf. notamment Pierre Rosanvallon, *L'État en France*, Paris, Le Seuil, 1990.

Savoir gérer

La quatrième mission est la gestion. Il peut sembler surprenant de la considérer comme une nouvelle dimension de l'action publique. Si sa nécessité est générale, elle apparaît toutefois renforcée par l'inclusion croissante de la fonction publique dans un contexte concurrentiel et internationalisé. Loin d'être considérée comme une opération interne, la gestion exerce des effets importants sur l'environnement de l'action administrative. Elle modifie d'abord la compétitivité globale de l'économie : dans un contexte de meilleure gestion, un franc de dépenses publiques financé par un franc de prélèvement est plus productif (qualité du service rendu, facilité dans l'accomplissement des tâches par les usagers, gain de temps pour le fonctionnaire et pour les partenaires de l'administration, etc.). On prend ainsi de plus en plus conscience que la notion de productivité des services publics et de l'administration correspond à une réalité qui doit être mesurée. Ensuite, la qualité de la gestion publique exerce une influence directe, comme on l'a vu, sur le marché de l'emploi et, généralement, sur la formation et la compétence des agents publics et concourt par là directement à la compétitivité de l'économie. Enfin, la performance de la gestion budgétaire, ainsi que l'évaluation et le contrôle de gestion, sont de plus en plus un facteur décisif de force d'une économie.

Créer des liens sociaux

L'État moderne s'est largement constitué comme État-providence²⁸. On ne saurait donc concevoir sa mission sociale comme nouvelle ou exceptionnelle. Il reste que la fonction sociale de l'État connaît un important renouvellement sous la pression de plusieurs facteurs. En premier lieu, les instruments globaux et massifs d'intervention, qui restent certes indispensables, ont montré leurs limites. Le développement de l'individualisation des besoins de certaines catégories oblige l'État et les collectivités à faire davantage de « réglage fin », ce qui obligera de nombreux fonctionnaires « sur le terrain » à faire bien plus qu'appliquer des procédures. C'est désormais l'utilisateur qui, de plus en plus, fait valoir ses droits, ses besoins et ses aspirations, non l'administration qui enferme celui-ci dans une catégorie prédéfinie. Ensuite, dans certaines zones particulièrement difficiles, la fonction de l'État ne consiste plus seulement à délivrer des prestations et des services clairement identifiés et limités (enseignement, services publics administratifs pendant des heures limitées, action répressive), mais aussi à assurer une fonction permanente de présence, d'assistance et d'intégration. Aujourd'hui, ce travail difficile, et dont les modalités définitives n'ont pas encore été trouvées, est souvent assuré aux marges de la fonction publique, notamment par des associations et les emplois aidés. Si elle veut réussir à retisser des liens sociaux dans certaines zones, la fonction publique devra adapter ses horaires, ses modes d'intervention, ses missions et, parfois aussi, ses critères de recrutement.

Intégrer la dimension européenne et internationale

La dimension internationale et singulièrement européenne est, de plus en plus, une nécessité à prendre en compte. Elle crée des exigences nouvelles pour l'ensemble des fonctionnaires et sera de plus en plus partagée par des administrations, nationales, déconcentrées et locales et des établissements publics qui ne sont pas directement en charge des questions internationales et européennes. Les exigences du droit européen, notamment de la concurrence, l'obligation plus

(28) Cf. notamment François Ewald, *L'État-providence*, Paris, Grasset, 1986 et Jacques Donzelot, *L'invention du social*, Paris, Le Seuil, coll. « Points », 1994.

astreignante de rendre des comptes et de parvenir à une gestion plus transparente, la nécessité de maîtriser des informations qui ne relèvent plus du « pré carré », devront être comprises par les agents publics. Elles impliquent naturellement des actions de formation spécifiques. Mais au-delà elles rendent indispensables des évolutions des structures, des méthodes et des mentalités. Elles ne peuvent que conduire à un plus grand souci de l'efficacité de l'action publique et de ses résultats, mais aussi à un enrichissement des responsabilités publiques.

Le contexte de maîtrise pluriannuelle des finances publiques : des arbitrages cohérents sur moyenne période

La contrainte budgétaire n'est pas l'élément premier, dans l'ordre des raisons, d'une réforme de la fonction publique : la qualité du service rendu et la compétitivité globale d'un pays peuvent être invoqués en premier lieu. Il n'en reste pas moins que la gestion à moyen terme de la fonction publique s'inscrit dans le contexte général de maîtrise des dépenses publiques et de recherche d'une efficacité accrue de la dépense que justifient aussi la nécessaire décreue des prélèvements obligatoires et le dégonflement de la dette publique.

Or, la part de la dépense induite par la fonction publique de l'État dans le budget général a augmenté de manière constante de 1991 à 1998, passant de 42,07% à 43,56%, évolution d'autant plus remarquable que, pendant la même période, les charges de la dette sont passées de 8,5% à 12% du budget général. Il paraît difficile d'imaginer que cette croissance puisse se poursuivre longtemps, sauf à entraver, d'une part, toute diminution des prélèvements obligatoires, d'autre part, toute possibilité d'amélioration de la situation des fonctionnaires. De surcroît, cette situation risque d'être de plus en plus mal comprise par l'opinion. En effet, de 1990 à 1997, l'évolution des salaires nets moyens du secteur public et du secteur privé a connu un différentiel de 6,8% au détriment du second²⁹. Cette situation n'est pas nécessairement illégitime, mais l'accroissement des charges liées à la fonction publique risque d'être d'autant plus mal compris.

Cette évolution caractérise l'ensemble des administrations publiques. En effet, telles que mesurées par la comptabilité nationale, les dépenses de personnel de l'État et des organismes divers d'administration centrale ont crû de 1990 à 1997 de 155 milliards de francs, soit 32%, alors que celles des administrations publiques locales a augmenté de 87 milliards de francs, soit 46%, et celles des administrations de sécurité sociale de 69 milliards de francs, soit 37%, le PIB augmentant pour sa part de 25%³⁰. Au cours de la même période, l'ensemble des dépenses de personnel des administrations publiques ont crû de 36%. Elles représentent ainsi 14,4% du PIB en 1997, soit une augmentation de 1,2 point de PIB par rapport à 1990³¹.

Une moindre spécificité des qualifications, des compétences et des métiers publics, mais des manques à combler

(29) Source : INSEE Première n° 627, « Les salaires des agents de l'État en 1997 », janvier 1999 et « L'évolution des salaires jusqu'en 1997 », Synthèse n° 26, INSEE, 1999. Il s'agit en fait d'un renversement de tendances et les écarts sont très importants dans les évolutions des rémunérations des différents agents publics – notamment en fonction des indemnités accessoires – et des professions privées.

(30) Il ne s'agit certes pas de condamner a priori cette évolution. Dans certaines fonctions, il peut être nécessaire de recourir à un personnel accru. Il faut seulement se demander si cette augmentation s'est traduite par un plus en termes d'efficacité et de qualité du service rendu.

(31) Source : Projet de loi de finances pour 1999, rapport sur les rémunérations de la fonction publique.

La fonction publique reste, pour beaucoup d'agents, une vocation et ne saurait être assimilée, dans de nombreux cas, à un métier comme un autre, même si les activités propres au métier de fonctionnaire sont moins spécifiques qu'elles le furent par le passé. Cette vocation a besoin d'être encouragée et protégée, car elle est la source du travail bien fait et un élément fondamental de la motivation spécifique du fonctionnaire. Elle se caractérise par l'attribution d'un statut qui emporte des droits et des libertés, mais aussi ce qu'on peut continuer à appeler des « devoirs d'état ». Cet esprit de la fonction publique, qui peut entraîner des sujétions particulières liées au bon accomplissement du service, est pourtant, en tant que tel, indépendant des éléments constitutifs du métier et, plus encore, d'une qualification précise. Celle-ci, par définition, évolue et sera même, pour chaque agent, amenée de plus en plus à évoluer au cours de sa carrière. Il serait dès lors particulièrement nuisible de faire correspondre des métiers et des statuts, ce qui pourrait fermer la voie à toute évolution. En revanche, la définition et le réexamen régulier d'un socle de compétences que l'on exige des agents du service public (adaptabilité, capacité à saisir les évolutions de la société, à négocier dans des contextes difficiles, à accueillir l'utilisateur) sont nécessaires dans le cadre d'une carrière de près de quarante ans qui s'inscrit dans un environnement très mouvant.

En termes de connaissance des ressources humaines et, partant, de gestion de celles-ci, un problème particulier a, depuis longtemps, été signalé. La gestion se résume trop souvent à celle des statuts particuliers. Dans ces conditions, les appréciations sont lacunaires sur la qualification des agents et il devient impossible d'effectuer une gestion prévisionnelle des compétences.

La *qualification* peut être définie comme l'aptitude apprise à maîtriser et à traiter certaines données (juridiques, comptables, financières, etc.) : elle repose à la fois sur des connaissances, des savoirs et des savoir-faire. Le fait que des agents aient passé avec succès des concours ou des examens professionnels, qui obligent à posséder certains savoirs et savoir-faire disciplinaires, ne nous renseigne pas toujours précisément sur les qualifications qui seront utilisées par la suite dans le travail de l'agent, celles-ci n'étant pas figées et variant avec le poste qu'il occupe. Il paraît dès lors difficile de fonder une gestion prévisionnelle sur les qualifications, d'autant plus que les besoins des services évolueront au cours de la carrière de l'agent. En revanche, les concours de recrutement doivent être un outil permettant de vérifier l'aptitude des candidats à développer les compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions futures et à acquérir de nouvelles qualifications.

La *compétence*, quant à elle, qui repose sur des qualifications, peut être définie comme l'aptitude générale à répondre à des situations plus ou moins complexes qui ne sont pas aisément rattachées à des savoirs et à des savoir-faire. Elle s'apprécie dans une pratique qui dépend non seulement de l'agent, mais également de l'environnement du travail, notamment l'organisation et l'inscription dans un collectif, de l'étendue de la responsabilité qui lui a été confiée, qui permet d'apprécier sa marge d'initiative, et des finalités du travail. En théorie, les différentes catégories de la fonction publique et les spécificités attachées à chaque corps permettent d'approcher cette notion de compétence. Toutefois celle-ci étant évolutive dans le temps, l'appartenance à une catégorie et à un corps ne permet au mieux que de la présumer, non de la vérifier à chaque étape du parcours professionnel au cours d'une vie, y compris lors de la prise de fonction. De fait, les catégories et certains corps sont bien trop larges pour cerner la compétence : l'appartenance au corps des attachés, des administrateurs civils, des ingénieurs des ponts ou de tout autre corps ne prédispose pas naturellement à une compétence en matière de gestion des ressources humaines, d'animation d'équipe, de contrôle ou de gestion budgétaire. Il ne saurait être question de figer ces compétences, de même que les qualifications, dans des corps et des statuts ; en revanche, il est souhaitable d'apprécier, ne serait-ce que pour progresser dans la voie de la polyvalence en prévoyant les formations continues adaptées, les compétences effectives des agents. Cette connaissance conditionne les redéploiements et les mobilités.

Devant ce flou largement reconnu, il a parfois été suggéré de faire appel à la notion de métier ou, parce que cette notion recouvre une réalité trop étroite et trop peu évolutive, à celle de famille de métiers ou à celle de filière professionnelle. Cette dernière notion recouvre, en théorie, à la fois des qualifications et des compétences. Pour chaque filière, il serait en principe possible d'établir des hiérarchies en termes de niveau, celui-ci indiquant le degré de précision des connaissances et, partant, de la qualification et la largeur des aptitudes et des compétences. Cette voie doit être écartée. Certes, la fonction publique territoriale, des établissements publics et des entreprises publiques ou privées se sont engagés dans une réflexion qui aurait dû permettre, si elle avait abouti, de croiser, à chaque niveau, qualifications et compétences. Or, de tels efforts se sont soldés par de nombreux échecs, malgré l'importance des budgets qui y ont été consacrés. Pour la fonction publique, elle bute en tout état de cause sur des problèmes d'information : en effet, les bulletins de paye comme les outils de gestion des corps ne permettent pas de bien cerner les qualifications effectives des agents et les compétences mises en œuvre dans les tâches de tous les jours. Une telle entreprise risquerait aussi de conduire à d'importantes rigidités. Il paraît plus raisonnable et pragmatique d'identifier les évolutions professionnelles souhaitables, au niveau le plus déconcentré possible, des agents de la fonction publique et d'avoir une bonne connaissance, à cet échelon, des compétences recherchées et disponibles, plutôt que d'élaborer un instrument centralisé, imparfait et inutilisable.

Dans le secteur privé tertiaire et industriel, grâce aux contrats d'études prospectives conclus entre les branches et le ministère de l'emploi et de la solidarité, certaines évolutions des grandes fonctions ont pu être dégagées. Ce travail a d'ailleurs nécessité d'isoler de telles fonctions – notamment production, maintenance, conditionnement, qualité, logistique, commerciale, recherche-développement – et a permis de *dessiner les modifications des tâches pour les différents niveaux d'agents* (employés et ouvriers non qualifiés et qualifiés, techniciens, agents de maîtrise, ingénieurs et cadres)³², sans figer les différentes fonctions. De telles études sont rares dans la fonction publique et les quelques exemples ne semblent pas avoir débouché sur des actions concrètes en termes de gestion. Il serait dès lors souhaitable qu'*une mission interministérielle, comportant des représentants des trois fonctions publiques et des syndicats, accomplisse un tel travail*. Pour certaines fonctions, notamment le secrétariat dont les tâches sont révolutionnées par les nouvelles technologies³³, un travail commun devrait être engagé de manière conjointe entre les fonctions publiques et le secteur privé.

Il reste que certaines tendances se dessinent et que l'anticipation des évolutions des qualifications et des compétences ne devrait pas représenter une tâche insurmontable. Les fonctions juridiques, informatiques, contrôle de gestion et gestion budgétaire, gestion des ressources humaines, contrôle environnemental et sanitaire devraient notamment connaître un développement marqué. En revanche, en raison notamment de l'informatisation et des nouvelles technologies de l'information, certaines fonctions, comme celles de secrétariat, de traitement de données et de gestion simple de documents, devraient connaître d'importantes évolutions. L'externalisation de certains travaux répétitifs ou de faible qualification est aussi une tendance constante, que traduit d'ailleurs le moindre recrutement, en proportion, d'agents peu qualifiés. Parallèlement, on voit se développer de nouveaux métiers, qui se révèlent souvent être des compétences classiques des services publics qui ne sont plus ou mal exercées et qui peuvent d'ailleurs être enrichis : accueil, information et orientation, médiation et conciliation, formation, assistance aux personnes en difficulté, etc. Il est encore trop tôt pour apprécier si l'ensemble de ces nouvelles missions, dont certaines sont prises en charge de manière périphérique au secteur public, formeront le cœur de nouvelles filières professionnelles.

(32) Cf. notamment *Commissariat général du Plan, Qualifications et fonctions. Une lecture transversale des contrats d'études prospectives industriels, La Documentation française, 1999.*

(33) Cf. « *De la secrétaire à l'assistante. Un processus qui requiert un accompagnement* », Céreq Bref, n° 160, janvier 2000.

Une tradition à réactualiser : la fonction publique comme ascenseur social

La fonction publique a traditionnellement été conçue comme un ascenseur social, au point que l'idéal d'entrée dans la fonction publique a été une réalité partagée par de nombreux groupes sociaux. Encore aujourd'hui, certains éléments d'enquête montrent la permanence de cette attente, même si elle est en partie due à la crise de l'emploi. Il est toutefois difficile, faute de données fiables, de mesurer avec précision sur une longue période les effets de promotion sociale par la fonction publique. Il n'existe pas de données complètes sur les origines sociales des agents reçus aux différents concours et examens professionnels de la fonction publique. Souvent, la mesure de l'ouverture sociale de la fonction publique concerne la seule École nationale d'administration dont on sait que le recrutement reste largement en faveur des enfants des cadres supérieurs et assimilés (76% des reçus au concours externe et 45% des reçus au concours interne pour la promotion 1997-1999) et est largement, si l'on considère la région de résidence, en faveur de l'Île-de-France (49 étudiants sur 55 pour le concours externe et 26 sur 41 pour le concours

interne)³⁴. Cette situation s'explique en partie par l'implantation à Paris d'une part importante des institutions qui préparent au concours.

La fonction publique constitue aussi un débouché majeur pour les jeunes les plus diplômés. Ainsi, elle représente un débouché pour un jeune sur deux titulaire d'une licence ou d'un diplôme de niveau équivalent et elle recrute un jeune sur trois titulaire d'un DEUG ou équivalent. En revanche, la fonction publique n'accueille que marginalement les jeunes titulaires de CAP ou de BEP et les non-diplômés et, de manière générale, les chômeurs, sauf s'ils sont diplômés³⁵. Cette situation est toutefois différente pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Les catégories les moins diplômées paraissent le plus souvent entrer dans la fonction publique avec un statut de stagiaire, un CES ou un CEC. De surcroît, la sélectivité croissante des concours de la fonction publique, liée à l'afflux de candidats, lui-même consécutif à la conjoncture économique et à des « signaux » envoyés par les pouvoirs publics – par exemple, plans exceptionnels de recrutement de telle ou telle catégorie de fonctionnaires –, avec parfois un temps de retard, accroît naturellement, étant donné la nature des épreuves, les chances des plus diplômés.

(34) Source : La fonction publique de l'État, mars 1998 – mars 1999, *Rapport annuel du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation*. Cette année ne se singularise d'ailleurs pas avec les promotions des années 1980 puisque, pour les neuf promotions des années 1981/1983 à 1990/1992, la proportion d'étudiants reçus aux concours externes dont les parents étaient des cadres supérieurs était de 79%. Ils étaient 47,4% pour les étudiants reçus aux concours internes (La fonction publique de l'État, 1992). Sur un autre plan, plus général, il faut aussi noter la forte dimension héréditaire de l'appartenance à la fonction publique, comme l'ont mis en valeur François de Singly et Claude Thélot, *Gens du public. Gens du privé, La grande différence*, Paris, Dunod, 1988. Sur un plan plus général, il a été démontré qu'entre 1950 et 1990, le nombre d'étudiants d'origine populaire avait diminué dans les grandes écoles, passant de 29 à 9%. Même si ce résultat doit être corrigé en tenant compte de l'évolution de la structure sociale en France, il apparaît que les grandes écoles restent nettement moins ouvertes que les universités, elles touchées par la « massification » de l'enseignement, mais qui n'offrent pas en général des débouchés comparables (cf. Michel Euriat, Claude Thélot, « Le recrutement social de l'élite scolaire en France. Évolution des inégalités de 1950 à 1990 », *Revue française de sociologie*, XXXVI, 1995, pp. 403-438).

(35) Cf. Florence Audier, « La fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés », *Économie et Statistique*, 1997 – 4/5, n° 304-305, pp. 137-148.

Tableau 12.

Évolution du nombre de candidats présents et d'admis aux concours externes de la fonction publique de l'État

Années	Présents	Admis	Sélectivité (présents/admis)
1978	456 725	59 135	7,7
1979	375 403	28 601	13,1
1980	335 261	26 799	12,5
1981	567 872	52 671	10,8
1982	757 223	64 742	11,7
1983	651 980	48 531	13,4
1984	554 486	29 707	18,7
1985	492 567	27 764	17,7
1986	393 187	26 363	14,9
1987	346 949	27 212	12,8
1988	294 489	31 676	9,3
1989	367 705	50 962	7,2
1990	284 511	41 368	6,9
1991	255 507	30 432	8,4
1992	315 603	34 175	9,2
1993	465 601	37 266	12,5
1994	563 500	38 575	14,2
1995	618 817	43 942	14,1
1996	634 113	40 739	15,6
1997	641 928	39 326	16,3

Source : *La fonction publique de l'État, mars 1998 - mars 1999, Rapport annuel du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation et même document pour l'année 1992.*

Ce taux de sélectivité varie toutefois suivant les concours. Pour les concours externes de catégorie A, il n'est que de 9,6 en 1997 (mais de 32,0 hors enseignement). Pour ceux de catégorie B, il est de 45,8 (et de 45,4 hors enseignement³⁶). Pour ceux de catégorie C, il est de 24,0. De manière générale, le taux global de sélectivité des concours externes de recrutement des professions enseignantes en 1997 est de 7,5, soit moins de la moitié du chiffre de l'ensemble. Les obligations de diplômes requis pour se présenter aux concours d'enseignants et la forte sélectivité des autres concours aboutissent, de fait, à tirer vers le haut le niveau de diplômes des recrutés, dont on sait que, par ailleurs, il est largement corrélé à la catégorie socioprofessionnelle.

Si le recrutement de la fonction publique, singulièrement de l'État, apparaît ainsi élitiste, il convient de ne pas exagérer la nouveauté du phénomène, même si l'impact de la suppression de la catégorie D de la fonction publique ne doit pas être sous-estimé. Il faut, en effet, apprécier l'échelle des diplômes à l'aune de la moyenne des qualifications de la population à un moment donné. Ainsi, en 1960, le titulaire d'un baccalauréat n'était pas, en termes relatifs, moins qualifié qu'un titulaire d'une licence aujourd'hui. Les exigences de niveau de diplôme ont été globalement tirées vers le haut dans l'ensemble des secteurs. Le phénomène majeur apparaît plutôt comme lié à la moindre

(36) Les concours externes ouverts aux enseignants étant marginaux dans cette catégorie.

utilisation par la fonction publique, surtout d'État, de personnes sur des postes ne nécessitant que de faibles qualifications. Dès lors, les personnes peu ou pas diplômées ne trouvent plus dans la fonction publique de l'État les postes de fonctionnaire auxquels ils pouvaient accéder jadis. Il reste que, sur une période beaucoup plus longue, le phénomène de sélectivité s'est globalement accru, toutes choses égales par ailleurs, sur des postes de niveau équivalent.

L'ouverture européenne des fonctions publiques³⁷

La loi n° 91-175 du 26 juillet 1991 ouvre à des candidats ne possédant pas la nationalité française la possibilité de se présenter à certains concours des trois fonctions publiques³⁸. Ces concours concernent l'accès à des emplois dont les attributions sont soit séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à des prérogatives de puissance publique. Le gouvernement a dressé par décret la liste des corps et des cadres d'emplois pour la fonction publique territoriale dont l'accès est ouvert aux ressortissants communautaires non français. Il en a fait de même pour la fonction publique hospitalière. Depuis 1996, cette possibilité est aussi offerte aux États non membres de l'Union européenne mais parties prenantes de l'accord de l'Espace économique européen.

Les candidats provenant d'autres pays d'Europe sont toujours plus nombreux ; ils se présentent essentiellement à des concours de recrutement du personnel enseignant : en 1993, 159 candidats ont été admis (sur 661 inscrits) ; en 1996, 2 159 se sont présentés et 275 ont été admis³⁹. À cette date, les Allemands et les Espagnols représentaient les nationalités d'origine les plus représentées.

La loi du 26 juillet 1991 a été votée pour rendre compatible le statut des fonctionnaires français⁴⁰ et la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qui a précisé que la clause d'exception prévue à l'article 48 du traité de Rome – « les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans la fonction publique » – ne concerne que les emplois qui participent de l'exercice de l'autorité publique⁴¹. En effet, l'accès aux emplois occupés par des fonctionnaires de direction reste interdit aux ressortissants originaires d'autres pays de l'Union européenne pour autant toutefois qu'ils relèvent de la participation à l'autorité publique. Il reste que cette notion est sujette à des interprétations variables : si la fonction préfectorale, celle d'officier supérieur, celle de commissaire de police ou de la plupart de celles de directeur d'administration centrale rentrent manifestement dans cette catégorie, on peut se poser la question de son application à la plupart des métiers publics qui ne sont pas concernés par une telle exclusion. *Il conviendrait plutôt de renverser la charge de la preuve : il faudrait conditionner la non-ouverture par une clause restrictive figurant dans le statut.*

Il convient, en toute hypothèse, que la fonction publique française se prépare à accueillir en plus grand nombre des ressortissants des pays de l'Union européenne sur quasiment l'ensemble des

(37) *Les références de base, quoique anciennes, sont le rapport de Jean-Pierre Puissochet, L'accès des ressortissants des États de la Communauté européenne aux emplois du secteur public en France, septembre 1988, et l'article de Rosy Baclet-Hainque, « L'Europe des emplois dans l'administration publique », Actualité juridique Droit administratif, 1990/4, pp. 224-232. On se référera aussi au rapport des élèves de l'École nationale d'administration, « L'ouverture de la fonction publique française aux ressortissants communautaires », janvier 1993.*

(38) *La possibilité d'employer des agents étrangers est d'ailleurs depuis longtemps ouverte aux services de l'État à l'étranger. Ici, l'étape franchie est plus importante puisqu'il s'agit d'une intégration.*

(39) *Source : Service public n° 56, mars 1998, p. 25.*

(40) *Loi du 13 juillet 1983, ancien libellé de l'article 5 : « Nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire s'il ne possède pas la nationalité française ».*

(41) *Arrêt du 17 décembre 1980.*

concours et des emplois. Certes, aujourd'hui, les statistiques font apparaître que cette proportion est quasiment nulle : en 1997, aux concours de la fonction publique de l'État (hors concours de l'enseignement), deux candidats de l'Union européenne ont été reçus, l'un à un concours externe de catégorie A, l'autre à un concours unique de la même catégorie. Aucun candidat n'a été reçu aux concours de catégories B et C⁴². Il va sans dire que la même possibilité dans les autres pays de l'Union est offerte aux ressortissants français et qu'il convient d'inciter les jeunes Français à saisir cette opportunité. Loin de considérer cette ouverture comme un risque ou une menace, il convient d'y voir une chance à la fois de diversification dans les recrutements dans la fonction publique et d'un nouveau regard sur la manière dont l'administration française est gérée.

D'autres pays ont su d'ailleurs profiter de cette chance. Au Royaume-Uni, une plate-forme de formation européenne s'est développée dans le sud du pays, qui attire les meilleurs enseignants, chercheurs et étudiants étrangers. D'ores et déjà, la London School of Economics attire 80% d'étudiants étrangers de grande qualité et a un corps enseignant dans une large partie internationalisé. Sans qu'il soit question de réglementer cette ouverture ni *a fortiori* de mettre en place un système de quotas, *il est souhaitable qu'une proportion significative d'enseignants du supérieur – titulaires et pas seulement invités – dans les universités viennent de pays européens*. Ce serait également un grand atout pour les établissements hospitaliers. Il serait également envisageable que l'École nationale d'administration n'accueille pas seulement des étrangers sur un statut spécifique, mais devienne suffisamment attractive pour que des jeunes Européens aspirent à en passer le concours. Cela doit aussi valoir pour les instituts régionaux d'administration et les écoles de formation des fonctionnaires de catégorie A. L'ouverture de ces écoles aux ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen devrait naturellement être précédée d'une réflexion visant à préciser les fonctions ou les corps qui ne leur seraient pas ouverts à l'issue de leur scolarité.

Cette évolution pose, à terme, la question du format général de la fonction publique et devra être anticipée sur les vingt prochaines années. Elle soulève d'importants problèmes de gestion, qui devront conduire à déroger aux règles traditionnelles de carrière : un ressortissant étranger disposant d'une expérience professionnelle reconnue et recherchée devra pouvoir entrer dans la fonction publique française à un niveau qui n'est pas celui du début de la carrière⁴³. De manière générale, l'évolution européenne devrait conduire à « banaliser » les fonctions de l'État employeur : il convient, en effet, de rappeler que les règlements européens ne reconnaissent pas de spécificité au statut de fonctionnaire.

Par ailleurs, *l'essaimage de fonctionnaires français dans les institutions internationales et en particulier européennes doit devenir l'objet d'une stratégie volontariste, et pas seulement aux postes de haut niveau et « politiques »*. Celle-ci a déjà été pratiquée par d'autres pays européens avec un grand succès en termes d'influence. Ces fonctionnaires bénéficient d'une plus grande durée d'affectation dans le poste et souvent d'une plus grande technicité. Pour les fonctionnaires français, une mobilité dans une organisation internationale ou à la Commission n'est pas en général valorisée dans leur carrière et une absence de plus de deux ou trois ans – temps pourtant nécessaire à l'apprentissage technique, au tissage de relations solides et au suivi de dossiers au long cours de leur élaboration jusqu'à leur application – est même souvent préjudiciable. Les mauvaises pratiques

(42) Source : La fonction publique de l'État, mars 1998 – mars 1999, *Rapport annuel du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation*. Malheureusement, ces statistiques ne nous renseignent pas sur le nombre de candidats.

(43) *Il convient en effet de prendre en compte la règle européenne de l'équivalence des expériences professionnelles, ce qui peut se révéler particulièrement difficile compte tenu de la nécessité d'apprécier la nature exacte de l'emploi occupé (cf. sur l'ensemble de ces difficultés d'application et sur les conséquences en termes de bouleversement des règles traditionnelles de la fonction publique, Marcel Pochard, « Libre circulation des travailleurs dans l'administration publique en Europe et statut de la fonction publique », Le courrier juridique des finances, n° 96, mars 1999).*

antérieures, qui nuisent à la capacité d'action de la France, doivent être corrigées dans le cadre de la nouvelle politique pour l'encadrement qui sera analysée plus loin.

Orientations

1. *Organiser une réflexion prospective approfondie sur les nouvelles missions de l'État.* Elle pourrait s'appuyer notamment sur les travaux réalisés dans le cadre des programmes pluriannuels de modernisation des ministères. Cette réflexion doit déboucher sur une conception à moyen terme des compétences et des qualifications nécessaires, en liaison avec les réorganisations nécessaires des services et les filières de recrutement.
2. *Faire un tableau des compétences et des qualifications actuellement disponibles.* Ce tableau sera utilisé par la suite dans des travaux prospectifs. Il doit être établi de manière déconcentrée. C'est en effet à ce niveau que la gestion des compétences doit être conçue, avec des outils pensés de manière interministérielle au niveau central afin d'obtenir un état des lieux fiable et normalisé sur l'évolution générale des compétences. Il ne s'agit pas pour autant de s'engager dans un travail de recensement des métiers de la fonction publique.
3. *Favoriser l'ouverture européenne de la fonction publique.* Celle-ci n'est pas une contrainte, mais une chance. La fonction publique doit s'organiser non seulement pour « gérer » les arrivées de fonctionnaires de nationalité étrangère, mais aussi pour les attirer dans certaines professions où leurs qualifications et leur expérience pourront être recherchées.
4. *Mettre en place une stratégie active de placement des fonctionnaires français sur une longue durée dans les organisations internationales et européennes.* Elle doit se traduire non seulement par une absence de pénalisation dans la carrière, mais également par des incitations positives.

Chapitre 3 : Les aspirations nouvelles des fonctionnaires

Les fonctionnaires ont des devoirs, mais ils ont aussi des attentes qui dépassent les revendications sur le maintien ou l'accroissement d'avantages. Ces aspirations constituent, d'une certaine manière, une opportunité de changement si l'on sait en faire un outil d'amélioration de la gestion publique. Il en va ainsi du souhait de carrières plus valorisantes, d'initiatives accrues, d'explications sur la finalité de l'administration où ils exercent. Plus fondamentalement, ces exigences doivent être prises en compte dans un processus de concertation sur l'évolution des missions de la fonction publique.

On ne saurait toutefois imaginer de les satisfaire dans un cadre de gestion inchangé. Les aspirations à plus d'autonomie, d'explication sur les finalités de l'action publique et à une meilleure récompense des efforts supposent que soient dégagées des marges de manœuvre rendant possible la valorisation des résultats individuels. Un cadre trop rigide s'y oppose. Il conviendrait de l'assouplir, sans porter atteinte aux principes d'impartialité et de neutralité. Il convient également de prendre en compte la nécessaire spécialisation de certaines tâches – dans lesquelles, pour autant, les agents ne doivent pas être enfermés à vie –, ce qui pourrait, dans l'intérêt de tous, aboutir à mieux définir des « postes à profil ».

Prendre en compte le souhait de responsabilités et de carrières valorisantes

La qualification et le niveau de diplôme des fonctionnaires tendent à s'accroître, y compris pour les agents de catégorie B et C. L'organisation « taylorienne » des tâches n'est plus, depuis déjà plusieurs décennies, la réalité de la fonction publique, sauf dans quelques secteurs qui devraient encore évoluer. Les nouvelles technologies, le développement d'une certaine polyvalence des tâches, même chez des agents autrefois dits « d'exécution », la nécessité de répondre à des demandes d'usagers moins cadrées et plus imprévisibles conduisent de plus en plus à des comportements au travail qui exigent sens de l'initiative et responsabilité. Une étude commandée par le Commissariat général du Plan pour le groupe « gestion de l'emploi public » a ainsi montré que, pour les plus diplômés des agents de catégorie B et C et, en particulier, chez les plus jeunes d'entre eux, le sentiment de n'être pas utilisés au mieux de leurs aptitudes, d'avoir trop peu de possibilités de développer les comportements innovants et d'être laissés dans l'incertitude sur les objectifs de l'organisation à laquelle ils participent étaient des griefs fréquents. S'y ajoute naturellement le sentiment, malgré l'existence de concours internes, d'avoir trop peu de possibilités d'évolution des tâches et des carrières et de n'être pas appréciés à l'aune de leurs résultats.

L'attente d'un nombre croissant de fonctionnaires semble ainsi concerner non pas la seule protection – même si l'attachement à celle qu'offre le statut reste toujours aussi vive –, mais bien la valorisation de leur métier et l'exercice de responsabilités, pour autant que celles-ci soient reconnues et que les règles du jeu qui vont permettre d'en juger soient précisées à l'avance. De même, au-delà de réticences permanentes, traditionnellement fortes en France, à l'égard d'une mobilité géographique, le souci de conduire une carrière valorisante est particulièrement présent, et la plupart se rendent compte que celle-ci passe par un changement de lieu de travail et d'institution de rattachement.

Ainsi, pour la majorité des fonctionnaires, l'existence d'une fonction publique de carrière ne signifie pas une organisation linéaire de la carrière en termes indiciaires au sein d'une même organisation, mais la construction d'un parcours professionnel fondé sur la progression de la responsabilité et l'enrichissement permanent des tâches à accomplir. Sans que soient par là remises

en cause les règles de déroulement de carrière au sein d'un corps, telles que les énonce le statut général, cette évolution suppose, de la part des gestionnaires de personnel, une attention plus grande à chaque cas individuel, une appréciation régulière des compétences et des résultats et la construction prévisionnelle d'un parcours qui n'est pas inscrit dans chaque statut particulier.

Accéder au besoin d'ouverture et de participation

Le besoin d'ouverture sur le monde, qui conduit à rattacher son action à un contexte plus général, et de participation à l'élaboration des choix, au moins en ce qui concerne l'organisation et les moyens, est de plus en plus partagé par tous les citoyens. Il résulte de l'élévation du niveau de formation, mais aussi du sentiment que le monde est moins réglé que jadis et que les décisions sont, par définition, moins évidentes et plus « discutables ». Les fonctionnaires ne sauraient échapper à cette règle. L'ensemble des responsables de services, au niveau central comme au niveau déconcentré, dans les collectivités locales et dans les hôpitaux, constatent ce besoin accru de participation et cette demande de compréhension des décisions qui sont logiquement accompagnés d'un plus grand esprit critique.

Il n'a pas toujours été facile de traduire en actes cette participation. Le bilan des cercles de qualité dans l'administration est pauvre et celui des projets de service, engagés dans le cadre du « renouveau du service public », contrasté. Il fait apparaître de nombreuses réticences du personnel et une difficulté à aller jusqu'au bout de la logique de participation⁴⁴, faute d'effet concret sur les moyens et sur les carrières et, parfois aussi, en raison du climat social en général. Devant cette demande de participation, qui repose sur une exigence d'information et de clarification, en particulier sur les missions, les syndicats, de leur propre aveu, se retrouvent souvent désarmés.

Il n'en reste pas moins que la participation accrue du personnel, dans des cadres bien précis, à l'analyse des moyens et à l'explicitation des objectifs, est tout à fait possible. L'exemple donné par la procédure déconcentrée d'évaluation⁴⁵, mise en œuvre par les caisses d'allocation familiale et les caisses primaires d'assurance-maladie dans le cadre de la convention d'organisation et de gestion signée entre le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et les caisses nationales, montre qu'une plus grande implication des agents dans l'organisation de leur travail, la mise en place d'indicateurs au niveau déconcentré et la définition d'objectifs intermédiaires est possible. Il convient toutefois que cette participation n'ait pas lieu dans le cadre de procédures qui visent à évaluer, à contrôler et à noter les agents eux-mêmes.

De manière générale, le bilan précité des projets de service a montré que, malgré l'engagement de 30% des services dans des démarches de changement et de 10% d'entre eux dans une démarche participative de projet, la participation restait peu fréquente dans l'administration. Les cadres n'ont souvent pas le temps et parfois pas le souci de l'organiser et les agents n'en voient pas l'intérêt concret. Ils y discernent souvent plus un leurre qu'une manière de faire évoluer l'organisation du travail en général et de leurs tâches en particulier. De fait, le bilan des projets de service a montré que les résultats positifs concernaient essentiellement le matériel, notamment informatique, et la conception des locaux, ce qui est certes important, mais reste encore limité.

(44) L'État dans tous ses projets. Un bilan des projets de service dans l'administration, *rapport du groupe présidé par Hervé Serieyx, Commissariat général du Plan et ministère de la Fonction publique, La Documentation française, 1994.*

(45) Il s'agit là d'une évaluation de l'action des services et de la construction corrélative d'indicateurs, non d'une évaluation des agents, processus qui doit être le plus généralement détaché de l'évaluation des politiques publiques et des programmes.

La participation ne pourra s'acclimater que si chacun en voit le résultat concret, sur le plan tant collectif qu'individuel. Sur le plan collectif, en effet, de nombreux dysfonctionnements peuvent être repérés par des agents, sans qu'il existe un lieu pour les exprimer, au-delà des procédures formelles des comités techniques paritaires et des questions spécifiques abordées dans le cadre des comités d'hygiène et de sécurité. Une procédure participative d'évaluation des actions menées permet certes de faire prendre conscience des difficultés et d'explicitier les objectifs, mais elle ne saurait être systématique et permanente. Il convient donc de trouver des procédures plus régulières. Sur le plan individuel, on a vu que la participation ne pouvait recevoir une traduction en termes de sanction. En revanche, on ne saurait imaginer qu'elle ne débouche pas sur une évolution de carrière et une meilleure prise en compte des souhaits et des possibilités d'enrichissement des tâches des agents.

Parvenir à une égalité accrue à niveau de responsabilités et de contraintes équivalent

Le statut général des fonctionnaires prévoit que, pour chaque corps, à grade égal, les rémunérations principales sont équivalentes. Toutefois, le régime de primes et d'indemnités tend, pour une grande part, à limiter ce principe fondateur, dans une absence de transparence souvent dénoncée⁴⁶. Cette opacité est aussi la source d'une mauvaise gestion et elle tend parfois à modifier les comportements des gestionnaires et des fonctionnaires eux-mêmes dans un sens qui n'est pas exclusivement celui de l'intérêt public et celui de l'utilisateur. L'absence de transparence nuit aussi à l'évolution des structures, notamment lorsque, seul, le maintien d'un avantage justifie leur existence.

Pour autant, la différenciation des rémunérations à corps et grade équivalents ne saurait être contestée en tant que telle, car les responsabilités et les contraintes de deux agents de grade identique peuvent être différentes. De plus, les aptitudes et l'implication dans le travail collectif peuvent également varier.

Tout en limitant les risques d'arbitraire, *il convient de parvenir à une plus grande égalité des rémunérations, notamment accessoires, des agents à niveau de responsabilités et de contraintes équivalent plutôt qu'à corps et grade identiques.* Cette règle doit être conçue sur le plan interministériel, de façon notamment à faciliter la mobilité, autant qu'à l'intérieur de chaque service. En effet, c'est sur le plan des comparaisons entre administrations que le problème d'égalité se pose le plus, d'autant qu'à l'intérieur d'une administration donnée les marges de différenciation apparaissent aujourd'hui ténues. Elles pourront être d'autant plus fortes que, d'une part, des marges de manœuvre significatives existeront sur le plan budgétaire, et que, d'autre part, le cadre général sera plus clair. *Il ne paraît pas normal que les différences des régimes indemnitaires entre certaines administrations centrales et certains services déconcentrés soient à ce point importantes.* Si ces conditions sont réunies, la motivation des agents ne pourra qu'être améliorée car apparaîtra la possibilité de récompenser les efforts.

Le problème se pose à trois niveaux : entre administrations centrales, entre services déconcentrés et administrations centrales et entre services déconcentrés. *Au niveau des administrations centrales, la différence de rémunérations, notamment pour les fonctionnaires de catégorie A, induit un biais dans le choix à la sortie des écoles et une hiérarchie implicite qui n'est pas toujours fondée sur l'utilité sociale.* La comparaison des rémunérations, au sein d'un même ministère, entre les administrations centrales et les services déconcentrés au détriment des seconds, peut introduire une démotivation de leurs agents, d'autant plus forte que les implantations des services sont proches, comme c'est souvent le cas en région parisienne. Entre services déconcentrés, pour des agents

(46) Cf. notamment le rapport public particulier de la Cour des comptes, La fonction publique de l'État, décembre 1999.

appartenant à des corps différents mais de fonctions équivalentes, le régime des rémunérations accessoires peut aussi provoquer des inégalités peu justifiables.

L'ensemble de ces éléments constitue un frein à la mobilité régulière entre les administrations et leurs divers niveaux. Le maintien de cette situation ne pourrait que contrarier le dynamisme des fonctionnaires des administrations les moins bien loties, alors même qu'elles ont besoin de retrouver une certaine confiance, mais aussi celui des secteurs les plus avantagés, qui peuvent avoir tendance à interpréter leur situation comme un droit intangible. Sur le plan général, elle fausse l'affectation des ressources humaines et introduit un biais important en fonction de critères qui n'ont rien à voir avec l'importance et l'intérêt effectifs du poste. *Une telle remise à plat, nécessairement lente pour des raisons notamment budgétaires, devrait commencer par le sommet de la hiérarchie qui doit en donner l'exemple.*

Faire évoluer l'organisation du travail

L'organisation du travail dans la fonction publique a déjà considérablement évolué. Si le principe hiérarchique traditionnel prévaut nécessairement dans la fonction publique, son application concrète évolue vers plus de consultation, de souplesse et d'initiative. Il reste que, comme dans beaucoup d'organisations, y compris privées, des dysfonctionnements, d'inégale importance, apparaissent avec constance : les flux d'informations sont mal maîtrisés et souvent trop peu exploités. S'y ajoutent un défaut d'explication des buts que doit poursuivre chaque agent, des dérogations indues aux règles d'organisation, la faiblesse des aménagements horaires dans l'intérêt des usagers du service, la coupure entre les services concepteurs et les entités gestionnaires, le caractère ténu des liens entre les services chargés de la prévision ou de l'évaluation et les services opérationnels.

Pour les raisons précédemment indiquées qui tiennent au plus haut niveau des agents, chacun ressent plus fortement la nécessité de comprendre la mission de son service et la place particulière qu'il y occupe. *Des mécanismes de contrôle de gestion au niveau déconcentré, impliquant les agents, notamment dans la sélection et la construction des indicateurs pertinents, devraient y contribuer.* Par ailleurs, il est indispensable de concilier les aspirations des fonctionnaires avec un rythme de vie épanouissant et les exigences, non moins légitimes, des usagers en matière de qualité du service, d'individualisation des prestations et de disponibilité des agents. Il convient d'y ajouter le souhait de moindres disparités dans les contraintes que doivent assumer les différents services. Au niveau local en particulier, l'hétérogénéité des pratiques concernant le temps de travail ne peut qu'introduire un trouble chez les agents dont la charge est la plus lourde.

Les négociations en cours sur l'application aux fonctions publiques de l'aménagement du temps de travail sont ainsi une occasion de remettre à plat l'organisation du travail et les structures de l'administration.

Orientations

1. *Construire une carrière valorisante pour les agents publics.* Cette construction doit s'accompagner, par-delà les nécessités de la gestion collective, d'une meilleure gestion personnalisée fondée sur les aspirations et les compétences individuelles des agents et sur l'organisation souhaitable des services. Le souci de mobilité et de formation continue doit être pris en compte.
2. *Encourager les procédures participatives au niveau le plus déconcentré possible.* Celles-ci doivent être notamment développées à l'occasion de la réorganisation des services, de la mise en

place d'un contrôle de gestion ou de procédures d'évaluation. Dans cette perspective, les gestionnaires doivent disposer de marges de manœuvre accrues encadrées par des directives permettant d'assurer, à responsabilités et situation comparables, l'égalité de traitement des fonctionnaires.

3. *Remettre à plat les rémunérations accessoires.* Les pouvoirs publics ont commencé à s'engager dans cette voie et ce travail doit être poursuivi jusqu'à son terme. Les citoyens comme les fonctionnaires souhaitent plus de transparence, ce qui vaut pour l'ensemble des fonctions publiques. Celle-ci est un préalable à la prise en compte de l'étendue des responsabilités et des résultats dans ces rémunérations. Les distorsions non justifiées entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées, voire entre les fonctions publiques, doivent être corrigées.

4. *Revoir régulièrement l'organisation du travail et les structures de l'administration, au niveau central et déconcentré.* La mise en place, au plus près de la base, d'un contrôle de gestion doit permettre d'y procéder. Les éléments à prendre en compte sont les besoins des usagers, l'organisation de procédures d'informations remontantes et descendantes, l'explicitation des missions assignées à chacun et une moindre coupure entre la gestion et la conception.

Chapitre 4 : L'impératif de la gestion

Les objectifs énoncés dans les trois premiers chapitres ne pourront être satisfaits que si la gestion de l'emploi public évolue. Il appartient à l'État de définir et d'organiser cette évolution au niveau central comme aux échelons déconcentrés. Cet effort doit porter tant sur le pilotage d'ensemble du système d'emploi public que sur la définition des moyens, l'évolution des compétences et leur prise en compte dans la gestion des ressources humaines, notamment en matière de recrutement et de carrière.

Il n'existe pas de méthode unique pour parvenir à la satisfaction de ces objectifs. Un constant pragmatisme doit être mis en œuvre. Il s'agit de satisfaire deux exigences qui peuvent paraître contradictoires : d'une part, il convient d'organiser une gestion qui rompe avec le cloisonnement des corps et des services et qui garantisse la justice et l'impartialité, d'autre part, il est nécessaire de donner une place plus grande qu'actuellement à la gestion déconcentrée, seule à même de répondre aux besoins diversifiés des usagers, d'assurer un suivi personnalisé de chaque agent et de prendre en compte les spécificités de chaque organisation. De ce point de vue, l'amélioration du pilotage au sommet n'est pas antinomique d'une gestion plus fine et proche du « terrain ». En même temps, il faut prendre en compte les différences nécessaires dans la gestion des diverses catégories d'agents.

Assurer un pilotage plus ferme, plus visible et mieux concerté

Les niveaux de gestion pour les trois fonctions publiques sont sensiblement différents. Au demeurant, dans aucun cas, la gestion ne saurait être opérée par une entité unique dont la responsabilité serait pleine et entière pour tous ses aspects. Un même agent, surtout s'il s'agit d'un cadre, doit être à la fois géré au niveau déconcentré, au niveau ministériel et, dans certains cas, avoir la possibilité de situer sa carrière dans un contexte plus large.

En ce qui concerne la fonction publique de l'État, le ministère reste l'unité opérationnelle de gestion, la gestion concrète y étant déléguée de plus en plus au niveau déconcentré, quoique encore insuffisamment pour opérer une gestion fine des agents et des compétences. Chaque ministère doit évidemment tenir compte des règles générales, notamment statutaires, et de la nécessité d'une cohérence interministérielle, dont le gardien est la direction générale de l'administration et de la fonction publique (politique générale des rémunérations, organisation des corps, mobilités entre ministères). Cette gestion se fait aussi dans le cadre des contraintes générales sur le plan budgétaire et des négociations avec la direction du budget. La cohérence et la fluidité de gestion doivent être assurées au niveau local entre les différents services déconcentrés, de ministères différents, voire d'un même ministère, et, pour certaines administrations, notamment le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, celui de l'Agriculture et celui de la Justice, entre les directions d'administration centrale.

Pour la fonction publique hospitalière, l'unité de gestion est l'hôpital, mais le cadrage général est opéré par la direction des hôpitaux du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. La direction du budget joue un rôle majeur en ce qui concerne le niveau des rémunérations et des effectifs (avec le taux directeur pour la fonction publique hospitalière). Il manque toutefois une instance intermédiaire, qui pourrait être située au niveau infradépartemental, départemental ou régional, entre les établissements et le ministère, afin d'assurer les redéploiements entre établissements, la mobilité entre ceux-ci, voire la mise en commun de compétences spécifiques. En effet, les agences régionales d'hospitalisation jouent pleinement leur rôle en matière budgétaire, mais n'ont aucune compétence particulière en matière de gestion du personnel et des qualifications. Il ne s'agit certes pas de leur transférer une telle fonction, mais la nécessité d'une structure plus large que l'établissement est évidente dans ce domaine.

En ce qui concerne la fonction publique territoriale, le rôle central de pilotage et, en grande partie, de régulation incombe au Centre national de la fonction publique territoriale, dans le cadre des règles statutaires posées par la direction générale des collectivités locales et la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Mais le rôle effectif appartient soit aux centres de gestion spécifiques qui gèrent de manière commune, pour les communes affiliées, le personnel de plusieurs collectivités – par exemple, les centres de gestion de la petite et de la grande couronne en Île-de-France –, soit à chacune des collectivités qui demeurent, de droit, les employeurs. Cette fonction publique doit constamment marier les principes généraux qui régissent les corps de fonctionnaires territoriaux, inscrits dans les décrets qui les organisent, et ceux de la libre administration des collectivités locales, qui confère à l'exécutif local la liberté de choisir ses collaborateurs. Cette fonction publique souffre toutefois, selon certains, d'un manque d'interlocuteur central, notamment vis-à-vis des représentants du personnel, pour évoquer des problèmes communs, rôle que ne peut jouer le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Pour la fonction publique de l'État, la question de la nature du pilotage se pose. Le pilotage strictement ministériel comporte des atouts évidents – chaque ministre est responsable des politiques qu'il doit mettre en œuvre et il connaît mieux, par définition, le nombre, la répartition et la nature des effectifs nécessaires à cet effet –, quitte à ce que la gestion personnalisée (formation,

repérage des potentiels) soit dévolue, ce qui doit devenir la règle, à des échelons déconcentrés (pour autant que les effectifs à ce niveau ne soient pas, de manière définitive, considérés comme intangibles). C'est aussi le ministère qui peut seul organiser la mobilité fonctionnelle et géographique interne. En revanche, dans la mesure où l'accroissement de la mobilité entre ministères apparaît comme une nécessité, la question d'un pilotage interministériel se pose. Il ne peut se résumer ni à l'énoncé simple de règles, ni à des orientations générales, ni à la simple diffusion d'informations. De surcroît, certains corps, notamment d'encadrement, sont en grande partie de nature interministérielle ou ont une vocation à l'interministérialité. Dans ce cas, la distinction entre le pilotage et la gestion tend à s'effacer. L'amélioration du pilotage suppose une implication plus forte de la direction générale de l'administration et de la fonction publique dans le suivi de la carrière de certains agents – cadres dits « à haut potentiel » – qui appartiendraient à un « vivier » spécifique, même si leur gestion doit rester ministérielle. La mise en place d'une procédure « d'appel » de la gestion ministérielle est en tout cas souhaitable.

Au niveau déconcentré, le rôle du préfet doit être accru, non point tant en termes de gestion directe, que d'organisation de la mobilité et des redéploiements. Il est seul en mesure, dans le respect des compétences ministérielles, d'effectuer les arbitrages entre différents services et de mettre en œuvre des pôles de fonctionnaires dotés de compétences spécifiques qui peuvent servir dans plusieurs administrations déconcentrées. Il a également la capacité de répondre à des situations d'urgence, qui peuvent rendre nécessaire la mise à disposition de fonctionnaires d'une administration à une autre. L'existence de concours communs pour les catégories B et C doit aussi être plus développée.

Aujourd'hui, l'articulation entre la gestion ministérielle et les nécessités de l'interministérialité, claire en théorie, paraît mal assurée. *Bien souvent, les ministères qui ont mis en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois n'ont pu développer leurs procédures internes qu'au prix d'une certaine fermeture* : les emplois, notamment supérieurs, n'y sont pas davantage ouverts que dans les ministères moins bien gérés aux fonctionnaires d'autres administrations et les agents qui en sont originaires éprouvent tout autant des difficultés à faire carrière dans d'autres administrations. La prédominance de règles implicites plutôt qu'explicites contrarie la mobilité fonctionnelle. Au-delà d'un discours qui lui est généralement favorable, celle-ci est considérablement freinée par les difficultés et les incertitudes qui lui sont liées, notamment en termes de carrière⁴⁷.

Enfin, cet état de fait peut nuire à terme à une concertation avec les partenaires sociaux et les associations des membres de certains corps. Si celle-ci se déroule selon des règles précises et porte sur des mesures opérationnelles au niveau ministériel, la faiblesse du pilotage au niveau central comme à celui du préfet l'empêche de porter sur des sujets aussi importants que la mobilité et le redéploiement des effectifs.

(47) Les personnes détachées sont ainsi souvent « oubliées » par leur administration d'origine et subissent des retards en termes de carrière.

Mieux articuler les missions et les moyens : les outils d'une évolution permanente

L'articulation entre les missions et les moyens constitue la première phase, indispensable, de toute gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le ministère de l'Équipement a mis en place, depuis une dizaine d'années, un dispositif performant qui permet d'assurer cette liaison. Cette nécessité devait en principe être prise en compte dans le programme pluriannuel de modernisation élaboré par chaque ministère en application de la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998. Mais les programmes établis sont diversement précis sur ce point, les objectifs fixés à l'organisation étant parfois trop généraux pour se traduire en mesures opérationnelles. Ils présupposent trop souvent que l'organisation actuelle constitue l'optimum et ne proposent pas de nouveaux schémas d'organisation. Ils sont également souvent rédigés comme si aucune mission ne pouvait disparaître et comme si les besoins de demain étaient nécessairement supérieurs à ceux d'aujourd'hui. Les procédures d'affectation des ressources, tant humaines que matérielles, n'obéissent pas systématiquement à des règles définies à l'avance et ne prennent pas toujours en compte les missions que doivent remplir les différents services. Sur le plan technique, la méconnaissance des compétences et des qualifications disponibles fait également obstacle à l'articulation des missions et des moyens.

Plus en amont, deux écueils doivent être évités. Le premier a trait à l'ordre des facteurs. *On ne saurait accepter que les moyens servent à définir, voire à justifier, les missions.* Une telle approche conduit fatalement à ne jamais examiner les missions tout en incitant à demander des moyens complémentaires pour les satisfaire. Le second pourrait résulter d'une définition trop pointilliste des fonctions de chaque segment d'administration. On ne parviendrait pas alors à identifier le cadre général dans lequel elles prennent place et on aboutirait à figer chaque service sur des missions qui ne seraient jamais remises en cause.

Le facteur essentiel de réussite d'un tel travail de liaison entre les missions et les moyens réside dans la capacité de construire des procédures, idéalement externes, de validation des missions, et d'affectation des moyens. Certes, le travail de définition des missions, entamé en particulier avec les programmes pluriannuels de modernisation des ministères, relève du choix politique. Il reste que, *sans entraver en rien le choix final, un examen détaillé et contradictoire de chacune des missions assumées à un moment donné par un ministère s'impose.* Ce travail, qui devrait être accompagné par la mise en place d'un contrôle de gestion, devrait être accompli également au niveau déconcentré. Tant la pertinence de chacune de ces missions que ses résultats ne peuvent être tenus pour acquis. Dans certains pays, une *procédure dite de « budget base zéro »* est régulièrement pratiquée, avec des résultats divers : elle consiste à examiner au premier franc la dépense de chaque ministère ou de chaque structure et à en apprécier la justification eu égard à des missions qui sont, elles aussi, périodiquement revues. Malgré ses difficultés techniques, qui tiennent pour partie à sa lourdeur, un tel examen mériterait d'être tenté. Il pourrait notamment s'appuyer sur les travaux de la Cour des comptes. On pourrait aussi s'inspirer des *revues régulières des programmes* qui sont faites au Royaume-Uni.

Enfin, pour atteindre sa pleine efficacité, le travail d'articulation entre les missions et les moyens devrait comporter une dimension interministérielle. Il importe, en effet, que le lien entre l'exercice des missions et le ministère qui en a la charge ne soit pas considéré comme intangible. Certains doublons peuvent, en effet, exister. Leur identification, qui doit d'abord être faite au niveau déconcentré, constituerait l'un des moyens d'opérer des redéploiements pertinents et réguliers d'effectifs entre les administrations tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Le niveau régional pourrait peut-être assurer un rôle plus important dans l'affectation et la réaffectation des effectifs entre départements.

Repenser la liaison entre le niveau central et l'échelon déconcentré

La gestion de la fonction publique de l'État s'effectue souvent à un double niveau. D'abord, au niveau central, au-delà de la gestion propre du personnel d'administration centrale, prédomine une fonction d'organisation générale et de répartition des postes. Au niveau déconcentré, dans une première configuration, s'opère la gestion de certaines catégories d'agents d'un bout à l'autre de la chaîne, ce qui est le cas lorsque la gestion est déconcentrée (concours de recrutement, formation préparatoire à la prise d'emploi, gestion des carrières, etc.), ainsi qu'on le voit notamment pour les professeurs des écoles, même s'il s'agit d'un corps à statut national. Dans une deuxième configuration, ne sont opérés que certains actes de gestion élémentaires (gestion simple des agents, comme la notation, la prescription d'une formation continue, la paye), mais non les actes plus complexes et sensibles, comme l'avancement au choix, la mutation et, de manière générale, l'organisation du parcours professionnel. De fait, le risque d'une gestion plus ou moins égalitaire du corps selon qu'elle est nationale ou déconcentrée est parfois dénoncé. La déconcentration est déjà bien avancée et il convient seulement de la poursuivre, en particulier pour les corps de catégorie A, en ce qui concerne les actes matériels de gestion. En revanche, *en matière de gestion des ressources humaines* (formation, appréciation des compétences et des qualifications disponibles, sélection des agents ayant un potentiel d'évolution), *le rôle des administrations déconcentrées doit encore être considérablement développé*. Cela suppose qu'elles en aient la capacité et, notamment, qu'existe dans chacune d'elles des gestionnaires formés à une telle gestion⁴⁸.

Pour autant, certains problèmes difficiles continuent de se poser. Le premier concerne la liaison entre la gestion nationale et la gestion déconcentrée. L'existence souhaitable d'une gestion déconcentrée du personnel de catégorie B et C doit être combinée avec la possibilité d'opérer des mobilités géographiques et fonctionnelles, entraînant des évolutions positives de carrières, qui soient compatibles avec les besoins du service. Il convient d'éviter que les gestionnaires déconcentrés se sentent propriétaires de leurs agents. On a vu ainsi que, sur le plan territorial, dans la perspective d'importants départs à la retraite, il existait de forts déséquilibres des pyramides des âges (même si l'on peut penser que ces départs pourront faciliter la correction de ces inégalités en raison de leur importance plus grande dans le sud que dans le nord). Ces mouvements, de même que les recrutements, doivent être conçus en tenant compte d'un rééquilibrage démographique et géographique. On ne saurait figer, en termes quantitatifs et qualitatifs, la situation de chaque département et de chaque région. De même, la gestion déconcentrée des emplois et des effectifs doit tenir compte du besoin de recruter des agents sur des spécialités précises. De ce point de vue, l'aide tant de l'échelon central que du préfet est indispensable.

Ensuite, *la question de l'interministérialité sur le plan local se pose avec acuité*. Pour l'instant, ses résultats sont mitigés : les possibilités, récemment ouvertes, de mises à disposition croisées ne sont encore quasiment pas utilisées. À partir du moment où l'on considère que des réajustements périodiques d'effectifs entre les services doivent être possibles à ce niveau, sans pour autant désorganiser les systèmes de gestion, il faut bien qu'existent des instances

(48) Cf. Serge Vallemont, *Gestion des ressources humaines dans l'administration, rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, La Documentation française, 1999.*

d'arbitrage et d'affectation des agents. Dans l'immédiat, la constitution de « réserves d'emplois » a pu parfois être proposée⁴⁹. Elle supposerait, au-delà du renforcement des pouvoirs du préfet, que ces réserves soient organisées sur un plan interministériel. On pourrait aussi envisager que soient mis en place, sur le modèle de ce qui existe pour certaines collectivités locales, des *centres de gestion de la fonction publique de l'État*. À plus long terme toutefois, il pourrait être souhaitable de prévoir des procédures, surtout dans la perspective de la définition de filières de compétences⁵⁰ au niveau déconcentré, permettant le redéploiement et la mise en commun d'agents à vocation « pluriministérielle ». Ces centres, placés sous la responsabilité des préfets, pourraient jouer le rôle d'employeurs communs d'agents mis à disposition des ministères en fonction des besoins. Ces solutions ne sont pas incompatibles avec des solutions plus pragmatiques, comme des « bourses d'échange » pour le personnel de catégorie C, qui aurait l'avantage de ne pas « déposséder » les ministères de leurs agents et de ne pas les conduire à s'engager dans une procédure compliquée de transfert d'emplois. Enfin, comme cela a déjà été évoqué, il est indispensable de parvenir à *mettre en réseau des agents qui détiennent des compétences très techniques* (gestion immobilière, spécialistes de la pollution, personnel médical, spécialistes des systèmes d'information, etc.) *qui n'ont pas vocation à être employés à temps plein par une administration*. Ces techniques de déconcentration de la gestion des emplois devraient être naturellement assorties d'une information du Parlement qui, au moment du vote de la loi de finances, doit se prononcer sur l'affectation des emplois budgétaires.

Prendre en compte l'évolution des tâches dans la formation des fonctionnaires

Dans vingt ans et *a fortiori* dans quarante ans, quand seront partis à la retraite la plupart des fonctionnaires que l'on recrute aujourd'hui, les tâches des agents n'auront, pour une bonne partie, rien de commun avec celles qu'ils accomplissent actuellement. Il conviendra aussi de former assez vite des agents qui auront à se reconverter sur des formations techniques très spécialisées. Cette réalité, qui est aussi vraie dans la majeure partie du secteur privé, exige le développement de la formation continue. Elle requiert un effort d'anticipation d'autant plus important que les fonctionnaires sont recrutés pour effectuer, en principe, toute leur carrière dans la fonction publique.

Un tel travail doit commencer dès aujourd'hui. En effet, dès à présent, de nouvelles tâches apparaissent et certains métiers traditionnels se modifient : le secrétariat, l'accueil, le contrôle, la gestion budgétaire et financière, les métiers de la justice et de la sécurité, la gestion du personnel, pour n'en citer que quelques-uns, n'ont plus, pour une bonne part, le même contenu qu'ils avaient il y a encore une dizaine d'années. Les exigences des usagers et la modification du public dont l'administration doit prendre en charge les problèmes, l'introduction des nouvelles technologies, le développement de nouvelles sources de droit, modifient les fonctions. Les fonctionnaires, qui passent par des écoles spécifiques de la fonction publique, sont en principe formés aux nouvelles dimensions de ces métiers. Des formations continues sont également parfois dispensées, sans parler de la formation « sur le tas ». Mais une formation initiale spécifique en école n'existe pas pour tous les agents. Si la formation continue fait l'objet d'efforts importants, notamment dans les services déconcentrés, elle reste inégale selon les administrations et sa pertinence ainsi que parfois sa qualité ne sont pas toujours garanties.

(49) Cf. rapport du groupe n° 8, constitué dans le cadre des travaux sur la « modernisation de l'administration territoriale de l'État », présidé par Jacky Richard sur les Modalités de fonctionnement et d'organisation des services déconcentrés, juillet 1998.

(50) Celles-ci ne sauraient donner lieu à la constitution de corps spécifiques, mais doivent être transversales aux corps existants.

Certains ministères ainsi que les fonctions publiques territoriale et hospitalière se sont également lancés dans une réflexion approfondie sur les compétences et les qualifications et, particulièrement, celles qui leur sont spécifiques. Mais cet effort bute, d'une part, sur la difficulté d'articuler les évolutions professionnelles et l'organisation du travail, d'autre part, sur l'absence de renseignement quant à la compétence effective, en particulier pour certains corps transversaux qu'on retrouve dans la plupart des administrations (adjoints, secrétaires administratifs, attachés, administrateurs). Les prescriptions de formation continue doivent donc reposer sur des éléments d'information qui n'existent pas aujourd'hui. L'évolution du contenu des tâches est l'un des domaines où le déficit de liaison entre les réflexions relatives à la gestion de l'emploi public et celles qui touchent à la réforme des structures de l'administration apparaît le plus.

Il paraît dès lors essentiel de mieux organiser des échanges d'expériences entre les différents ministères de même qu'entre les fonctions publiques, puisque les problèmes posés par l'évolution de certaines tâches sont ou seront identiques : reconsidération des modèles d'organisation, reconversion de certains agents, formation d'autres, meilleur ciblage des recrutements futurs. Il serait également indispensable que, de manière coordonnée entre la direction générale de l'administration et de la fonction publique et les directions du personnel et de la modernisation des ministères, une mise en commun des informations et des pratiques soit effectuée sur les évolutions prévisibles, les modalités de leur organisation en termes de recrutement et de formation, ainsi que leurs implications dans l'organisation du travail. Les partenaires sociaux doivent naturellement être associés à une telle réflexion.

Recruter les agents au bon niveau

On a vu que, globalement, la qualification et les compétences des agents publics titulaires augmentaient. Cette évolution est le produit de recrutements en plus grand nombre de fonctionnaires de catégorie A (hors Éducation nationale), d'une diminution de ceux de catégorie B et d'une stagnation de ceux de catégorie C, accompagnée de la suppression de la catégorie D. Parallèlement, s'est développé un recours important à un personnel d'appoint, plus ou moins durable et aux missions plus ou moins précisément définies, sous la forme de contrats emplois solidarité, de contrats emplois consolidés et, plus récemment, d'emplois jeunes. Des raisons budgétaires autant que des considérations pragmatiques expliquent cette évolution.

Il n'est toutefois pas avéré, faute souvent de stratégie quant à la réorganisation des tâches, que le niveau souhaitable (autant que les qualifications) des agents recrutés ait été préalablement pensé. Cela est particulièrement vrai pour les cadres, dont le nombre recruté chaque année dans les ministères à la sortie des écoles (École nationale d'administration, instituts régionaux d'administration publique, écoles d'application à la sortie essentiellement de l'École polytechnique et des sections scientifiques des Écoles normales supérieures), qui n'échappe pas toujours à un certain interventionnisme politique à court terme, obéit davantage à des considérations de prestige, de pouvoir dans les négociations, voire de corporatisme, qu'à des besoins prouvés des administrations. On ne saurait dès lors s'étonner de la brièveté des carrières de certains agents, des blocages dans les pyramides des âges, de l'inadaptation de certaines catégories de fonctionnaires et du manque de compétences qui oblige à recruter sur d'autres statuts que celui de fonctionnaire.

Bien des recrutements se font plus en fonction des habitudes et en ne tenant compte que des corps et des catégories qu'à partir d'une analyse prévisionnelle des besoins. L'expression de ceux-ci doit permettre de croiser des qualifications, des compétences et des niveaux. Recruter des agents à un niveau trop élevé pour certaines tâches peut non seulement se révéler onéreux pour les finances publiques et globalement pour la collectivité — pourquoi recruter de très bons scientifiques pour faire de la gestion dans certains ministères techniques plutôt que de les orienter vers des *métiers* de

chercheurs ou d'ingénieurs ? —, mais ne garantit pas le succès dans le poste occupé, faute de motivation et d'adaptation. De manière plus globale, le recrutement de plus en plus fréquent de jeunes diplômés de l'université aux concours de catégorie C amène à s'interroger sur l'adéquation des épreuves de ces concours avec les fonctions que les lauréats seront amenés à exercer. Il en va ainsi notamment pour le recrutement des agents administratifs de la fonction publique de l'État. D'autres procédures que le concours sont toutefois possibles, comme le montrent les modalités de recrutement de certains agents dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Dans certains cas, leur bon niveau sera un atout dans la satisfaction des missions qui leur sont confiées et qui peuvent dépasser celles confiées traditionnellement aux agents de cette catégorie ; dans d'autres toutefois, il peut constituer un obstacle à l'implication dans le travail d'autant plus fort que les perspectives d'évolution sont faibles. Enfin, il peut aussi arriver que la requalification de certaines fonctions entraîne l'inadaptation d'agents qui y étaient traditionnellement affectés.

Parvenir à améliorer cette situation est plus difficile dans la fonction publique que dans le secteur privé. Par définition, en raison notamment de la procédure du concours, en particulier pour des fonctions très spécifiques, il est quasiment impossible de recruter des fonctionnaires bien adaptés aux fonctions qu'ils auront à remplir. D'autres procédures plus conformes à ces besoins (concours sur titres notamment) existent, mais elles restent peu utilisées par les recruteurs. Comme on le verra, la création de grandes filières perméables entre elles à l'issue des concours de recrutement des fonctionnaires généralistes aux différents niveaux (par exemple contrôle de gestion, gestion des ressources humaines, gestion immobilière, systèmes d'information, droit, etc.)⁵¹, l'organisation mieux pensée et programmée des tâches en familles de compétences évolutives et, en amont, une meilleure organisation du travail, devraient concourir à des recrutements mieux adaptés et autorisant des parcours professionnels plus ouverts.

(51) Cette définition de spécialités ne constitue pas un obstacle à la mobilité si elle n'épouse pas le contenu des corps. Elle permet seulement de flécher, pendant les premières années de la carrière, l'agent recruté sur des fonctions auxquelles il a été préparé. La formation continue doit lui permettre de se perfectionner dans sa spécialité ou de se reconverter.

Renforcer le dialogue social

Le statut de 1946 a reconnu aux fonctionnaires le droit de participer à l'organisation du service public et à contrôler le déroulement des carrières individuelles. La loi du 13 juillet 1983 a confirmé ce rôle par son article 9. Les mêmes principes ont été retenus pour la fonction publique territoriale par les lois du 26 janvier 1984 et du 29 juillet 1988 et pour la fonction publique hospitalière par la loi du 9 janvier 1986. Ce dispositif législatif a abouti à la création d'organismes centraux (conseil supérieur de la fonction publique de l'État, conseil supérieur de la fonction publique territoriale, conseil supérieur de la fonction publique hospitalière) qui doivent être consultés sur toutes les questions d'ordre général qui concernent la fonction publique. Ils sont aussi, sauf pour la fonction publique territoriale, des organes supérieurs de recours en matière disciplinaire et d'avancement et en cas de licenciement pour insuffisance professionnelle.

Dans chaque administration et au niveau de chaque service déconcentré, des comités techniques paritaires ont aussi été créés. Leur consultation est obligatoire pour tout ce qui concerne l'organisation des services. La loi du 16 janvier 1984, complétée par le décret du 23 janvier 1984, a prévu en outre la constitution de comités d'hygiène et de sécurité dans chaque ministère et la création de tels comités au niveau local. Les représentants du personnel y sont majoritaires et ont vocation à connaître de tout ce qui a trait à la sécurité et à l'hygiène dans l'organisation du travail.

Ces trois types d'institution ont pour fonction d'assurer la participation des fonctionnaires à la définition de l'organisation du service public. Le statut reconnaît ainsi un « droit » pour les fonctionnaires et crée, pour les pouvoirs publics, l'obligation de consulter les représentants du personnel. Les syndicats jouent un rôle institutionnel dans les procédures et le fonctionnement de ces organismes.

Le même rôle leur a été reconnu pour la gestion des carrières individuelles. Les commissions administratives paritaires interviennent à titre consultatif en matière de recrutement, d'avancement, d'affectation, de notation, de discipline et, plus généralement, pour toutes les questions individuelles qui intéressent le personnel. Ces commissions ont été également mises en place dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Dans la fonction publique territoriale, le dialogue social essentiel a lieu dans les collectivités locales elles-mêmes et est généralement jugé moins formel, car les marges de négociation sont plus importantes. En revanche, l'absence d'instance nationale en dehors du conseil supérieur paraît manquer à certains partenaires qui regrettent de ne pas trouver de lieu de discussion sur des problèmes communs à plusieurs collectivités. Cette absence d'employeur collectif aboutit ainsi à renvoyer à l'État la résolution de problèmes qui ne peuvent être réglés au niveau local et décharge les élus de leurs responsabilités.

Le « paritarisme » apporte aux fonctionnaires des garanties importantes, mais il symbolise aussi la volonté des pouvoirs publics qu'ils ne soient pas simplement des « agents » du service public, mais qu'ils en soient aussi les « acteurs ». Pour autant, le formalisme des réunions des conseils supérieurs de la fonction publique empêche souvent que les questions prospectives soient abordées. En matière salariale, leur utilité montre ses limites dans la construction d'une politique à moyen terme des rémunérations et des évolutions de carrière dans la fonction publique. En revanche, dans ses formations spécialisées – notamment celles consacrées à la formation continue et celle responsable de l'hygiène et de la sécurité – des avancées ont été possibles. Elles doivent toutefois être suivies de mesures concrètes sur le plan ministériel. Les commissions administratives paritaires permettent parfois de préciser les critères d'avancement et constituent une garantie contre trop d'arbitraire, mais elles ne sont pas toujours propices à prendre en compte les situations

individuelles, ne serait-ce qu'en raison de leur centralisation. Le jeu institutionnel de leurs participants empêche, par construction, de privilégier le choix par rapport à l'ancienneté. Ils apparaissent souvent comme le lieu d'une gestion corporatiste, qui pose la question de la pertinence de cette forme de paritarisme. Quant aux comités techniques paritaires, lieux d'échanges intéressants sur l'organisation d'une administration, ils ne sont pas non davantage adaptés à une réflexion à moyen terme sur les missions et leur liaison avec la politique des ressources humaines. Au niveau local, ils restent aussi formels, faute de marge de discussion du chef de service. Dans ces conditions, les militants syndicaux locaux apparaissent moins comme des interlocuteurs sur des sujets concrets que comme les porte-voix des revendications nationales.

Des discussions sur de nombreux sujets ont bien lieu périodiquement et de manière plus informelle avec le ministre chargé de la fonction publique, de même qu'avec les autres ministres et les gestionnaires de personnel, mais il n'existe pas aujourd'hui de lieu adapté à une réflexion commune des responsables politiques et administratifs et des partenaires sociaux sur les grandes évolutions à promouvoir. En particulier, il arrive souvent que les différents sujets soient déconnectés et, en particulier, que les discussions à visée opérationnelle — signature d'un accord par exemple — n'entretiennent guère de rapports avec des thématiques plus « structurelles ». Certains projets de service ont été l'occasion de telles discussions, mais celles-ci avaient par définition un champ étroit et les marges de manœuvre étaient faibles.

Il s'agit donc de trouver des méthodes pour conduire une concertation sur les grands défis qui se poseront demain à la fonction publique. Il ne s'agit certes pas de remettre en cause ce qui existe, d'autant que les partenaires sociaux sont attachés aux institutions actuelles et soulignent l'amélioration de la qualité du dialogue social. Enfin, une articulation pertinente devra être également recherchée entre le dialogue social au niveau national, qui reste indispensable à un moment où des évolutions majeures devront être engagées, et celui qui doit exister et être rendu plus opérationnel au niveau déconcentré.

Orientations

1. *Préciser l'articulation entre les différents niveaux de gestion, national et déconcentré, ministériel et interministériel.* La gestion des ressources humaines doit être la plus déconcentrée possible. Pour autant, des possibilités d'évolution de carrière, ministérielle le plus souvent, interministérielle parfois, doivent être ouvertes. Pour la fonction publique hospitalière, il faut s'acheminer vers une gestion plus régionalisée afin d'assurer les redéploiements et la mise en commun d'effectifs.
2. *Mettre en place un contrôle de gestion.* Dans ce cadre, les missions et les moyens doivent faire l'objet d'une liaison plus stricte. Ce contrôle de gestion, aujourd'hui inexistant, doit être largement déconcentré et fonctionner sur la base d'outils et de références construits au niveau central afin d'assurer une unité de vues et de pratiques.
3. *Expérimenter puis effectuer périodiquement des revues de programmes.* Cet exercice devra être conçu comme une première étape d'exercices s'inspirant du « budget base zéro ».
4. *Favoriser le pilotage interministériel déconcentré.* Il doit constituer l'un des éléments à développer dans le cadre des réformes de structure et de l'organisation de l'administration des prochaines années. La mise en commun d'effectifs spécialisés et les redéploiements d'effectifs entre administrations doivent être promus de manière souple.
5. *Organiser une formation continue qui tienne compte de l'évolution des tâches.* Celle-ci doit être mieux reliée aux évolutions des missions des fonctionnaires et à la nécessité d'acquérir des compétences spécifiques qui font aujourd'hui défaut.
6. *Recruter les agents au niveau adéquat.* Dans certains cas, il faudrait corriger le formalisme et le caractère académique des concours par des recrutements par d'autres voies, telles qu'elles existent dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, en veillant à ce que ces modalités d'accès à l'emploi public garantissent l'égalité entre les candidats.
7. *Redéfinir les instances de dialogue social dans le sens d'une plus grande opérationnalité et d'un moins grand formalisme.*

II DEUXIEME PARTIE : UNE STRATÉGIE POUR LA GESTION DES FONCTIONS PUBLIQUES

Il ne s'agit pas de remettre en cause le statut général dans son principe, mais de concevoir comment, dans un cadre statutaire, il est possible d'élaborer de nouvelles règles de gestion. Cela n'implique pas de renoncer à tout réexamen des statuts particuliers dans la mesure où ils contribuent à une gestion déficiente de l'ensemble (freins à la mobilité et absence d'incitation à la reconversion professionnelle notamment) et créent des inégalités non justifiées par des responsabilités, des charges de travail ou des qualifications supplémentaires. Toute politique de la fonction publique doit donc intégrer à la fois les contraintes (budgétaires, en termes de retraites), les avancées sociales (mesures statutaires, rémunérations, durée du travail) et les souplesses possibles (organisation du travail, redéploiements dans le cadre d'une politique de flux qui devra s'accompagner d'une réorganisation des structures de l'administration). Elle doit tenir compte des agents (maintien d'un statut protecteur spécifique à la France, amélioration des perspectives de carrière et des qualifications et gains de pouvoir d'achat liés à la croissance et à la productivité), de la collectivité (amélioration du fonctionnement de l'administration et réduction de ses coûts dans les domaines où ils sont excessifs), des citoyens (qualité du service et souvent individualisation de celui-ci, transparence des procédures et simplifications) et des contribuables (rapport entre le coût et l'efficacité et la productivité du service).

Le mandat du groupe ne prévoit pas qu'il se prononce sur les sureffectifs et les sous-effectifs des différentes administrations, tant centrales que déconcentrées. Cela aurait supposé une définition en amont des missions de chacune et des moyens d'investigation poussés. Toutefois, la nécessité des redéploiements et des réaménagements de structures et leurs délais doivent être pris en compte, ce qui suppose l'élaboration d'une méthode. S'il convient que le pouvoir politique définisse une norme générale en termes d'évolution des effectifs, leur répartition ne saurait être décidée en dehors d'un examen au cas par cas des situations de chaque administration, notamment au niveau déconcentré.

En outre, la gestion de la fonction publique dépend de la réforme de l'administration, dont elle est une partie. La politique et la gestion de la fonction publique doivent se fonder sur la nécessité de faire évoluer l'administration. Cela suppose, en amont, des orientations à définir, des projets à construire et des réformes à engager. L'expérimentation, suivie d'une évaluation rigoureuse et externe, doit jouer un rôle déterminant dans les innovations.

Il convient également de concevoir un dialogue social élargi sur des sujets pertinents qui permette de déterminer le cadre des réformes des prochaines années telles qu'elles seront ensuite appliquées au niveau déconcentré.

Il est indispensable, enfin, de conduire des changements clairs, dans un cadre pluriannuel, plutôt que de provoquer, par des décisions à courte vue, et de subir des évolutions souterraines, aux effets pervers nombreux. Il est aussi nécessaire que les réformes soient conduites de manière pragmatique, dans un cadre décentralisé, et qu'elles laissent une large part d'initiative aux agents. Telles sont les principales orientations, dégagées dans la partie qui précède, qui seront détaillées dans la stratégie présentée ici.

Chapitre premier : Une définition plus claire des missions des administrations

La réforme de la fonction publique est un élément de la modernisation de l'administration. Une réflexion de chaque administration, voire de chaque service, sur ses missions constitue une condition *sine qua non* de toute évolution. Elle conditionne la motivation des fonctionnaires ; elle doit aussi faciliter la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, permettre de déterminer des indicateurs de résultats et de performance réappropriés par la base et autoriser l'évaluation des agents sur des critères mieux déterminés. À moyen terme, elle offre la possibilité de prévoir et d'organiser les redéploiements jugés nécessaires. Cette réflexion sur les missions ne saurait se faire de manière strictement interne : un regard externe est, en effet, nécessaire, qui soit celui non d'un contrôleur ou d'un censeur, mais d'une aide à la décision. Trop souvent, en effet, il est apparu que les missions étaient auto-justifiées et qu'elles visaient à légitimer, par contrecoup, les structures chargées de les exécuter et le personnel – voire tel corps spécifique – affecté à cette tâche.

Définir les missions à cinq ans de chaque administration

Les programmes pluriannuels de modernisation de chaque ministère constituent une première étape vers la définition et l'exposé public de ses missions. Entreprise utile de formalisation de ce qui reste implicite, ces programmes, débattus avec les partenaires sociaux, ne participent cependant pas d'un réexamen systématique des missions, mais tendent plutôt à les conforter. Ils permettent toutefois de fixer un cadre aux gestionnaires de personnel soucieux d'adapter le recrutement et la formation aux buts poursuivis. Ils doivent être pris avec précaution dans la mesure où ils sont implicitement construits dans le cadre d'une stabilisation, voire d'une augmentation, des moyens.

Les missions peuvent ou doivent évoluer. Une évaluation périodique doit permettre d'anticiper et de faciliter ces évolutions – par exemple dans le cadre d'une revue de programmes telle qu'elle a déjà été évoquée. Validées par le Premier ministre, à la suite d'analyses approfondies qui relèvent du contrôle de gestion, les missions ainsi explicitées constitueraient l'une des bases d'une contractualisation entre le ministère, la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Le préalable consiste toutefois dans la *mise en place d'un contrôle de gestion qui ne peut incomber ni au ministère chargé du budget – qui serait alors juge et partie –, ni à la Cour des comptes – dont ce n'est pas la mission première*. De fait, un tel service, à vocation essentiellement méthodologique et de contrôle, *ne pourrait dépendre que du Premier ministre*, même s'il est indispensable que, dans chaque ministère, y compris au niveau déconcentré, des cellules de contrôle de gestion professionnelles soient créées, utilisant les instruments conçus par ce service.

Pour autant, les choix d'organisation et les agents à mettre en face ne découlent pas automatiquement du simple énoncé des missions. Il peut exister plusieurs manières de satisfaire celles-ci, tant sur le plan de l'organisation interne que dans le cadre d'une délégation contrôlée à d'autres entités mieux à même de les remplir à coût moindre. C'est la raison pour laquelle la définition des missions doit s'accompagner d'une présentation de l'organisation qui les sous-tend et d'une analyse de la performance. Un progrès considérable serait déjà réalisé si la présentation des missions à accomplir s'accompagnait de plusieurs choix alternatifs en termes d'organisation.

Établir une liaison entre la modification de l'organisation et la gestion des ressources humaines

De nombreux travaux sont depuis longtemps conduits, dans le cadre de la réforme de l'administration, sur l'organisation des services : réflexions et

propositions sur la structure de l'administration centrale et le regroupement de certains services⁵², réorganisation des services déconcentrés et de leur implantation territoriale⁵³, développement depuis une vingtaine d'années de mesures, rythmées par de nombreuses lois, qui visent à mieux prendre en compte l'usager du service public (réponse aux courriers adressés, possibilités de recours, fin de l'anonymat des fonctionnaires, conditions de l'accueil, politique d'information, etc.). S'y ajoutent également des dispositions qui tendent à externaliser certaines tâches considérées comme connexes à la mission de service public ou qui, même si elles en constituent l'un des centres, peuvent, au moins pour partie, être confiées à des organismes extérieurs. Enfin, l'informatisation et le développement des nouvelles technologies modifient de fond en comble l'organisation de la quasi-totalité des services, allant jusqu'à remettre en cause l'existence de certains d'entre eux⁵⁴.

L'ensemble de ces réflexions et de ces dispositions contribuent à modifier non seulement la gestion quotidienne des ressources humaines, mais aussi les prévisions de recrutement, la formation et la carrière. Il convient de procéder en plusieurs étapes. La première, en tenant compte des missions, des réorganisations et des évolutions technologiques, conduit à déterminer les besoins en emplois. La deuxième doit permettre, à partir de l'existant, de tracer les perspectives d'évolution (nombre de départs « naturels », nombre et qualités des personnes à recruter, actions plus volontaires à accomplir en termes de formation et de reconversion). La troisième, qui relève, elle, de la gestion des ressources humaines au sens strict, consiste à traiter les cas individuels, le cas échéant en s'appuyant sur les ressources de l'environnement administratif proche (pôles de compétences communs, échanges avec d'autres administrations, redéploiements internes à une administration). Pour ce faire, *il faut doter chaque service déconcentré et chaque préfecture d'un gestionnaire des ressources humaines bien formé*. Appuyé par les directions centrales compétentes, il ne serait pas un simple gestionnaire du personnel. En effet, les restructurations et les redéploiements nécessaires doivent conduire chaque service déconcentré à en gérer les conséquences, notamment en termes de mobilité et de formation.

En général, les conséquences implicites des changements d'organisation sur la gestion du personnel sont bien perçues par les gestionnaires. En revanche, faute de capacité à construire un lien explicite entre celle-ci et ceux-là et à conduire un dialogue clair avec les partenaires sociaux, faute surtout de gestionnaires compétents en matière de ressources humaines au niveau déconcentré et de mises en réseau tant ministérielle qu'interministérielle sur un plan local, il est difficile d'aller jusqu'au bout des évolutions nécessaires. En particulier, en ce qui concerne le dialogue social, les comités techniques paritaires sont certes consultés sur toutes les mesures d'organisation et leurs séances sont l'occasion de débattre de leurs conséquences sur la gestion du personnel. Il reste qu'ils ne sont pas adaptés à une réflexion sur les restructurations de grande ampleur, surtout si elles dépassent le périmètre d'un ministère. Ils ne permettent pas notamment de définir des stratégies de reconversion d'un service ou d'une administration qui n'ont plus de raisons d'être. Inversement, ils ne fournissent pas un cadre adapté pour une discussion sur les effets des changements progressifs d'organisation sur le personnel. Enfin, ce ne sont pas des instances où l'on peut discuter des perspectives de recrutement et des mesures relatives à l'organisation future des carrières.

(52) Cf. notamment le rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État présidée par Jean Picq, L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde, mai 1994 et les documents de travail de l'ancien Commissariat pour la réforme de l'État.

(53) Cf. notamment les travaux du Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations, notamment les Recommandations pour conduire la transformation des administrations centrales dans le cadre de la mise en œuvre de la déconcentration (juillet 1993), les Trente-trois propositions pour rendre plus efficace l'administration territoriale de l'État (avril 1995) et l'Atlas des services déconcentrés de l'État qui l'accompagne.

(54) Cela n'empêche pas pourtant, dans la réalité, que l'informatisation de certains services de gestion ne s'est parfois traduite par aucune évolution dans leur organisation et dans leurs effectifs et ne s'est accompagnée d'aucun plan de formation.

L'absence de lieu de concertation sur ces évolutions peut contribuer à décourager une réflexion systématique des gestionnaires. Elle peut conduire à un durcissement des relations sociales lors de l'annonce de mesures de restructuration importantes qui n'avaient pas été suffisamment discutées en amont. Elle peut aussi retarder la prise de conscience d'évolutions inéluctables, qui sont alors annoncées et décidées tardivement, au lieu d'avoir été anticipées. Surtout, elle empêche l'émergence d'une prévision des évolutions administratives qui, seule, permettrait de déterminer les grandes orientations de la politique du personnel.

*Chaque administration devrait dès lors, sur la base des remontées des administrations déconcentrées, élaborer un schéma-cible à dix ans. D'une part, ce schéma décrirait les principales fonctions à renforcer (par exemple, évaluation, contrôle de gestion, technologies de l'information) et, à l'inverse, celles dont l'importance devrait diminuer (par exemple, saisie ou traitement manuels de masse, tirage de documents sur support papier, et des fonctions spécifiques à une administration particulière), ainsi que les procédures à réviser. D'autre part, il mentionnerait la possibilité de fermeture de certains services, le regroupement et la création d'autres – même s'il ne saurait être question d'affichage *a priori*, non précédé d'une concertation. Par ailleurs, il aurait à chiffrer de manière estimative les conséquences en termes de charge de travail du développement soit des nouvelles technologies en général, soit de nouvelles procédures ou mesures. Les mesures décidées ou possibles de redéploiement territorial et d'externalisation seraient également systématiquement analysées. Enfin, l'ensemble de ces données seraient reliées aux principales variables de la gestion du personnel (recrutement en nombre et en qualification, mesures de reconversion et de formation, redéploiements envisageables sur d'autres services ou d'autres administrations, répartition des différentes catégories d'effectifs entre services, etc.).*

Développer les indicateurs de résultats et les analyses de performance

La mesure des résultats peut être liée aux objectifs poursuivis — ce qu'on appelle traditionnellement « l'efficacité » —, alors que les analyses de performance, qui comparent les résultats et les coûts, relèvent de ce qu'on désigne par le terme « efficacité ». Il convient d'y ajouter, point plus délicat, des appréciations sur la pertinence des actions menées, autrement dit un regard critique sur la signification des missions décidées et des actions conduites.

Les analyses de résultats et de performance se développent dans l'administration, en particulier lorsque les effets des actions et des changements d'organisation peuvent être mesurés à l'aide d'indicateurs reposant sur des données fiables et aisément disponibles. Il en va ainsi pour les administrations qui ont un contact direct ou indirect avec le public : la durée du traitement des dossiers, le taux de réclamation, les délais d'attente, le coût analytique unitaire par dossier (bien) traité, les indications quant à la satisfaction des usagers, etc. donnent une mesure de l'efficacité et de l'efficacité. Le plus difficile est bien souvent d'isoler les facteurs de succès et d'échec, ce qui oblige en général à comparer plusieurs services, à faire de l'étalonnage comparatif (« *benchmarking* »), afin d'imputer à chaque fois la part qui revient à l'organisation, aux technologies, aux différentes catégories de personnel, à l'environnement réglementaire, etc. Ce type d'analyses présente un intérêt pour les fonctionnaires et les administrations, mais aussi pour les usagers et les contribuables pour lesquels elles constituent un moyen pédagogique d'apprécier l'utilité et l'efficacité de la dépense publique.

Des analyses de ce type ont été conduites dans le cadre des projets de service et des conventions d'organisation et de gestion conclues avec deux caisses nationales dans le domaine de la protection sociale. Il convient de les développer davantage en évitant deux écueils. D'une part, il faut éviter que ces indicateurs soient imposés par le sommet, sans faire l'objet d'une analyse et d'une

appropriation par le personnel. *Il est même souhaitable, autant qu'il est possible, que les agents participent au choix et à la construction des indicateurs pertinents et qu'ils soient impliqués dans l'analyse des résultats et de la performance.* D'autre part, il faut se prémunir contre un certain scepticisme quant aux effets concrets sur le personnel des analyses de résultats et de performance. C'est une règle de toute politique de déconcentration : il faut que des résultats positifs, clairement imputables aux agents ou à certaines catégories d'entre eux, se traduisent par des mesures concrètes en leur faveur.

Enfin, ces mesures de résultats et de performance doivent être mises à profit pour élaborer des stratégies de correction et de redéploiement des actions. Il convient également d'évaluer les marges de changement. Ainsi, on ne peut reprocher à un service donné de ne pas accomplir des réformes qui ne dépendent pas de lui directement. Inversement, une fois qu'un diagnostic est établi, il serait préjudiciable à la crédibilité de l'ensemble de l'organisation, qu'aucune mesure correctrice ne soit prise. *L'association systématique des usagers* à ces travaux serait de nature à constituer une incitation à agir importante.

Mettre en place des procédures de quasi-contrats d'objectifs aux différents échelons

L'une des méthodes traditionnellement évoquées pour expliciter les missions consiste à établir des « quasi-contrats » d'objectifs et de moyens⁵⁵. En matière d'emploi public, comme dans les autres domaines, la contractualisation concerne plusieurs niveaux.

Il peut, en premier lieu, s'agir d'un *contrat qui lie un ministère déterminé et la direction du budget* — et parfois aussi la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Ce type de contrat offre au gestionnaire l'avantage d'une plus grande prévisibilité de son horizon de travail — en général trois ans — et met en principe à l'abri de mesures de régulation budgétaire. Pendant la période du contrat, les jeux sont clairement déterminés de part et d'autre. Il est peu concevable que ces contrats soient conclus avec tous les ministères. Le budget de l'État y perdrait, en effet, la souplesse qui lui est nécessaire et la capacité à répondre à des difficultés conjoncturelles momentanées. Ensuite, s'ils pallient les risques d'une gestion erratique et de mesures budgétaires aveugles, les contrats ne sont pas en tant que tels des instruments complets et cohérents en matière de recrutement et de gestion du personnel. Enfin, une politique de gestion de l'emploi public ne peut consister en l'addition de politiques spécifiques, mais doit avoir une dimension interministérielle. La question se pose alors des éléments que la direction générale de l'administration et de la fonction publique peut inclure dans les contrats conclus avec les ministères (par exemple, incitation à la mobilité externe, accueil de fonctionnaires provenant d'autres ministères et de fonctionnaires étrangers, stratégie de placement dans les organismes internationaux et européens, etc.).

Un deuxième type de contrat est passé entre l'administration centrale du ministère — par exemple, la direction du personnel — *et un service déconcentré.* Une procédure comparable d'affectation des moyens avait été pratiquée dans le cadre du « plan objectifs moyens » du ministère de l'équipement. Une fois déterminés des indicateurs pertinents, un engagement d'atteindre des objectifs est conclu en contrepartie de l'attribution de moyens. Si les résultats sont supérieurs, le service réalise un « gain » qui lui est attribué⁵⁶. Un tel système suppose des mesures précises de

(55) Cette procédure n'est pas nouvelle : dans la fonction publique hospitalière par exemple, le projet d'établissement fait l'objet d'un contrat avec l'agence régionale d'hospitalisation.

(56) Ce gain doit bien être attribué soit au service (amélioration des conditions de travail, par exemple), soit à des actions d'intérêt collectif (par exemple, action sociale). Il ne paraît pas souhaitable qu'ils aillent directement aux agents eux-mêmes, pour lesquels il convient de prévoir des méthodes plus individualisées de prise en compte de la manière de servir.

résultats et de performance. L'attribution de « gains » suppose aussi une certaine fongibilité, voire la libre utilisation de crédits (crédits de fonctionnement hors personnel et

crédits servant de base à la rémunération par exemple)⁵⁷. Se posent toutefois la question de l'évolution des objectifs et de la structure et le problème de la pertinence des missions et de l'organisation existante.

Cette procédure quasi contractuelle peut être développée à d'autres niveaux, notamment à l'intérieur des services déconcentrés. Elle peut lier un chef de service et un groupe d'agents ou quelques agents en particulier. Mais cela suppose que l'apport de la tâche de chacun à la satisfaction des objectifs communs puisse être mesuré. En outre, les objectifs doivent être réalistes. De tels contrats permettent de préciser les missions et doivent favoriser une plus grande motivation des agents. Mais il s'agit d'un cadre et d'une méthode de gestion. Ils ne constituent pas, par eux-mêmes, l'élément essentiel d'une politique de gestion des ressources humaines.

(57) Une expérimentation de globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération est en cours dans quatre préfectures (Franche-Comté, Haute-Normandie, Finistère, Isère). Ses modalités sont déterminées par une circulaire du 20 septembre 1999 du ministre de l'Intérieur, du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du secrétaire d'État au budget. Si elle était généralisée, elle aurait des conséquences considérables en termes d'organisation : transfert des compétences de gestion des ressources humaines du niveau central au niveau déconcentré, effacement des CAP centrales au profit des CAP locales, etc. Elle suppose toutefois la mise en place d'un contrôle de gestion au niveau des préfectures qui, aujourd'hui, n'existe pas. Un autre exemple est donné par la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Haute-Normandie qui, en 1999, a signé un contrat expérimental avec le préfet et le trésorier payeur général de la région, ainsi qu'avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ce contrat permet à la DRIRE d'établir un budget global dans lequel les crédits de fonctionnement et les crédits de personnel sont fongibles. Le report d'un exercice à un autre est autorisé et la distribution de primes (jusqu'à 20% des économies réalisées) au personnel est possible. En contrepartie, la DRIRE est soumise à des objectifs et à une obligation de résultats conformes à sa certification ISO 9002 (source : Optique, mars 1999).

Propositions

1. *Organiser le contrôle de gestion à tous les niveaux.* Un organisme interministériel de contrôle de gestion, dépendant du Premier ministre, pourrait être créé. Chaque ministère devrait mettre en place un contrôle de gestion, au niveau central comme à l'échelon déconcentré.
2. *Élaborer dans chaque administration un schéma-cible à dix ans.* Il comprendrait des éléments sur l'évolution des missions, des structures, au niveau central et territorial, et des objectifs à atteindre. Sur la base du contrôle de gestion et de la remontée des informations des services extérieurs, il articulerait les missions définies par le pouvoir politique et leurs conséquences en termes d'organisation, de révision des procédures et de gestion du personnel.
3. *Doter chaque service déconcentré et chaque préfecture d'un gestionnaire des ressources humaines bien formé.* Appuyé par les directions centrales compétentes des ministères, il ne serait pas un simple gestionnaire de personnel. En effet, les restructurations et les redéploiements nécessaires doivent conduire chaque service déconcentré à en gérer les conséquences, notamment en termes de mobilité et de formation.
4. *Développer les indicateurs de résultat et les analyses de performance.* Ils ne sauraient se faire sur une base descendante, mais au contraire remontante. Les usagers doivent être associés à ce travail.
5. *Développer les contrats d'objectifs.* Autant que possible, et sur la base de missions clairement définies, mais qui devront être actualisées, des contrats d'objectif doivent être signés entre le plus grand nombre de ministères, la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique, ainsi qu'entre chaque administration centrale et ses services déconcentrés. Ces contrats doivent comporter une analyse des pistes de productivité.

Chapitre 2 : Les outils d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences exige que soient remplies des conditions préalables : un dialogue social qui prenne en compte sa nécessité, une connaissance par les agents de l'évolution souhaitable des missions définie par le pouvoir politique, une appréciation de l'impact de l'utilisation et des potentialités des nouvelles technologies et un état des lieux de la sous-traitance et de l'externalisation. Les développements qui suivent présentent quelques-uns des éléments constitutifs de toute gestion prévisionnelle, celle-ci faisant l'objet, par ailleurs, d'un rapport particulier⁵⁸.

Analyser les besoins à moyen terme en termes quantitatifs et qualitatifs : un outil d'adaptation des moyens aux missions

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences repose sur l'analyse du personnel nécessaire en termes de niveau d'effectifs et de qualification à masse salariale donnée. Une telle analyse présente un double intérêt. D'une part, elle permet de programmer plus adéquatement les recrutements nécessaires, catégorie par catégorie. D'autre part, elle conduit à une analyse rigoureuse des possibilités d'évolution du personnel en place, en fonction de l'évolution des missions et des structures (redéploiements envisageables et souhaitables, reconversions à prévoir, liées à un changement des tâches à accomplir et à leur organisation, notamment en fonction de l'évolution des technologies), des aptitudes et des qualifications des agents. Cette double approche, quantitative et qualitative, est indispensable. Elle découle nécessairement de l'analyse des missions.

Parvenir à définir le personnel nécessaire en termes quantitatifs et qualitatifs exige en amont une bonne connaissance des caractéristiques du personnel, du marché du travail extérieur et une anticipation de l'organisation du travail. Sur ce plan, dans la quasi-totalité des ministères, tout reste encore à construire.

On ne saurait pour autant considérer cette connaissance comme le fondement opérationnel de la gestion prévisionnelle. Celle-ci doit reposer sur des éléments de gestion plus personnalisés et plus fins, c'est-à-dire une gestion des ressources humaines au sens propre. Tous les outils de connaissance statistique et tous les plans théoriques d'adaptation des moyens aux missions ne peuvent aboutir si cette gestion n'est pas mise en place, au niveau le plus déconcentré possible. De fait, toute gestion des restructurations de services, des redéploiements, des plans de formation ou des mobilités, qui combine des éléments individuels et collectifs, ne pourrait alors être mise en œuvre.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences constitue donc pratiquement la troisième étape après la connaissance fine des agents et la mise en place d'une gestion des ressources humaines capable de fonctionner.

(58) On pourra aussi se référer au rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, Les gestionnaires de personnel dans l'administration, octobre 1999.

Organiser les carrières : un résultat essentiel de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Un objectif essentiel de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est *la construction de parcours individuels*. Tout en tenant compte de l'organisation générale et des besoins en emplois et en compétences, elle doit également permettre à chaque administration d'organiser de manière valorisante la carrière de ses agents. La faculté de construire une carrière adaptée pour chaque agent à ses aptitudes et à ses ambitions ne peut qu'être profitable à l'administration dans son ensemble. Il ne s'agit certes pas d'organiser des plans de carrière à proprement parler, même s'il est opportun que des perspectives de carrière à moyen terme, certes révisables, puissent être dessinées. Il est aussi souhaitable qu'une mise en concurrence transparente pour l'accès à certains postes puisse être organisée en cours de carrière et que, dans cette perspective, des postes à profil soient définis. Chaque ministère doit constituer son « vivier ».

Deux problèmes doivent toutefois être pris en compte. En premier lieu, il convient de faire en sorte que la carrière d'un agent ne soit pas prédéterminée au sein d'une structure trop étroite. *Un jugement formé sur lui à un moment donné ne saurait orienter toute sa carrière future*. S'il convient d'évaluer, de manière aussi incontestable que possible, ses talents et ses capacités, le droit à l'erreur doit être reconnu et une diversité de perspectives ouverte. De ce point de vue, il importe d'apprécier au meilleur niveau possible, pour chaque catégorie de personnel, le lieu où ces perspectives sont dessinées. Il peut s'agir, dans certains cas, du service déconcentré, du ministère ou, plus rarement, d'un niveau interministériel en complément de la gestion effective faite par le ministère, notamment pour certaines catégories de cadres. Pour la fonction publique hospitalière, la carrière ne doit pas être enfermée au sein d'un établissement hospitalier donné.

En second lieu, la définition d'un parcours professionnel exige certaines conditions. Elle suppose d'abord des marges de manœuvre, supérieures à celles qui existent aujourd'hui, en termes d'évolution de carrière, de formation et de promotion. Des pyramides démographiques moins fermées devraient y contribuer à l'avenir. Elle implique en particulier une meilleure vision des postes disponibles à moyen terme et des qualifications qu'ils exigent. Ainsi serait-il procédé à une gestion des emplois et des compétences, et pas seulement des grades et des niveaux hiérarchiques. Enfin, la mobilité fonctionnelle et géographique doit être clairement intégrée dans la gestion des carrières.

Organiser et encourager la mobilité fonctionnelle et géographique, en en faisant un instrument « qualifiant »

L'ensemble des gestionnaires de personnel et parfois les organisations syndicales elles-mêmes s'accordent pour affirmer que la mobilité fonctionnelle est trop faible. La mesure de ce phénomène est cependant très délicate. Les changements de position statutaire (détachements, mises à disposition) concernent environ 3% des fonctionnaires de l'État chaque année. Les mutations sont beaucoup plus nombreuses (parfois jusqu'à 25% d'un corps chaque année) car elles sont perçues comme une procédure plus normale par les agents. Il est cependant impossible de mesurer l'impact des mutations sur la mobilité fonctionnelle, toutes n'étant pas accompagnées d'un changement dans les fonctions exercées. Il conviendrait aussi d'intégrer la réussite à des concours internes dans le décompte des cas de mobilité fonctionnelle. De même, la fusion des corps peut être analysée comme une forme de mobilité fonctionnelle.

L'absence de mobilité sur une vaste échelle contribue à bloquer les carrières ; elle est source de routine et de sclérose et fige, souvent de manière absurde, les structures administratives. Enfin, la

faiblesse de la mobilité fonctionnelle, mais aussi géographique, empêche de remédier aux situations ponctuelles de sureffectifs ou de sous-effectifs. Le blocage dû aux pyramides démographiques actuelles aggrave encore cette situation et conduit chaque ministère et chaque corps à se protéger contre des « intrusions » extérieures. En toute hypothèse, le verrou que représente la pyramide par âges doit sauter. On a vu ainsi que les personnes affectées en dehors de leur administration par détachement ou mise à disposition étaient souvent pénalisées dans leur carrière et peu défendues au cours des réunions des commissions administratives paritaires. De fait, sauf dans certains grands corps, la gestion des fonctionnaires détachés est quasiment inexistante. De plus, la plupart des ministères ne connaissent qu'une ouverture faible pour l'accès à certains postes, notamment fonctionnels.

Dans certains cas, la mobilité est quasiment impossible : une spécialité très marquée et propre à un ministère ou à une administration contrarie la mobilité de l'agent qui la possède. Mais ce cas de figure est rare : dans bien des cas, des spécialités, même pointues, sont exportables d'un service et d'un ministère à d'autres. *A fortiori*, des compétences clairement orientées, par exemple en droit, en gestion des ressources humaines, en gestion budgétaire, sont parfaitement transposables d'un ministère à un autre, d'une administration à un service déconcentré, d'un hôpital à un établissement public, de la fonction publique territoriale à la fonction publique de l'État.

Pour parvenir à améliorer la mobilité, plusieurs méthodes ont été évoquées. La première consiste à *créer une réserve d'emplois au niveau déconcentré*, les agents correspondants pouvant être affectés dans les services exprimant un besoin ponctuel de personnel. Cette mesure permettrait d'affecter un fonctionnaire en poste dans un service à un autre, sans que le premier service se sente dépossédé de « ses » agents et que le second ait l'impression d'être propriétaire des nouveaux emplois qui lui sont affectés. Il conviendrait toutefois d'éviter que cette réserve soit asséchée par des tirages réguliers pour des besoins durables et qu'elle soit reconstituée chaque année. Sous une autre forme, on pourrait imaginer, pour certaines spécialités, *une réserve d'emplois au niveau national*. Toutefois, une telle solution, destinée à remédier à des blocages ou à des inadaptations temporaires et ponctuelles, ne saurait constituer une réponse durable à l'absence de mobilité.

Il convient d'aller plus loin. Une première piste consisterait à définir, par exemple lors des négociations de chaque ministère avec la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique, *des incitations à la mobilité*. *Les ouvertures de poste seraient ainsi subordonnées aux efforts du ministère en matière de mobilité* (accueil d'agents venant d'autres ministères ou d'autres fonctions publiques, placement valorisé de fonctionnaires dans des organisations nationales et européennes). Ces incitations varieraient nécessairement suivant les grades. Pour les agents non cadres, la mobilité fonctionnelle serait essentiellement interne, même si les possibilités de mobilités interministérielles devraient être élargies. Pour les cadres, *a fortiori* les cadres supérieurs, la mobilité devrait être davantage interministérielle⁵⁹. Chaque ministère devrait être apprécié dans ses efforts en faveur de la mobilité à la fois par sa capacité à envoyer ses agents dans d'autres structures et par son ouverture à des candidatures provenant d'autres ministères et d'autres fonctions publiques. *Il pourrait être envisagé de réserver à la mobilité – au sens non statutaire – un pourcentage significatif (20 à 30%) des postes d'encadrement supérieur dans chaque ministère*.

Une telle solution serait certes fort contraignante, mais elle paraît aujourd'hui s'imposer. À plus long terme, comme on le verra, ce sont les règles qui président au détachement et, plus encore, à la définition des corps qui devront être repensées.

(59) Sur un plan ministériel, la limitation à trois ans renouvelables une fois de la durée d'occupation d'un emploi de chef de service, de directeur adjoint ou de sous-directeur d'administration centrale, décidée par le décret du 21 février 2000, constitue un premier pas vers plus de mobilité de l'encadrement supérieur.

En ce qui concerne la *mobilité géographique*, des incitations, mais aussi des sanctions, pourraient être mises en place, sur le modèle de ce qui est pratiqué pour les agents qui servent à l'étranger⁶⁰. De telles dispositions pourraient être étendues aux catégories de fonctionnaires pour lesquelles il ne paraît pas souhaitable (notamment police, gendarmerie, magistrature⁶¹, directeurs de préfecture) que la durée dans un poste soit trop longue⁶². Il convient aussi de considérer, pour certains postes, les risques d'une trop forte perméabilité avec le milieu local, qui peut nuire à l'indépendance requise des fonctionnaires.

Dans certains cas également, l'administration paraît avoir une attitude ambiguë, comme en matière de politique de la ville. La nouvelle bonification indiciaire constitue un facteur incitatif, encore que son montant ne paraisse pas toujours suffisamment attractif eu égard aux contraintes rencontrées. Toutefois, les dispositions relatives à l'avancement, à la promotion et à la préférence dans le choix de l'affectation future constituent une incitation ambiguë : ce qui paraît attirant dans une telle mobilité géographique est la faculté de partir dans des conditions favorables du poste qu'on a accepté. Il conviendrait pour le moins que l'octroi des avantages en termes de poursuite de carrière soient subordonnés au maintien dans le poste pendant une période plus longue qu'actuellement, par exemple de cinq ans.

Faire de la formation continue une obligation prise en compte dans le déroulement de la carrière

La formation continue n'est que rarement bien organisée dans la fonction publique. Elle répond souvent à des besoins ponctuels, mais elle ne s'inscrit qu'exceptionnellement dans un projet de carrière défini conjointement par l'administration gestionnaire et l'agent. Elle n'est pas non plus le résultat d'une analyse des besoins d'adaptation des compétences aux nouvelles données, notamment technologiques. Certes, certains ministères ont souhaité instaurer une formation à des étapes essentielles de la carrière, formation préalable à la prise de fonction, mais cette pratique est loin d'être généralisée. De manière générale, il n'existe pas de réflexion structurée sur les formations à développer en priorité en fonction des nouveaux besoins.

On est encore loin des plans individuels de formation pluriannuels permettant d'accompagner un développement personnel harmonieux et valorisant. Le lien entre le changement de fonctions ou leur évolution et la formation continue doit être mieux établi. Il convient certes de distinguer l'avancement au choix, qui doit prendre en compte la formation continue, et les métiers et statuts particuliers qui, en tant que tels, imposent une obligation de formation. Ce principe signifie que la formation n'est pas un « droit » attribué sans contrepartie aux agents : d'ailleurs, un tel droit n'a de justification et d'intérêt que s'il répond aux nécessités du service. Tel est d'ailleurs l'objet des entretiens de formation qui se sont développés depuis une dizaine d'années dans les administrations. La formation est l'instrument d'un progrès personnel dans la satisfaction des tâches que l'agent doit remplir et d'un projet partagé par l'administration et le fonctionnaire. Ce principe prend aussi en compte le fait que la progression de la carrière, en termes de responsabilité, nécessite souvent une formation adéquate, préalable à la prise de poste. Il ne paraît pas anormal qu'un agent, qui aurait refusé qu'une formation lui soit dispensée ou qui ne l'aurait pas suivie avec succès, puisse se voir refuser l'accès à un emploi auquel il aurait pu en principe prétendre, voire que le maintien dans son emploi puisse être reconsidéré. Cette obligation de formation devrait alors

(60) Après six ans, leurs indemnités diminuent significativement et peuvent être réduites à zéro.

(61) Dans ce cas, la règle de mobilité doit être compatible avec l'indépendance et l'inamovibilité, constitutionnellement garanties, des magistrats du siège.

(62) Il peut exister aussi des obstacles à la mobilité géographique liés à l'insuffisante prise en charge des frais de changement de résidence.

être systématiquement organisée afin d'assurer l'égalité de traitement des agents. Logiquement, la contrepartie d'une telle obligation est que chaque agent puisse disposer, en fonction de ses possibilités d'avancement statutaire ou de progression de fonctions, d'une proposition de programme solide de formation, ce qui se fait déjà pour certains corps.

Un tel dispositif aurait plusieurs avantages. En premier lieu, les agents seraient mieux à même d'apprécier les formations qui leur sont vraiment utiles dans le déroulement de leur carrière en fonction des besoins de l'administration et de les sélectionner en connaissance de cause. Ensuite, l'administration serait obligée de concevoir de manière plus rigoureuse des parcours professionnels pour les agents : il existe une interaction naturelle entre le travail de définition de profils de postes et celui de conception d'un programme de formation. Enfin, de telles procédures ne pourraient qu'exercer des effets positifs sur la formation continue elle-même, en termes à la fois de pertinence et de qualité. Les programmes de formation pourraient ainsi être mieux cadrés et plus sélectifs. Cette action sur l'offre de formation ne serait pas la moins importante. Il conviendra, notamment au niveau déconcentré, d'associer les organisations syndicales à la discussion.

Ce programme de formation devrait être clairement négocié avec chaque agent et prendre en compte tant les nécessités du service que les aspirations des agents. Il devrait être également « ouvert », c'est-à-dire donner le choix d'évolutions de carrière dans plusieurs directions, en fonction des données disponibles sur les changements à venir dans les métiers et les techniques. Il ne sert, en effet, à rien d'orienter des agents vers des formations à des métiers soit qui sont déjà largement pourvus, soit qui sont conduits à se raréfier. On peut par exemple estimer qu'il existe des potentialités importantes d'évolution des métiers liés au secrétariat vers les nouvelles technologies de l'information, la documentation ou l'accueil.

Redéfinir périodiquement la pyramide des emplois

La gestion prévisionnelle doit prendre en compte non seulement le contexte général dans lequel elle prend place, à savoir l'organisation du travail, l'évolution des missions et les contraintes extérieures auxquelles les agents doivent faire face, mais aussi la manière dont on peut associer adéquatement les emplois effectifs et les grades autour desquels la fonction publique est construite. En effet, deux types de situation peuvent se produire : certaines fonctions évoluent vers une déqualification relative, alors même que le personnel recruté peut détenir un diplôme de plus en plus élevé ; d'autres, au contraire, requièrent une qualification accrue, ce qui peut créer une difficulté pour certains agents à tenir le poste. Bien souvent, le seul intitulé du poste et même, lorsqu'elle existe, la fiche de poste qui lui est associée, ne permettent pas de connaître les compétences et les qualifications réelles qu'il requiert et, encore moins, de discerner l'évolution du contenu du travail.

Dès lors, *une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences suppose de redéfinir périodiquement la pyramide des emplois*. Certes, la correspondance entre les corps, les grades et les compétences et qualifications à mettre en œuvre ne saurait être stricte, sauf à compromettre toute évolution. Il importe au moins d'apprécier périodiquement l'évolution du contenu des fonctions. Il convient également de tenir compte de la dimension démographique des pyramidages de grade des emplois. Les améliorations constatées ces dernières années, notamment en termes de repyramidage, correspondent à une démographie particulière dans la fonction publique de l'État. Les nombreux départs à la retraite de ces prochaines années devraient conduire à réexaminer le niveau des pyramidages actuels pour mieux les adapter à la nouvelle démographie des effectifs.

Un moyen de répondre à cette exigence consiste, selon certains, à procéder à une « cotation » des postes, ce que certains ministères ont entrepris, notamment pour des postes d'encadrement. Cette solution requiert deux conditions : d'une part, la cotation doit inclure des données précises sur les compétences et les qualifications attachées aux emplois ; d'autre part, sa révision périodique est impérative. De surcroît, il importe que cette procédure ne soit pas « bureaucratique », mais indicative et transparente. Toutefois cette entreprise est extrêmement lourde pour des résultats qui ne sont pas toujours probants. La cotation ne peut, en général, qu'être souple et procéder par définition de groupes assez larges. Il est quasiment impossible de prétendre « classer » et hiérarchiser entre eux tous les postes selon des grilles multicritères. Enfin, pour certains postes, la cotation revêt dans son principe une dimension interministérielle qui risque d'être ingérable. Au niveau déconcentré, un tel système indicatif permettrait d'organiser de manière transversale l'affectation du personnel non cadre, mais il paraît plus simple de s'engager dans la définition de postes à profil.

L'emploi précaire : sous-produit des rigidités et des insuffisances de la gestion

L'emploi précaire s'est développé dans la fonction publique en réponse à une situation d'urgence. Il peut s'expliquer, pour partie, par la volonté des gouvernements de faire assumer par la fonction publique une partie de la lutte contre le chômage. Les administrations ont pu jouer ce rôle parce que certaines tâches n'étaient plus prises en charge par les fonctionnaires, notamment depuis la suppression de la catégorie D. L'existence de nombreux emplois de ce type dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière amène cependant à penser que la disparition de la catégorie D n'est pas le seul facteur entrant en ligne de compte dans cette évolution. De plus, alors même que certaines administrations reconnaissent l'existence d'agents mal ou insuffisamment employés, d'autres apparaissent en sous-effectifs par rapport à leurs missions, ce qui a entraîné le recrutement de vacataires et de contractuels. L'inadaptation des postes ouverts par concours – notamment pour les agents administratifs – est souvent invoquée à ce propos, ainsi que l'absence de lissage des recrutements. S'y ajoute la difficulté d'assurer la mobilité des agents d'un service vers un autre.

Il apparaît ainsi que le développement de l'emploi précaire résulte de dysfonctionnements dans la gestion, en ce qui concerne tant les recrutements que la prise en compte de la fluctuation de l'activité des services. On ne saurait l'imputer directement dans la plupart des cas aux règles définies par le statut général des fonctionnaires. On ne saurait non plus, dans son principe, condamner le recours par l'administration à des vacataires, en particulier pour faire face au remplacement d'un agent en congé de maladie ou de maternité ou à des charges de travail ponctuelles. Ce type de recrutement répond également à des besoins saisonniers.

Le développement des emplois précaires pose cependant en tant que tel des problèmes de gestion. En effet, depuis plus d'une vingtaine d'années, il donne lieu à des plans de titularisation, justifiés dans leur principe, mais qui contribuent à désorganiser les pyramides démographiques et à remettre en cause le principe du concours. Quant aux emplois aidés, ils aboutissent souvent à créer de fait des emplois permanents⁶³ et à dissuader de toute réflexion sur une nouvelle organisation des services. Surtout, pour un grand nombre de jeunes, faute de qualification pendant leur séjour dans l'administration, ces emplois se révèlent peu « insérants », comme le montrent les études sur le devenir des contrats emploi solidarité et des contrats emplois consolidés : plus de la moitié se retrouvent à la recherche d'un emploi un an après avoir quitté leur fonction dans l'administration⁶⁴.

(63) Cf. rapport public de la Cour des comptes de 1996.

(64) Il s'agit là de données partielles établies par le ministère de l'emploi et de la solidarité à partir d'enquêtes ponctuelles. On ne dispose pas de données exhaustives fiables. Une enquête a toutefois été menée

De surcroît, leur faible qualification et l'absence de formation les empêchent en général de prétendre, avec une chance de succès, intégrer la fonction publique par la voie des concours administratifs. Une grande désinvolture et certains abus dans les conditions d'emploi ont caractérisé la gestion des contrats emploi solidarité, que le programme « nouveaux emplois – nouveaux services » (dit « emplois-jeunes ») ne devrait pas reproduire, même s'il n'est pas exempt « d'effets d'aubaine » pour certaines collectivités. Toutefois ces emplois, lorsqu'ils sont exercés sur des fonctions non remplies par les administrations (notamment dans le cadre de la politique de la ville), sont aussi parfois d'une grande utilité pour le service public. Ils permettent dans bien des cas de desserrer les contraintes de présence et d'ouverture de certains services.

Plusieurs pistes de solution peuvent dès lors être évoquées. En premier lieu, *l'administration doit être en mesure de mieux anticiper ses besoins et de caler, sur une moyenne période, ses recrutements et donc l'ouverture des concours*. Cela devrait être l'un des éléments pris en compte dans les contrats pluriannuels signés entre les ministères, la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Dans cette perspective, le recours à des listes complémentaires devrait être prescrit, puisqu'il constitue une variable d'ajustement commode lorsque des besoins imprévus se font jour. En aval, cette anticipation ne pourrait avoir lieu que si sont mieux analysées les possibles réorganisations du travail, qui doivent être l'un des éléments des discussions, au niveau déconcentré, sur l'aménagement du temps de travail.

Ensuite, il serait nécessaire de développer des modalités de gestion de l'emploi non statutaire qui soient saines et répondent aux critères posés par le statut général. Souvent, des contrats à durée déterminée de trois ans sont renouvelés de nombreuses fois, en raison à la fois des rigidités des statuts particuliers et de la nature des concours. *Des concours sur titre devraient pouvoir être organisés dans des spécialités pointues* pour lesquelles les concours traditionnels sur épreuves sont inadéquats. Parallèlement au respect de la règle du renouvellement une fois au plus des contrats à durée déterminée, il paraît souhaitable d'organiser des possibilités de recrutement pour les agents les moins qualifiés – notamment les agents administratifs de l'État⁶⁵ – par le biais de *concours adaptés* afin de minorer l'afflux de candidats surdiplômés sur ces postes. On pourrait même envisager le *recrutement pour ce type d'emploi sur simple examen professionnel*, sur le modèle du recrutement à l'échelle 2 pour les agents territoriaux ou les agents hospitaliers. Dans cette hypothèse et celle de recrutements sans concours faisant suite à un contrat d'insertion, les modalités de recrutement devraient présenter toutes les garanties au regard du principe d'égal accès aux emplois publics (décisions collégiales, listes d'aptitude, obligation de prise en compte de critères autres que les diplômes). Une telle mesure serait de nature à rouvrir la fonction publique de l'État aux personnes les moins qualifiées et à permettre l'intégration des personnes recrutées sur des contrats emploi solidarité dans la fonction publique.

Des obligations strictes devraient également être imposées aux employeurs en termes d'insertion pour les personnes recrutées sur contrat aidé (formations de préparation à un concours, formation continue de manière générale pour favoriser l'employabilité de ces agents dans le secteur privé). Ces obligations doivent naturellement aussi valoir pour le personnel recruté sur une base contractuelle d'une certaine durée. Cette formation continue doit être organisée au niveau déconcentré, sans reposer uniquement sur la bonne volonté des gestionnaires directs de ces emplois

auprès de 6 000 bénéficiaires de CES au début de l'année 1999. Elle montre que, six mois après la fin du CES, les sortants se retrouvent pour 59% d'entre eux au chômage ou inactifs, les autres ayant trouvé un emploi, dont un tiers dans un organisme qui les employait déjà en tant que CES, dans deux cas sur trois sur un contrat aidé (essentiellement un contrat emploi consolidé). Les chances de trouver un emploi à la sortie d'un CES sont d'autant plus faibles que le niveau de diplôme de l'intéressé est bas et qu'il connaissait, avant son entrée en CES, une situation de chômage de longue durée (DARES, Premières synthèses, 99.07, n° 26-1). Cette mauvaise connaissance des caractéristiques des personnes employées sur un contrat non marchand est aussi l'une des raisons pour lesquelles le Premier ministre a décidé, le 13 juillet 1999, sur la proposition du Conseil national de l'évaluation, d'évaluer la politique de développement des emplois non marchands.

(65) Aujourd'hui, environ la moitié des recrutés ont le baccalauréat et le tiers sont titulaires d'une licence.

qui n'ont pas la capacité de la mettre en œuvre. Les faibles résultats de l'apprentissage dans la fonction publique en témoignent d'ailleurs indirectement. Même pour les emplois-jeunes, dont la formation est en général plus élevée que celle des titulaires d'autres contrats aidés, de sérieux problèmes de débouchés pourront apparaître, notamment pour ceux qui ont été recrutés dans des collectivités locales sur des fonctions qui ne correspondent pas toujours à des activités nouvelles et pérennes. Les mêmes possibilités de formation devraient leur être ouvertes.

Enfin, pour éviter une reconstitution de l'emploi précaire, il pourrait être envisagé de limiter les crédits de vacation au strict nécessaire et de fixer des conditions de emploi plus rigoureuses, avec par exemple un délai de carence.

Propositions

1. *Doter chaque ministère de la capacité de connaître de manière fine et précise les compétences de ses agents.*
2. *Prendre en charge au niveau adéquat l'organisation de la carrière de chaque agent. Ce niveau est notamment fonction de sa catégorie. Par ailleurs, des postes à profil doivent être créés.*
3. *Encourager la mobilité fonctionnelle. Celle-ci ne doit plus être pénalisée. En particulier, les agents détachés ou mis à disposition doivent faire l'objet d'une gestion égale. Celle des agents exerçant pour une longue durée dans une organisation internationale ou européenne doit être favorisée. Chaque ministère doit aussi ouvrir un pourcentage significatif de ses emplois fonctionnels à des fonctionnaires soit étrangers, soit venant d'autres ministères ou d'autres fonctions publiques.*
4. *Inciter à la mobilité géographique. Son absence doit même être sanctionnée dans certaines fonctions. La durée excessive de fonctions de certains fonctionnaires dans certains postes doit être pénalisée.*
5. *Subordonner, pour certaines fonctions, la prise de poste ou le maintien dans le poste à une obligation de formation continue. Ainsi que c'est déjà la règle pour certaines fonctions, celle-ci doit aussi pouvoir être imposée soit en cas de changement de poste, soit pour répondre aux modifications de l'environnement de travail, notamment technologique.*
6. *Revoir périodiquement la pyramide des emplois dans les ministères. Celle-ci doit prendre en compte les besoins et les nouvelles compétences attendues ainsi que les évolutions démographiques.*
7. *Lutter en amont contre l'emploi précaire. Il convient, en premier lieu, de mieux programmer les recrutements, en fonction des possibilités de modification de l'organisation du travail et de la structure de l'administration, ensuite, d'ouvrir la possibilité de recrutement de certains fonctionnaires soit sur titres, soit sur examen professionnel, enfin, de prévoir systématiquement pour les emplois aidés et le personnel contractuel des formations permettant soit la préparation à des concours, soit l'insertion externe.*

Chapitre 3 : Une politique de promotion sociale fondée sur la compétence

L'administration joue traditionnellement un rôle de promotion et d'intégration sociales. Ce rôle semble s'être amoindri pour plusieurs raisons. D'abord, la suppression de la catégorie D par les accords Durafour, guère contestable en elle-même, mais qui a eu pour effet de fermer la fonction publique de l'État à des recrutements autres que par concours, a déplacé sur les emplois aidés l'accueil des personnes très faiblement qualifiées. Ensuite, la multiplication des candidatures de diplômés de l'université, titulaires de licences, de maîtrises, voire de troisièmes cycles, aux concours administratifs des catégories B et C, a eu tendance à fermer celles-ci aux candidats traditionnels, en créant des conditions de concurrence qui défavorisent les candidats les moins diplômés. En même temps, les pyramides démographiques limitent les possibilités de promotion interne. L'inadéquation des épreuves pour l'accès à certains corps techniques, épreuves qui font appel à des compétences très scolaires, y concourt également. Enfin, de nombreuses études montrent la faible capacité d'insertion offerte par les dispositifs spécifiques en faveur de l'emploi (contrats emploi solidarité, contrats emplois consolidés, contrats emploi ville), même si certaines améliorations du programme « nouveaux emplois, nouveaux services » pourraient pallier des carences anciennes, pour autant que des formations solides les accompagnent.

Cette situation doit être corrigée. L'État et les collectivités publiques doivent jouer un rôle d'insertion et pas seulement de « placement » de contingents d'emplois aidés, définir des modalités spécifiques de recrutement des personnes non ou peu qualifiées, assouplir et augmenter les possibilités de promotion interne, en profitant des opportunités ouvertes par les changements démographiques des prochaines années, mieux reconnaître les aptitudes professionnelles difficilement mesurables par des épreuves classiques et permettre les réorientations de carrière lorsque certaines missions disparaissent.

Recruter différemment le personnel peu qualifié de l'administration : faire jouer à l'État employeur son rôle d'insertion sans accroître la précarité ni désorganiser les pyramides démographiques

Même si la sous-traitance se développe pour des fonctions considérées comme répétitives, l'administration devrait continuer à avoir besoin d'un personnel sinon peu qualifié, du moins dont les qualifications ne sont pas aisément mesurables en termes académiques. De plus, il est conforme à l'esprit et à la vocation du service public et de la fonction publique de contribuer au combat pour l'emploi.

Toutefois, il importe que ces mesures ne désorganisent pas les pyramides démographiques et qu'elles n'accroissent pas une précarité qu'elles sont censées combattre. Autrement dit, ces emplois doivent permettre une insertion effective soit dans le secteur privé, soit dans la fonction publique.

En premier lieu, *l'emploi offert doit avoir un contenu suffisamment précis et identifiable* pour que l'employeur connaisse les compétences dont il a besoin lorsqu'il recrute. Un système de formation qualifiante en alternance pourrait être ainsi prévu pour les emplois aidés à temps non complet et des crédits de temps en formation pourraient être dégagés pour les autres.

Il conviendrait, en second lieu, que des préparations aux concours administratifs soient organisées pour ceux qui le souhaitent et que de plus larges possibilités de se présenter à des concours internes soient offertes aux titulaires des emplois aidés. Cependant, sauf pour les emplois ouvriers, qui sont de plus en plus rares, cette mesure restera insuffisante pour assurer la promotion sociale et la lutte contre la tendance à recruter des gens relativement « surdiplômés ». Au-delà de la piste déjà

évoquée du recrutement sur liste d'aptitude et par examen professionnel, *la création de quotas d'emplois aux concours administratifs avec validation des acquis professionnels pourrait être envisagée, notamment pour les emplois-jeunes si le dispositif est pérennisé.* En toute hypothèse, tout devrait être fait pour qu'un emploi aidé ne débouche ni sur le chômage, ni sur un nouveau dispositif d'emploi aidé dans le secteur marchand ou non marchand, ni sur une intégration sans contrepartie, par titularisation automatique, dans la fonction publique.

Les vacataires de longue durée devraient se voir offrir les mêmes possibilités. Des formations qui, de fait, leur sont parfois refusées, pourraient leur être ouvertes. Elles devraient, au-delà de celles que pourrait nécessiter le service, être directement orientées vers l'insertion professionnelle dans le secteur marchand ou dans le secteur non marchand.

Organiser la promotion interne dans un contexte où la distinction entre cadres et non-cadres s'érode

L'organisation de la promotion interne dans la fonction publique est l'une de ses traditions les plus remarquables. De fait, le système des concours internes est largement orienté par un tel principe.

Or, il semble que cette promotion soit de plus en plus difficile, en particulier pour ceux qui sont entrés dans la fonction publique au bas de la hiérarchie. Le taux de sélectivité moyen aux concours internes sur les années 1990-1997 était de 5,7, ce qui constitue un progrès par rapport aux années 1980-1989, où il était de 7,2, mais un recul net par rapport aux années 1969-1979, où il était de 4,1⁶⁶. Si l'on prend les concours internes des différentes catégories, on s'aperçoit aussi que la promotion est limitée, même si elle n'est pas nulle⁶⁷. En effet, les reçus aux concours internes de catégorie A proviennent majoritairement de la catégorie A ou des agents contractuels – dont on peut supposer qu'ils ont un niveau de diplôme plus élevé que la moyenne – et plus marginalement des autres catégories – sauf en 1997, où la catégorie B arrive en deuxième position –, comme le montre le tableau 13. Il faut toutefois tenir compte de l'importance de la fonction publique enseignante (en 1997, les postes offerts aux concours de catégorie A étaient de 14 909, dont 13 754 dans l'enseignement). Pour la catégorie B en revanche, en raison de son étroitesse, l'origine essentielle reste bien la catégorie C. Certains fonctionnaires, en nombre plus réduit, changent de catégorie en passant des concours externes ou des examens professionnels.

Tableau 13.

Origine des candidats admis aux concours internes de niveau A

Origine	1989	1994	1997
Catégorie A	5 509	5 452	3 400
Catégorie B	1 994	3 579	4 078
Catégorie C	42	50	58
Catégorie D	2	-	-

(66) Source : La fonction publique de l'État, mars 1998 – mars 1999, *Rapport annuel du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation et même document pour l'année 1992.*

(67) Il faudrait toutefois, pour avoir une appréciation définitive, suivre sur plusieurs années des cohortes de personnes passant d'une catégorie à une autre. En particulier, il serait intéressant de mesurer sur une période suffisamment longue le nombre d'agents de catégorie C parvenant à intégrer la catégorie A.

Origine inconnue	-	287	0
Total titulaires de l'État	7 547	9 368	7 536
Agents contractuels	799	4 397	5 140
Agents des collectivités locales	84	74	116
Fonction publique hospitalière	-	-	14
Origine non renseignée	-	-	71
Total général	8 430	13 839	12 887

Source : *La fonction publique de l'État, mars 1998 - mars 1999, Rapport annuel du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation et même document pour l'année 1992 et la période mars 1995 - mars 1996.*

S'il paraît difficile, sauf à dénaturer le concours, d'agir de manière notable sur la sélectivité, surtout pour les concours de catégorie A, il faut mieux prendre en compte les évolutions du contenu des fonctions occupées par chaque agent alors même qu'il ne change pas de catégorie. Un agent de catégorie B peut ainsi, de fait, occuper parfois des fonctions d'encadrement, ce qui n'est pas le cas systématiquement des agents de catégorie A. Sa réussite dans ces fonctions doit être prise en compte, notamment en termes de progression de carrière, ce qui n'est pas toujours prévu. Il apparaît, en effet, qu'au-delà des concours, la valorisation de la réussite professionnelle pourrait constituer une autre voie de promotion sociale.

Valoriser la réussite professionnelle

Dans certains pays, notamment l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Danemark, l'Islande, la Suède, l'Irlande, mais aussi le Mexique, des systèmes, négociés avec les syndicats et le personnel, ont été mis en place qui permettent de traduire la performance en termes de rémunérations⁶⁸. Les augmentations de salaires sont ainsi liées aux gains de productivité. Un tel système est certes applicable à partir du moment où il est aisé de mesurer l'efficacité et l'efficience, ce qui n'est pas le cas pour la plupart des administrations et paraît d'autant plus aisé que l'unité de gestion est individualisée, par exemple dans le cadre d'une agence.

En toute hypothèse, une meilleure prise en compte des résultats individuels paraît de plus en plus se justifier. Dans un premier temps au moins, la valorisation de la réussite professionnelle pourrait se fonder sur plusieurs critères. Le premier est lié à l'emploi occupé. Comme il a été dit, le fait de confier à un agent des responsabilités en moyenne plus élevées que celles qui sont d'ordinaire attribuées aux agents de son grade constitue, en tant que tel, le signe de la reconnaissance d'une qualité professionnelle. *Il pourrait être prévu que certains postes comportent, attachés à eux, sur le modèle des emplois fonctionnels, une rémunération spécifique, soit en termes indiciaires, soit sous forme de prime.* C'est certes déjà ce que prévoient les postes auxquels est attachée une nouvelle bonification indiciaire (NBI). Mais celle-ci reste souvent insuffisante et ses critères sont parfois contestés. En outre, ses effets sur la mobilité des agents sont discutés, comme l'a notamment relevé un rapport de l'inspection générale des affaires sociales⁶⁹.

Un autre moyen de valoriser les parcours professionnels consisterait à « valider » l'occupation de certains postes. Cette « validation » permettrait de mieux prendre en compte les compétences non

(68) Cf. Optique, n° 76.

(69) Mobilité des fonctionnaires, rapport présenté par Jean-Marie Palach et Éric Piozin, mai 1998.

académiques des agents dans le cadre de la promotion interne par liste d'aptitude en y introduisant des éléments d'objectivité. Des mécanismes de points complémentaires pourraient également être envisagés sur le modèle de ce qui existe pour les bi-admissibles à certains concours de l'enseignement.

Définir des plans de reconversion professionnelle

L'organisation des administrations n'est pas immuable. Certaines missions nouvelles se créent alors que d'autres disparaissent. La traduction de cet état de fait dans le secteur privé est, trop souvent, la fermeture de certains sites et le licenciement ou la mise à la retraite anticipée de nombreux salariés. Les conséquences de ces évolutions sont d'autant plus cruelles que les agents sont peu qualifiés et âgés et que leurs chances de retrouver un emploi sont dès lors amoindries. Dans la fonction publique, une telle attitude serait inconcevable, tant elle serait contraire à sa tradition et à ses principes constitutifs. Il n'en reste pas moins nécessaire de tirer les conséquences de l'évolution des missions publiques. Or, certains services continuent d'exister, alors même que leur mission apparaît moins justifiée et que des regroupements paraissent s'imposer, comme l'a montré le rapport de la mission dirigée par Thierry Bert et Paul Champsaur sur les services des impôts et de la comptabilité publique. Il peut même se produire que, non sans artifices, des missions soient « inventées » pour justifier l'existence ou le maintien d'une structure. Souvent aussi, l'apport des nouvelles technologies n'est pas vraiment pris en compte en termes de structure, d'organisation et de format des administrations. Par ailleurs, il ne paraît pas toujours souhaitable, dans l'intérêt du service comme dans celui des agents, d'organiser des carrières complètes dans les mêmes fonctions, lorsque celles-ci ont une pénibilité avérée (par exemple, personnel des services pénitentiaires).

Cette situation n'est conforme ni à une bonne gestion des finances publiques, ni à l'efficacité de l'action de l'État, ni surtout à l'intérêt des agents. L'examen périodique des missions de chaque administration doit pouvoir s'accompagner, lorsque celles-ci apparaissent désuètes, d'un changement de métier de certaines catégories, grâce à des formations adaptées, ainsi que de redéploiement d'effectifs. En effet, des structures vieillissantes n'offrent pas de perspectives de carrière motivantes aux agents qui y travaillent. Elles les laissent à l'écart des progrès en termes d'enrichissement des tâches. Elles ne sont pas propices à leur promotion sociale et professionnelle. Il serait en tout état de cause utile de recenser les services qui ne sont pas aujourd'hui susceptibles d'offrir à leurs agents des perspectives de travail et de carrière conformes à ce qu'ils pourraient attendre.

Enfin, il convient de prendre en compte la situation des fonctionnaires qui, à un moment de leur carrière, ne sont plus capables d'assurer les tâches pour lesquelles ils ont été recrutés. Au ministère de l'Éducation nationale, des postes de réadaptation sont en principe ouverts, mais ils sont de durée limitée. *In fine*, la situation des intéressés se conclut souvent soit par un congé de maladie de longue durée, soit par la remise dans des fonctions antérieures, ce qui est préjudiciable aux usagers comme aux agents eux-mêmes. Une gestion personnalisée des ressources humaines, une mise en réseau des différents gestionnaires, ministériels et déconcentrés, et la prise en compte par les services sociaux de ce problème devraient permettre de trouver des solutions adaptées à ce genre de situations.

Propositions

1. *Mettre à l'étude la possibilité de formules de validation des acquis.* Cette mesure est destinée à assurer la promotion sociale du personnel recruté sur statut précaire ou sur contrat aidé, l'égalité d'accès à l'emploi public devant être elle-même garantie par un dispositif *ad hoc*.

2. *Mieux prendre en compte la réussite dans les fonctions dans la progression de grade.* Cette disposition vise à promouvoir la progression de carrière des fonctionnaires qui commencent au bas de l'échelle. Là aussi, des systèmes de validation, qui seraient pris en compte dans les listes d'aptitude, devraient être inventés.
3. *Ouvrir des postes fonctionnels pour des fonctions de non-cadres.* Ces postes doivent être créés et permettre ainsi de mieux valoriser les fonctions exercées indépendamment du grade.
4. *Organiser des plans de reconversion dans l'administration.* Ceux-ci sont justifiés soit lorsque des suppressions ou des regroupements de services s'imposent, soit lorsqu'il apparaît peu souhaitable que des fonctions soient occupées trop longtemps.
5. *Mieux régler la situation des personnes inaptes à occuper les tâches pour lesquelles elles ont été recrutées.* Leur situation doit, en effet, être prise en compte dans la gestion des ressources humaines et des formules de reconversion professionnelle être trouvées.

Chapitre 4 : Un encadrement responsable et à la carrière plus longue

De quels cadres a-t-on besoin ? Comment faire le partage entre les fonctions d'encadrement *stricto sensu* et les fonctions d'expertise ? La mise en avant de cette dernière fonction ne suppose-t-elle pas de repenser assez radicalement l'organisation des tâches dans l'administration ? Comment définir la spécificité d'une fonction de direction des administrations publiques ? Comment garder les meilleurs fonctionnaires au sein de l'État ? Ces questions, posées dans de nombreux rapports consacrés à la question de l'encadrement, n'ont toujours pas été résolues de manière satisfaisante.

Le présent rapport a choisi de ne pas faire de la question des rémunérations, malgré son importance, l'axe principal d'étude du problème de l'encadrement. En particulier, il serait réducteur d'en faire la principale cause du départ de la plupart des cadres de l'État vers le secteur privé. On ne peut pour autant ignorer les discordances avec le secteur privé, à qualification et emploi équivalents, dans le niveau des rémunérations et des revenus annexes, même s'il faut prendre en compte les fluctuations de celui-ci sur l'ensemble d'une carrière, plus aléatoire dans les entreprises privées. Globalement, la fonction publique traite comparativement moins bien ses cadres que ses employés, ce qui aurait plutôt tendance à être l'inverse pour le secteur privé, mais les différences sont très importantes suivant les ministères, les corps, voire le lieu d'exercice des fonctions. De cette situation résulte une démotivation de certains cadres du secteur public dont la qualité du travail administratif peut se ressentir. C'est l'ensemble des modalités de gestion et d'organisation des carrières de l'encadrement qu'il convient de repenser.

Créer dans les filières généralistes des filières de spécialité

Il existe aujourd'hui deux types de profil pour le personnel d'encadrement : un personnel administratif et un personnel technique, cette distinction ne recoupant pas exactement celle des fonctions généralistes et des fonctions spécialisées, plus classique et peut-être en partie dépassée. Le premier est recruté par la voie des concours d'entrée dans certaines écoles de la fonction publique (instituts régionaux d'administration, École nationale d'administration, École nationale de la santé publique, diverses écoles spécialisées) ou d'accès à certains grades administratifs. Le second est essentiellement recruté par la voie des concours d'entrée aux concours d'ingénieurs (écoles d'application de l'École polytechnique, École nationale des travaux publics, etc.).

Or, dans les carrières qu'auront à effectuer ces fonctionnaires, la dominante administrative ou technique n'existe pas systématiquement. Des ingénieurs auront souvent à accomplir des métiers essentiellement administratifs, où la composante technique tendra à s'effacer. Cette situation aura d'ailleurs d'autant plus tendance à se développer que certains métiers ne seront plus pratiqués au sein de la fonction publique à strictement parler : certains corps techniques restent alors que les métiers disparaissent, du moins au sein de l'administration. Par ailleurs, le contenu des métiers de l'encadrement dit « généraliste » devrait évoluer vers davantage de spécialisation : certains cadres seront essentiellement des juristes, d'autres des gestionnaires de personnel, d'autres encore effectueront une carrière à dominante budgétaire, de plus en plus enfin auront à prendre en charge l'évolution de nouvelles pratiques, comme le contrôle de gestion, l'évaluation ou l'application des nouvelles technologies. Bien évidemment, cette évolution n'exclut pas des modifications en cours de carrière et parfois des réorientations fréquentes.

Cette situation signifie-t-elle que nous en avons fini avec une fonction publique supérieure polyvalente ? La réponse à cette question est certainement négative. On peut même estimer que cette polyvalence concernera de plus en plus une catégorie de fonctionnaires chevronnés, ayant à la fois âge et expérience, et qu'il conviendra parfois de lui donner un caractère interministériel plus marqué et qui devrait même transcender la coupure entre les trois fonctions publiques : un excellent directeur départemental de l'équipement pourra, s'il a accompli un parcours adéquat, devenir un bon préfet, le directeur du personnel d'une administration difficile à diriger, après une formation préalable à la prise de poste, un grand établissement hospitalier, le directeur général des services d'une collectivité locale importante un directeur d'administration centrale tout à fait compétent. Il reste que de tels cas constituent sans doute l'exception et ne sauraient être aisément prévisibles en début de carrière. Au demeurant, de telles évolutions ne sauraient concerner uniquement les emplois supérieurs.

Or, les conséquences de ces évolutions n'ont pas encore été tirées sur l'organisation des recrutements, la formation et la gestion des carrières. Bien souvent, les affectations se font indépendamment des qualifications, des compétences et des aspirations, en fonction plutôt soit du classement à la sortie des écoles, soit des opportunités créées par des vacances de postes. Il n'est pas rare qu'à la sortie de l'École nationale d'administration des élèves dont la formation antérieure a été essentiellement juridique soient affectés, souvent durablement, à des fonctions à dominante économique. Inversement, des étudiants ayant reçu une formation antérieure approfondie en gestion, par exemple en grande école de commerce, pourront être amenés, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec une qualification ou une appétence, à exercer un métier à dominante juridique pour lequel ils ne sont pas toujours faits. On verra aussi d'excellents ingénieurs, voire des scientifiques, poursuivre une carrière essentiellement gestionnaire, alors que leurs avantages comparatifs sont ailleurs.

En premier lieu, il convient de *mieux connaître et de mieux apprécier, à moyen terme, le nombre d'emplois d'encadrement disponibles, les compétences et les qualifications qu'ils requièrent*. Cela permettrait d'éviter les recrutements excessifs dans certains corps ou certains ministères qui ont pu, dans le passé, à la fois saturer les possibilités d'avancement et compromettre, pour les catégories intermédiaires, toute promotion interne. Pour certaines spécialités, notamment d'ingénieurs, moins utilisées au sein de l'appareil d'État, cela permettrait aussi de réorienter les recrutements.

Ensuite, il faut *mieux articuler et mieux définir les filières généralistes et les filières spécialisées*. Il ne paraît pas aujourd'hui raisonnable, sauf à risquer de tarir le recrutement de cadres de haut niveau, de renoncer à l'existence d'une filière généraliste de haut niveau telle que l'École nationale d'administration la met en pratique. La perspective d'exercer un jour, pendant une période suffisamment longue, des fonctions de direction à la fois variées et importantes, constitue une motivation fondamentale et légitime pour les étudiants qui se destinent à servir l'État. En revanche,

d'une part, cette filière ne saurait être unique et reproduite telle quelle dans d'autres écoles, d'autre part, elle doit connaître elle-même quelques aménagements.

Dans la perspective, évoquée plus bas, de la mise en place d'un vivier de fonctionnaires d'encadrement supérieur et de la suppression du concours de sortie de l'École nationale d'administration, *les étudiants reçus au concours d'entrée choisiraient une spécialité et non l'appartenance à un corps*. À la sortie de l'École, ils exerceraient leur métier dans cette spécialité, en ayant l'obligation de passer, plus durablement qu'aujourd'hui, au niveau déconcentré ou dans une organisation internationale. Par la suite, ils auraient la possibilité d'évoluer et de se réorienter après avoir reçu avec succès les formations complémentaires nécessaires. Parallèlement, seraient mis en place pour les cadres de niveau A des filières de recrutement par grande spécialité qui, elles non plus, ne seraient pas des corps. À l'exception des postes de direction, par définition classés hors spécialité, les postes de l'administration seraient cotés à l'intérieur de chaque filière. Il pourrait être ainsi prévu qu'un fonctionnaire, indépendamment des possibilités de réorientation, puisse faire sa carrière de manière interministérielle et dans l'une ou l'autre des trois fonctions publiques, en passant d'un poste spécialisé de débutant à un poste spécialisé un peu plus coté et ainsi de suite. *Il existerait ainsi des carrières complètes juridiques, budgétaires, de gestion des ressources humaines, etc. qui dépasseraient les clivages entre ministères, entre administrations centrales et déconcentrées, voire entre fonctions publiques*. Un juriste débutant par exemple dans la cellule chargée du contrôle de légalité d'une préfecture pourrait ainsi avoir vocation à devenir ultérieurement directeur juridique d'un ministère.

Une telle réforme permettrait de mieux valoriser et de mieux reconnaître les spécialités, dont certaines manquent actuellement aux administrations. Elle fiabiliserait les carrières, en introduisant à la fois ouverture, décloisonnement et concurrence. Elle supposerait toutefois une autre organisation de la gestion du personnel et une meilleure articulation entre chaque ministère. Un marché de l'emploi public serait ainsi créé, avec une plus grande transparence dans l'ouverture des postes.

Quelle gestion pour les fonctionnaires à haut potentiel ?

L'expérience du *senior civil service* britannique, qui comprend 3 000 cadres à haut potentiel, est souvent invoquée comme un exemple de gestion de l'encadrement supérieur. En réalité, celui-ci, comme le reconnaissent les responsables britanniques, reste encore insuffisamment organisé et ne fait pas l'objet d'une gestion unifiée au sens strict du terme pour des raisons notamment de taille. Les responsables britanniques eux-mêmes disent que leur objectif, en ce qui concerne la gestion des cadres « à haut potentiel », consisterait à gérer environ cinq à six cents cadres supérieurs. Cet exemple montre à la fois la prise de conscience – qu'on retrouve aussi aux États-Unis, au Japon et en Allemagne – d'individualiser la gestion des cadres supérieurs et la difficulté de la mettre en pratique.

La question du champ retenu pour parvenir à une meilleure gestion des cadres de haut niveau se pose, en effet, avec acuité. Le rapport du groupe thématique « administration des agents » montre la difficulté de le choisir clairement en vertu de critères incontestables. Tant le rapport de Jean Prada sur l'encadrement supérieur⁷⁰ que celui de Jean-Pierre Weiss⁷¹ montrent qu'une approche large autant qu'une perspective étroite peuvent avoir leur justification. La première évite de

(70) Rapport sur l'encadrement supérieur, remis au ministre de la Fonction publique le 7 avril 1994.

(71) L'encadrement supérieur des administrations de l'État, Rapport au Premier ministre sur les prévisions d'évolution, décembre 1996.

refermer la fonction publique d'encadrement sur une trop mince couche et adopte une perspective ouverte. La seconde comporte des avantages pratiques en matière de gestion.

Si l'on prend les seuls emplois laissés à la décision du gouvernement, on aboutit à un total de 482 personnes. Si l'on considère également les emplois des grands corps d'inspection et de contrôle – hors les corps techniques – ainsi que les emplois fonctionnels et de ceux des principaux chefs de service déconcentrés et des chefs de juridictions administratives et financières locales, on aboutit à un total de 4 241 personnes, comme le montre le tableau 14.

Tableau 14.

Emplois de direction et d'inspection générale au 1^{er} juin 1998

Emplois laissés à la décision du gouvernement	482
Directeurs d'administration centrale	166
Recteurs	31
Ambassadeurs	169
Préfets	116
Autres emplois	3 759
Grands corps de l'État	509
Chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs	678
Inspecteurs généraux	646
Trésoriers payeurs généraux	106
Chefs de services déconcentrés	1 758
Présidents de chambres régionales des comptes	25
Présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel	37
Total	4 241

Source : Direction générale de l'administration de la fonction publique.

Entre la solution actuelle, qui consiste à laisser chaque corps se gérer dans une relative autarcie et les ministères gérer, de fait, le corps interministériel des administrateurs civils qui n'a d'interministériel que le nom puisqu'il est en pratique segmenté entre les différentes administrations, et une solution radicale qui reposerait sur une centralisation de la gestion, laquelle excède les possibilités d'une seule direction, aussi performante soit-elle, il existe des voies intermédiaires. On peut ainsi combiner l'existence de filières privilégiées d'affectation en fonction des spécialités et des latitudes importantes de gestion en ce qui concerne l'embauche et l'organisation des débuts de carrière par les ministères. Mais le principe d'une organisation moins exclusivement aux mains des ministères présenterait de nombreux avantages. Les fonctionnaires des corps interministériels seraient détachés sur des emplois ouverts dans les différentes administrations (centrales, déconcentrées, organes de contrôle et d'inspection, grands établissements publics, notamment hospitaliers, collectivités locales). Le début de carrière serait organisé dans chacune des administrations d'affectation, mais dès le stade qui correspond actuellement à la mobilité, cette administration « perdrait » en quelque sorte ce fonctionnaire. Sous réserve de ce qui a été évoqué à propos des filières de spécialité, un mécanisme analogue pourrait être mis en place pour la gestion du corps des attachés.

La première caractéristique de cette organisation serait d'unifier des fonctions supérieures dont la séparation n'obéit à aucune justification. Elle recréerait, par là, une distinction plus stricte entre le corps et la fonction. Ainsi, les *fonctions* préfectorales, de premier conseiller en ambassade, d'inspecteur des affaires sociales ou des finances, etc. ne seraient pas attachées à un corps spécifique. Concrètement, les fonctionnaires sortant de l'École nationale d'administration entreraient dans le corps des administrateurs civils qui ouvrirait la possibilité d'accéder à plusieurs fonctions. En particulier, *nul n'intégrerait plus directement les « grands corps »*, même si un jeune fonctionnaire pourrait exercer les fonctions de rapporteur à la Cour des comptes, à l'inspection générale des finances ou au Conseil d'État. Cette intégration ne serait pas possible avant une durée minimale de dix ans après la sortie de l'ENA ou d'une autre école de la fonction publique.

La deuxième vertu de cette organisation des carrières de l'encadrement supérieur – qui pourrait s'appliquer également aux attachés d'administration – serait de modifier radicalement le principe et l'organisation de la mobilité. Celle-ci est indispensable pour briser les routines, les habitudes et les « intérêts » de certains corps qui sont, dans certains cas, un obstacle à la réforme. Elle est également nécessaire pour gérer des parcours qui doivent être beaucoup plus longs qu'aujourd'hui où, de fait, ils s'arrêtent entre 35 et 45 ans dans la majorité des cas. Actuellement, celle-ci ne se fait obligatoirement que pour les corps d'encadrement supérieur – ce qui constitue une anomalie. Ensuite et surtout, pour ceux-ci, elle ne se pratique statutairement qu'une seule fois. Dans la plupart des cas, elle se traduit par un retour dans le ministère où l'agent était affecté à l'origine et, trop rarement, par une nouvelle orientation de carrière. Quand celle-ci se produit, la concurrence avec les cadres qui ont fait toute leur carrière dans le ministère se fait souvent au détriment de l'agent « allogène ». Certains ministères ou certaines directions de ministères sont d'ailleurs particulièrement réfractaires à l'accueil d'agents d'autres provenances. Enfin, une nouvelle mobilité, non statutaire, reste rare et le parcours des agents les plus mobiles n'est pas valorisé quand il n'est pas pénalisé. On pourrait pourtant souhaiter que, dans une carrière, la plupart des cadres effectuent plusieurs mobilités externes quitte à explorer, au cours de celles-ci, les diverses facettes d'un même métier (juridique, gestion du personnel, etc.).

Des bilans de carrière⁷² réguliers et une formation continue mieux définie et prise en compte pour l'accès aux fonctions de responsabilité

La gestion des cadres dans l'administration est inégale. Certains ministères ont mis en place des formations de qualité destinées à préparer à la prise de fonctions supérieures. D'autres ont institué des procédures fines de repérage des « cadres à haut potentiel ». D'autres encore s'orientent vers une gestion individualisée à moyen terme des trajectoires professionnelles qui tiennent compte des compétences et des aspirations. Il reste que, bien souvent, notamment en raison de pyramides démographiques saturées et de la faiblesse de l'interministérialité, une telle gestion n'existe guère. Les règles implicites l'emportent sur l'explicitation, certes parfois difficile, des possibilités d'évolution de carrière : le gestionnaire de personnel tarde à dire à tel agent qu'il n'accédera pas à des fonctions de responsabilité supérieures. Parfois aussi, les entrées et les sorties de cabinets ministériels perturbent la gestion prévisionnelle des cadres de haut niveau.

Les solutions explorées dans ce chapitre pourront contribuer à changer cet état de fait. Deux voies particulières méritent toutefois de retenir davantage l'attention. La première consisterait à *pratiquer de manière régulière, contradictoire et indépendante, des bilans de carrière des cadres aux étapes décisives de leur carrière*. Un tel bilan va bien au-delà des entretiens annuels de formation qui, du

(72) Nous distinguons ici les bilans de carrière des bilans de compétences tels qu'ils sont actuellement réglementés dans la fonction publique. Ceux-ci demeurent la propriété de l'agent et l'administration n'a pas la possibilité de vérifier le sérieux avec lequel ils sont faits par l'organisme consulté.

reste, ne sont souvent plus pratiqués au-delà d'un certain stade de l'évolution hiérarchique du personnel d'encadrement⁷³, parce qu'ils sont actuellement dépourvus d'effets concrets. Il ne peut surtout être pratiqué exclusivement par le supérieur hiérarchique du cadre en question, ni même par la direction du personnel du ministère où il est affecté. Des systèmes de bilans partiellement externes doivent être mis en place. Ce bilan ne saurait non plus être conçu essentiellement comme une procédure de notation et de sanction ; il doit viser à mieux définir les qualités et les compétences du cadre dans la perspective de l'évolution de carrière qu'il souhaite.

La deuxième voie consiste à *développer la formation continue destinée spécifiquement à l'encadrement supérieur*. Celle-ci devra être systématique lors des changements de poste. Mais elle devrait aussi être sanctionnée : un candidat à un emploi supérieur qui ne suivrait pas avec succès une telle formation ne pourrait dès lors prétendre à cet emploi. Inversement, sur un modèle qui pourrait s'inspirer de l'École supérieure de guerre ou de certains cycles de formation pour cadres supérieurs à haut potentiel mis en place dans certaines grandes entreprises privées ou publiques, ces cycles de formation contribueraient à créer un vivier interministériel, voire inter-fonctions publiques, des cadres de direction. Cette mesure contribuerait aussi à rendre plus transparent l'accès à ces fonctions.

Une procédure transparente d'accès aux emplois de direction

L'accès aux fonctions de direction, notamment aux emplois laissés à la discrétion du gouvernement, ainsi que la promotion aux plus hauts postes s'effectuent souvent dans une opacité qui contribue à décourager les fonctionnaires les plus méritants. Les passages en cabinet ministériel, en favorisant un accès excessivement précoce à ces fonctions, aggravent encore cet état de fait.

Le sujet est difficile et il n'existe pas de système idéal. Il appelle plusieurs considérations. En premier lieu, la fonction publique française – sous réserve du cas de la fonction publique territoriale pour laquelle il convient de concilier la nécessaire impartialité et la liberté pour l'exécutif local de choisir ses collaborateurs directs – doit récuser le « système de dépouilles » qui prévaut dans certains pays anglo-saxons. Ensuite, on ne peut contester le droit ouvert aux ministres de choisir leurs directeurs et leurs hauts fonctionnaires les plus proches. En troisième lieu, tous les fonctionnaires supérieurs ne sont pas interchangeables : l'accès à certains postes importants suppose la possession de compétences spécifiques qui, souvent, ne sont acquises que dans une administration bien précise. Enfin, doit être respecté le principe, certes difficile à garantir, selon lequel le choix se fonde avant tout sur la compétence et le talent. On peut ajouter à ces règles fondamentales un dernier souci : la nomination aux postes de direction et la promotion aux postes supérieurs doivent être en harmonie avec les principes de gestion du personnel afin de ne pas désorganiser celle-ci et de ne pas vider de sa substance le renforcement nécessaire des compétences des ministères en matière de gestion des ressources humaines.

Plusieurs voies de réforme pourraient être explorées. Elles diffèrent sensiblement suivant que sont en cause les postes à la discrétion du gouvernement – dont il faut garantir la spécificité – ou les

(73) Cf. le rapport du groupe de travail, créé par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, sur l'évaluation du personnel d'encadrement supérieur de l'État, présidé par Claire Bazy-Malaurie.

autres emplois supérieurs. Dans tous les cas, le rôle de régulation souple de la direction générale de l'administration et de la fonction publique serait déterminant⁷⁴.

Le premier principe commun serait la *publication de l'avis de vacance* – actuellement uniquement prévue sur un plan interministériel pour les emplois de sous-directeur, de directeur adjoint et de chef de service d'administration centrale⁷⁵. Celle-ci devrait avoir lieu pour l'ensemble des postes au moins un, voire deux mois, avant qu'ils ne soient libérés. Seraient donc aussi concernés, outre les postes à la discrétion du gouvernement (directeurs d'administration centrale, préfets, ambassadeurs, recteurs, directeurs de certains établissements publics), les postes de chefs de service déconcentrés pour lesquels un tel avis de vacance n'existe pas systématiquement.

Le second principe commun serait *une ouverture plus large qu'aujourd'hui aux candidatures*. Dans certains ministères, notamment les plus importants, les candidatures d'autres ministères, voire les candidatures internes, sont dans la pratique découragées, les nominations étant de fait décidées avant même la publication des postes. Ces candidatures seraient recueillies par la direction générale de l'administration et de la fonction publique qui transmettrait ses observations. Elle pourrait d'ailleurs elle-même suggérer certains noms à partir du « vivier »⁷⁶ qu'elle aurait constitué.

Pour les postes à la discrétion du gouvernement, les candidats pourraient être présélectionnés selon une procédure *ad hoc* et auditionnés par une commission composée en majorité de personnalités extérieures au ministère d'accueil et aux corps auxquels appartiennent les candidats potentiels. Ils présenteraient leur projet pour la structure qu'ils auraient à diriger. Le directeur général de l'administration et de la fonction publique ou son représentant serait membre de droit de cette commission. Sur la base de cette audition, le gouvernement choisirait le candidat qu'il souhaite dans les conditions prévues par les textes actuellement en vigueur. *L'accès direct aux postes à la discrétion du gouvernement des membres de cabinets ministériels devrait être également prohibé*. Cette procédure obligerait à mieux anticiper les vacances de postes, ce qui supposerait sans doute de déterminer une durée précise d'occupation de ces fonctions.

En ce qui concerne les autres postes d'encadrement supérieur, comme il a été dit plus haut, la direction générale de l'administration et de la fonction publique aurait essentiellement à *veiller à ce que chaque ministère pratique une ouverture minimale à des candidats extérieurs appartenant à d'autres ministères, voire à d'autres fonctions publiques ou à une fonction publique étrangère*. Elle aurait aussi la faculté en amont d'orienter certains cadres en attente d'un poste sur tel ou tel emploi correspondant le mieux à leurs compétences. Cette règle de transparence minimale, qui respecte parfaitement l'autonomie de décision du pouvoir politique mais qui contribuerait à ouvrir le choix et à décroiser les administrations, aurait également pour avantage de permettre la gestion de carrières plus longues.

(74) Des projets de réforme qui vont dans le sens d'une plus grande transparence ont d'ailleurs été soumis par la direction générale de l'administration et de la fonction publique aux différents ministères. Ils visent notamment à améliorer l'évaluation des cadres supérieurs aux moments-clés de leur carrière par le biais de bilans de compétences. Associés à un classement souple des postes d'encadrement supérieur et à la refonte, opérée par le décret du 21 février 2000, du décret du 19 septembre 1955 limitant l'occupation des emplois de sous-directeur et de chef de service, ils contribuent à donner une meilleure lisibilité aux parcours professionnels des cadres.

(75) Il est ainsi heureux que l'obligation de définir précisément le poste en question lors de la publication de l'avis de vacances ait été décidée par le décret du 21 février 2000.

(76) Ce vivier n'est évidemment pas un vivier de postes, mais un vivier de personnes constitué en liaison étroite avec les gestionnaires ministériels.

Développer des carrières plus longues

Actuellement, les carrières d'encadrement de la fonction publique sont en général courtes. Il n'est pas exceptionnel qu'entre trente-cinq et quarante ans un fonctionnaire supérieur ait, de fait, atteint l'apogée de sa carrière fonctionnelle⁷⁷ et n'ait plus d'autre perspective que la stagnation, un emploi dit « de débouché » diversement motivant ou le départ vers le secteur privé. Compte tenu du coût de la formation de ces fonctionnaires, du soin mis à les sélectionner et de leur contribution possible à la bonne gestion du pays, cette situation est à la fois absurde économiquement et désastreuse humainement. Elle pourrait être corrigée à condition que soient adoptées certaines mesures de bon sens.

En premier lieu, *le développement d'une mobilité gérée de manière interministérielle pour les cadres supérieurs pourrait contribuer à allonger les carrières*. Souvent, en effet, la fermeture de celles-ci est liée au fait qu'elles se déroulent dans un univers trop étroit. Une telle mesure reste toutefois insuffisante : il faudra en venir, dans la perspective du mouvement provoqué dans les douze prochaines années par des départs à la retraite plus importants, à une meilleure adéquation des recrutements aux besoins.

Ensuite, le besoin accru de qualifications sur certains postes, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés, rendra possibles des carrières valorisantes dans des secteurs aujourd'hui injustement mésestimés. Au niveau central autant qu'au niveau déconcentré enfin, certaines fonctions manquent de cadres d'un niveau supérieur : il en va ainsi, en premier lieu, des postes opérationnels, mais également de l'évaluation des politiques publiques, des fonctions de prévision et de programmation, du contrôle de gestion et des fonctions juridiques. *Le développement des emplois fonctionnels* pourrait constituer une solution pertinente, emportant la reconnaissance et la valorisation de ces emplois.

Enfin, ce mouvement doit aussi conduire à développer des fonctions d'expertise, dont certaines à vocation interministérielle, qui participent pleinement de la mission de l'encadrement supérieur.

La redéfinition des « emplois de débouchés » : vers le développement d'une fonction d'expertise de haut niveau

Actuellement, les emplois dits « de débouché » sont souvent affectés d'une connotation négative. Gérés en général par les ministères, ils permettent d'offrir des fins de carrière décentes sur le plan pécuniaire, mais parfois peu valorisantes. Ils sont préjudiciables à une bonne utilisation des talents, surtout lorsque y accèdent des fonctionnaires de quarante ou cinquante ans, c'est-à-dire en milieu de carrière, en pleine possession de leurs moyens. Il n'est pas certain que ces emplois obéissent toujours à une justification parfaitement rationnelle en termes d'action administrative. *Ils peuvent aussi conduire à conserver des structures qu'aucun besoin public ne justifie*. Tant que la fonction publique supérieure connaîtra les difficultés de fins de carrière qui sont les siennes, il sera manifestement difficile d'envisager leur rationalisation.

En revanche, la reconnaissance pleine et entière de l'importance des fonctions d'expertise, gérées sur un plan interministériel, évitant les travers des emplois de débouché, se justifierait pleinement. Il devrait ainsi être prévu que le détachement sur des fonctions d'expert de haut niveau soit d'une durée limitée, renouvelable une fois. L'accès à de telles fonctions, qui pourraient être partiellement

(77) Nous n'évoquons pas ici les problèmes de carrière statutaire.

localisées dans les corps d'inspection et de contrôle, offrirait une seconde carrière à certains fonctionnaires. Il conviendrait à cet égard de recenser les manques, qui apparaissent souvent dès lors qu'il s'agit de prendre en charge un problème nouveau ou de diriger une évaluation. Ces emplois seraient gérés par les ministères. Un statut de directeur de projet est d'ailleurs à l'examen au niveau interministériel. Il prévoit notamment une durée limitée d'occupation de ces emplois qui seraient placés auprès des directeurs d'administration centrale.

À terme toutefois, le problème devrait pouvoir être résolu par une meilleure régulation en amont des recrutements de l'encadrement. Ceux-ci devraient être mieux adaptés à l'organisation et au format des administrations. Ils devraient aussi tenir compte de la nécessité d'accorder une place plus grande qu'aujourd'hui à la promotion interne. Enfin, il conviendrait de s'acheminer vers l'organisation de carrières simultanément plus longues, plus diverses, plus mobiles – avec notamment l'obligation d'exercer des postes « sur le terrain » avant d'accéder à des fonctions de direction – et peut-être moins rapides⁷⁸.

(78) Divers groupes de travail sur l'encadrement supérieur ont été mis en place sous l'égide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique pour proposer des mesures visant à décloisonner les viviers d'accès aux emplois d'encadrement supérieur et à améliorer les parcours professionnels (début de carrière plus progressifs, suppression des quotas d'accès par corps à certains emplois, etc.).

Propositions

1. *Professionaliser l'encadrement.* Cette professionnalisation passe par la définition de filières de spécialité, à partir desquelles des reconversions seraient possibles, et qui ne se confondraient pas avec des corps particuliers.
2. *Organiser la mobilité de l'encadrement supérieur.* Les obstacles pratiques au détachement et à la mise à disposition doivent être levés par un meilleur contrôle des pratiques restrictives des ministères. L'accès à la plupart des fonctions doit être ouvert aux cadres indépendamment de leur affectation d'origine. Des incitations à l'accueil, notamment dans des emplois fonctionnels, doivent être mises en place.
3. *Établir périodiquement des bilans de carrière pour les cadres.* Ils seraient effectués par des organismes extérieurs au ministère gestionnaire. Ils seraient ensuite discutés entre les cadres et les gestionnaires des ressources humaines.
4. *Ouvrir plus largement et de manière plus transparente l'accès aux fonctions de direction.* Cet accès doit obéir à un principe de concurrence et de compétence. Des procédures spécifiques doivent être organisées pour les emplois à la discrétion du gouvernement, sans remettre en cause la souveraineté du politique dans ses choix. La nomination à ces postes des membres des cabinets ministériels serait interdite avant un certain délai.
5. *Organiser des carrières plus longues pour l'encadrement supérieur.* Une telle organisation est indispensable pour mieux valoriser la ressource de qualité dont dispose l'administration.
6. *Organiser une seconde carrière.* Les postes de débouché, lorsqu'ils ne sont pas justifiés par des fonctions utiles aux usagers, constituent une mauvaise utilisation des compétences et des talents. Ils peuvent contribuer à la permanence de structures administratives qui pourraient être réorganisées. Ils doivent laisser la place à des postes d'expertise de haut niveau à durée limitée, qui appartiendraient à un « vivier » de fonctionnaires d'expérience. À terme cependant, une meilleure régulation des recrutements, qui devraient être mieux adaptés aux besoins et tiendraient compte de la nécessité de la promotion interne, permettrait de pallier une situation aujourd'hui difficilement maîtrisable.
7. *Supprimer le classement à la sortie de l'ENA.* Si les affectations dans les grands corps de l'État seraient maintenues, l'intégration dans ceux-ci ne serait pas possible avant un délai de dix ans.

Chapitre 5 : Un dialogue social renouvelé et élargi

Le dialogue social est, de l'avis général, parfois trop formel. Excessivement centralisé, il tourne souvent à vide dès lors qu'il s'agit de définir des orientations à moyen terme pour la fonction publique. Les instances où il prend place (conseil supérieur de la fonction publique, comités techniques paritaires) obéissent trop souvent à des procédures globales et impersonnelles. Quant aux commissions administratives paritaires, elles ne font pas assez droit à la gestion personnalisée des agents. Elles privilégient le plus souvent l'ancienneté pour déterminer les avancements. Pour autant, ce sont aujourd'hui les instances où les discussions les plus importantes ont lieu.

Parallèlement, la confusion est souvent entretenue dans la fonction publique entre discussion, négociation et contractualisation. Enfin, le dialogue social ne prend que rarement place dans un contexte pluriannuel et il n'existe pas de lieu spécifique, au-delà des rencontres régulières entre le ministre et les partenaires sociaux, pour conduire des réflexions à moyen terme sur l'évolution de la fonction publique et les réorganisations nécessaires.

Il conviendrait, en matière de dialogue social, d'opérer un partage plus clair des responsabilités entre les niveaux national et déconcentré. Pour tout ce qui concerne l'organisation du travail et l'aménagement du temps de travail, la formation, les réorganisations des structures, la distribution des rémunérations complémentaires, le niveau déconcentré est le plus pertinent. C'est essentiellement là qu'il peut avoir un contenu concret et que des marges de manœuvre peuvent être dégagées. C'est aussi pourquoi il importe de ne pas calquer à ce niveau des structures nationales qui risquent d'exporter leur formalisme au niveau local. Inversement, on ne peut minimiser, en tant que garant et parfois recours, le rôle des instances nationales interministérielles, pourvu qu'elles disposent d'un moyen effectif de connaissance de ce qui se fait et ne se fait pas dans chaque ministère⁷⁹.

Intégrer les perspectives à moyen terme dans le dialogue social

La question du champ du dialogue social se pose avec acuité. L'essentiel de celui-ci, au niveau national, concerne aujourd'hui les évolutions statutaires, la résorption de l'emploi précaire et l'évolution des rémunérations. Certes, il existe d'autres occasions de discussion approfondie avec les partenaires sociaux, comme la consultation actuellement en cours sur l'aménagement du temps de travail en fournit un exemple. De même, les syndicats sont destinataires d'un grand nombre de rapports internes à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et sont consultés sur les propositions de réforme, notamment dans les formations compétentes du conseil supérieur de la fonction publique.

Mais ces discussions n'intègrent pas nécessairement les mouvements importants que devrait connaître la fonction publique dans les prochaines années. De surcroît, l'existence de trois conseils supérieurs séparés pour les trois fonctions publiques, qui se justifie par des problèmes et des modes de gestion spécifiques, ne facilite pas la discussion sur des questions communes. *A fortiori*, elle ne favorise pas l'établissement de passerelles que la nécessité de développer la mobilité impose entre les trois fonctions publiques.

(79) Il existe ainsi des accords nationaux qui ne sont pas appliqués dans certains ministères, faute d'impulsion et de volonté, alors qu'ils le sont immédiatement dans d'autres. Sans enlever en rien de l'autonomie au niveau ministériel dans la capacité de discuter les modalités d'application de certains accords, il est normal que l'on s'assure de l'effectivité de cette discussion.

Une telle situation n'encourage ni les administrations ni les partenaires sociaux à réfléchir sur les évolutions et les objectifs à moyen et long terme. Elle privilégie la négociation d'arrangements ponctuels dont les conséquences ne sont pas toujours bien mesurées. Elle n'offre pas non plus un cadre stable aux discussions qui doivent se dérouler dans les ministères et, par la suite, dans les services déconcentrés.

Il conviendrait donc d'engager, au niveau interministériel, des discussions globales sur les sujets suivants : évolution des pyramides démographiques, évolution des qualifications, aménagement des conditions de travail et modification de l'organisation du travail, politique de formation, aménagement de la structure des corps et des grades. Certains de ces sujets pourraient évidemment être évoqués dans le cadre des commissions spécialisées du conseil supérieur de la fonction publique. Si le détail des aménagements doit rester ministériel et, autant que possible, être déconcentré, les grandes lignes de l'action gouvernementale en matière de fonction publique gagneraient à être discutées au niveau adéquat, comme c'est le cas pour les grandes réformes sociales engagées dans le secteur privé. *La pratique des discussions de cadrage, puis des discussions d'application par ministère, doit être généralisée.* Sans impulsion centrale, les discussions n'ont souvent pas lieu ; sans application ministérielle, elles n'ont aucune effectivité. Les ministères réticents seraient encouragés à agir si des comptes rendus réguliers étaient prévus dans le cadre des conseils supérieurs de la fonction publique.

Rénover les procédures des comités techniques paritaires

Les comités techniques paritaires sont le lieu où se déroule l'essentiel des discussions relatives à l'organisation de l'administration. Ils sont consultés obligatoirement sur les décrets portant réorganisation des administrations centrales et, de manière générale, sur toutes les mesures qui ont une conséquence sur l'organisation des services (changement de locaux, attribution à un emploi de la nouvelle bonification indiciaire) et sur le bilan d'activité des services, dans lequel est inclus le bilan social. Cette fonction de production d'informations à intervalles réguliers est indispensable et ne saurait être contestée. On relèvera par ailleurs que les programmes pluriannuels de modernisation des ministères ont été discutés avec les partenaires sociaux, ce qui constitue un important progrès, mais ne l'ont pas été en comités techniques paritaires. Il conviendrait pourtant désormais de rééquilibrer leur rôle, devenu moins concret que celui des commissions administratives paritaires.

La dualité qui résulte de la coexistence des comités techniques paritaires et des commissions administratives paritaires, dont le mode de composition⁸⁰ est d'ailleurs différent, ne permet pas toujours de bien relier dans la discussion les préoccupations d'organisation et les mesures de gestion des agents⁸¹. Se pose de surcroît un problème de champ : pour certaines commissions administratives paritaires, il est trop étroit, pour d'autres, il est trop large. En tout état de cause, ces commissions ne possèdent aucune compétence en ce qui concerne la gestion pluriannuelle des effectifs, ce qui ne paraît pas anormal étant donné leur rôle. Il est peut-être moins compréhensible que les discussions sur les perspectives d'évolution des carrières des agents en soient de fait absentes, au bénéfice de discussions annuelles centrées sur les avancements de grade et d'échelon, pour lesquelles, de plus, la marge de manœuvre est étroite.

(80) Les comités techniques paritaires sont composés de représentants syndicaux ; les commissions administratives paritaires sont composées de représentants élus par le personnel compris dans le champ de compétence de la CAP.

(81) Il existe certes un lien possible entre les deux instances. Par exemple, lorsqu'un CTP examine les statuts, la CAP compétente pour le personnel doit désigner deux experts pour y assister.

Enfin, les comités techniques paritaires sont plutôt appelés, en vertu des textes qui les régissent, à se prononcer sur des bilans que conduits à examiner l'avenir. Certes, des discussions informelles ont lieu, dans les ministères, entre les principaux directeurs gestionnaires et les organisations syndicales, mais ce travail prospectif n'a encore trouvé aucun lieu défini.

Il serait souhaitable d'attribuer aux *comités techniques paritaires* un rôle en la matière, qui ne ferait pas disparaître pour autant leurs anciennes attributions. *On devrait même envisager de leur confier officiellement le rôle d'étudier l'évolution de l'emploi public par rapport aux missions.* Il serait même logique que certaines discussions corps par corps aient lieu en CTP. Enfin, il pourrait être envisagé, à terme, que des réunions conjointes des comités techniques paritaires ministériels et de représentants des commissions administratives du ministère soient consacrées aux évolutions de carrière à moyen terme dans le contexte créé par les réorganisations en cours ou en projet.

Renouveler les discussions salariales

Les discussions salariales constituent actuellement le cœur des « négociations » entre le ministère chargé de la fonction publique et les syndicats représentatifs. Elles ne prennent pas en compte l'ensemble des dimensions qu'elles doivent traiter, comme les choix à faire en termes d'effectifs et d'évolution de carrière. Il reste que leur dramatisation peut paraître excessive par rapport à leur contenu réel.

On pourrait s'acheminer progressivement vers une double architecture. *Au niveau central, serait, comme aujourd'hui, discutée l'évolution de la masse salariale globale, dans une perspective pluriannuelle.* Celle-ci serait glissante, afin de tenir compte des réajustements que peut imposer la situation économique et financière et de la règle de l'annualité budgétaire. Un cadrage général sur l'évolution des effectifs serait aussi effectué à ce niveau, où seraient évidemment déterminées la valeur du point et son évolution. Cette discussion tiendrait compte des réorganisations, de l'évolution des besoins et des redéploiements. « L'accord » qui pourrait être conclu servirait de base aux discussions ministérielles.

En revanche, *certaines modulations dans la répartition des effectifs au sein de la masse salariale pourraient être discutées au niveau de chaque ministère,* le niveau central intervenant, en amont pour fixer un cadre et des règles à respecter, en aval pour effectuer les harmonisations et rendre les arbitrages nécessaires. Cette discussion laisserait aussi une marge de manœuvre, afin de tenir compte des possibilités de plus grande fongibilité au niveau déconcentré des crédits de personnel et de fonctionnement. Elle serait logiquement relayée au niveau déconcentré.

Favoriser le dialogue social à tous les niveaux

De l'avis de nombreux gestionnaires, le dialogue social dans la fonction publique de l'État est insuffisamment déconcentré – que ce soit au niveau régional, au niveau départemental ou à celui des services ou des établissements. Or, *le niveau déconcentré paraît le plus pertinent pour des discussions concrètes et opérationnelles sur les évolutions de carrière, la formation et l'organisation du travail.* Bien souvent, un tel dialogue est rendu difficile par la faible marge d'autonomie des gestionnaires déconcentrés en termes de recrutement, de modulation des rémunérations accessoires et de prescription des formations. Faute de gestionnaires de ressources humaines à ce niveau, il tourne fatalement à vide. *Pour la fonction publique hospitalière, une instance de dialogue social au niveau départemental ou régional, en tout cas d'un niveau supérieur à l'établissement hospitalier, devrait être instituée,* avec comme contrepartie la mise en place d'un organe de pilotage à ce niveau. *Pour la fonction publique territoriale, en revanche, comme cela a déjà été évoqué, il conviendrait qu'un collège des employeurs locaux soit institué au niveau national.*

Une solution, souvent évoquée, réside dans la création de comités techniques paritaires interministériels locaux. Elle permettrait de renforcer la visibilité et l'unité des services déconcentrés, de discuter d'éventuels redéploiements d'effectifs et d'envisager des plans de formation communs aux agents de plusieurs services. Sa mise en œuvre devrait être progressive. Des étapes doivent, en effet, être respectées, sauf à reproduire au niveau local les défauts des CTP nationaux, notamment leur formalisme et la propension de ceux qui y participent à affirmer des positions sans portée concrète. Il convient préalablement que des marges de manœuvre soient données aux gestionnaires locaux et que le cadre décrit plus haut d'articulation des négociations entre les différents niveaux soit rigoureusement précisé. Une expérimentation progressive devrait

pourtant être engagée. Il est unanimement considéré comme important que, dans un contexte de renforcement des pouvoirs de pilotage et d'arbitrage du préfet, il existe un *lieu de concertation interministériel local*. Faute de quoi, les logiques ministérielles et corporatistes risqueraient de l'emporter sur la nécessaire souplesse et le caractère impératif des redéploiements. De même, il faut tenir compte de l'existence de plus en plus fréquente de politiques interministérielles locales : lorsqu'il s'agit de discuter de l'organisation de la prévention de la délinquance des jeunes, il n'est pas pertinent de tronçonner la discussion entre les comités techniques paritaires de l'éducation nationale, de la justice, de la jeunesse et des sports, de l'intérieur, etc. En tout état de cause, le dialogue social doit se dérouler au niveau où les choix sont effectués.

Mais le dialogue social déconcentré bute aujourd'hui sur l'absence d'un gestionnaire unique et pleinement responsable. Il achoppe également sur la multiplicité des corps de même catégorie, regroupant des agents dont la vocation est d'occuper les mêmes emplois. Il convient d'articuler l'échelon préfectoral et celui des gestionnaires des différents services. L'un n'est pas exclusif de l'autre. Le dialogue social doit porter sur les responsabilités respectives confiées aux uns et aux autres. Une telle organisation pose aussi la question du pilotage général de la gestion de la fonction publique.

Propositions

1. *Définir avec précision l'articulation entre les différents niveaux de discussion.* La règle suivante doit être appliquée : discussion de cadrage au niveau interministériel, discussion pour l'application au niveau ministériel et, autant que possible, au niveau déconcentré (régional, départemental, au niveau des services et des établissements).
2. *Élargir le rôle des comités techniques paritaires.* Celui-ci pourrait notamment porter sur l'évolution de l'emploi public en liaison avec celle des missions.
3. *Introduire des éléments de modulation des effectifs au sein de la masse salariale dans les discussions au niveau ministériel.* Les discussions sur l'évolution globale des effectifs et de la masse salariale continueraient à se dérouler dans un cadre interministériel. Des marges de manœuvre devraient être laissées aux échelons déconcentrés, dans la perspective de la généralisation des expériences en cours sur la fongibilité des crédits de personnel et de fonctionnement.
4. *Enrichir le dialogue social à tous les niveaux.* Pour la fonction publique de l'État, le niveau déconcentré est insuffisamment présent. Pour la fonction publique hospitalière, il manque un niveau régional de discussion – et de régulation des politiques de personnel. Pour la fonction publique territoriale, un collège des employeurs au niveau national doit être institué.
5. *Instituer un dialogue social déconcentré au niveau interministériel.* Ce développement s'inscrit dans le cadre du renforcement souhaitable des pouvoirs d'arbitrage et de régulation des préfets. Il ne suppose pas, du moins dans l'immédiat, que soient créés des comités techniques paritaires interministériels au niveau déconcentré.

Chapitre 6 : Piloter les fonctions publiques

La fonction publique est le plus souvent bien gérée au niveau ministériel et de nombreuses réussites peuvent être signalées. Toutefois, la gestion ministérielle rencontre des limites. Il convient d'imaginer un pilotage d'ensemble qui ne se réduise pas aux négociations salariales et à la définition de règles statutaires. À cette fin, il importe que les capacités de pilotage d'ensemble soient renforcées, d'autant plus que la gestion déconcentrée doit également être développée. Ce pilotage implique un pouvoir de régulation ainsi qu'une capacité d'anticipation, de prévision et d'animation lorsque des problèmes transversaux apparaissent. Pour autant, il n'est pas certain que la concentration dans les mêmes mains de compétences étendues en matière de gestion et d'une mission d'animation soit toujours optimale.

Repenser le rôle et la place de la direction générale de l'administration et de la fonction publique dans le pilotage d'ensemble de la fonction publique

Chacun reconnaît le rôle central que doit jouer la direction générale de l'administration et de la fonction publique dans la préparation des évolutions majeures que connaîtront les fonctions publiques. Ce rôle est direct pour la fonction publique de l'État, plus indirect pour les fonctions publiques hospitalière et territoriale. Il est partagé, notamment avec la direction du budget et avec les ministères gestionnaires et ne saurait être exclusif. Le lien établi entre la direction générale et la délégation interministérielle à la réforme de l'État – puisque le directeur général est aussi, de droit, le délégué interministériel – permet de mieux articuler la réforme de l'administration et la gestion de la fonction publique. Il paraît, de ce point de vue, nécessaire d'officialiser l'existence du collège des employeurs publics qui fonctionne déjà autour du directeur général de l'administration et de la fonction publique.

Aujourd'hui, les gestionnaires ministériels exercent l'essentiel de la responsabilité en matière de personnel. Cette situation est légitime. Il convient toutefois de l'améliorer. En mettant en place à tous les niveaux des gestionnaires des ressources humaines compétents et bien formés. Dans le respect de règles communes, de possibilités d'harmonisation et de « recours » et d'une norme d'évolution des effectifs à moyen terme, ceux-ci devraient disposer d'une plus grande latitude en matière de répartition de la masse salariale, de statuts et de modulations des rémunérations accessoires dans le cadre de règles transparentes. Il pourrait en aller de même pour les recrutements en vertu d'un contrat signé entre le ministère, la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique, en fonction des orientations données par le Premier ministre.

En revanche, comme il a été dit, *le rôle de la direction générale pourrait être renforcé pour les actes de régulation dont la portée est interministérielle*. Elle faciliterait, avec la direction du budget, l'organisation des redéploiements d'effectifs entre les ministères, en l'accompagnant en termes de reconversion et de formation notamment. Elle pourrait aussi inciter les gestionnaires des ministères à développer la mobilité des agents. Dans ce domaine, elle veillerait à ce que la mobilité ne soit pas pénalisée et à ce que les ministères soient davantage ouverts sur l'extérieur. Elle contribuerait également à développer les carrières passant par les organisations internationales et européennes. Elle favoriserait l'émergence d'un vivier de cadres supérieurs au niveau interministériel par une plus grande fluidité des carrières et un décloisonnement des corps, les ministères restant gestionnaires des agents. Elle serait ainsi mieux à même de piloter la modernisation de la fonction publique en capitalisant les bonnes pratiques de ses partenaires ainsi

qu'en orientant leur gestion vers une dimension plus interministérielle. Ce rôle d'orientation d'ensemble pourrait s'étendre à la définition des mesures d'accompagnement (notamment en termes de formation et d'insertion) des dispositifs actuels en faveur de l'emploi.

Mieux intégrer les mesures générales en faveur de l'emploi dans une politique d'insertion cohérente

La prise en charge des mesures en faveur de l'emploi concerne moins la fonction publique de l'État que les autres fonctions publiques. Elle est aussi le fait de nombreuses associations et des établissements publics, qu'il s'agisse des contrats emploi solidarité, des contrats emplois consolidés et des contrats emploi ville – dont ne peuvent bénéficier les administrations de l'État – ou des « emplois-jeunes » qui, pour l'État, ont été créés à l'Éducation nationale et dans la police nationale.

On a vu que le suivi de la plupart des contrats aidés, notamment en ce qui concerne le devenir des jeunes, était insuffisant. Les dispositions prises en matière d'insertion et de formation sont peu précises et peu contraignantes. La portée de ces mesures sur les jeunes eux-mêmes, l'organisation des services qui les reçoivent et la gestion prévisionnelle des emplois sont insuffisamment appréhendées.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique pourrait, outre son rôle d'animation vis-à-vis des gestionnaires de ces emplois, définir des règles générales pour la formation de ces jeunes et offrir une aide pour leur insertion, en liaison avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le ministère de la Jeunesse et des Sports et le ministère de l'Éducation nationale. Elle devrait s'assurer de l'existence d'une offre de formation à destination de ces agents et définir le cadre général de validation des acquis sur la base, notamment, des orientations techniques données par les ministères constructeurs de diplômes.

Définir une nouvelle politique de formation initiale

La situation actuelle en matière de formation initiale ne paraît pas pleinement satisfaisante, même s'il est vrai qu'aujourd'hui c'est la formation permanente qui doit être davantage favorisée. Pour les agents recrutés directement, ceux qui ne suivent aucune formation spécialisée dans une école de la fonction publique, un déficit de formation générale apparaît souvent, au-delà de compétences techniques qu'il est souvent plus facile d'acquérir par une formation continue. Sans alourdir les mécanismes d'entrée dans la fonction et en accroître démesurément le coût, il pourrait être envisagé que chaque fonctionnaire intégrant la fonction publique suive un cycle court de formation aux règles de base de gestion et de déontologie de la fonction publique, sur l'organisation de l'administration et les institutions administratives, l'élaboration des règles de droit et les missions spécifiques de l'administration à laquelle il appartient.

La formation en école pose d'autres types de problèmes. Il convient de distinguer les écoles spécialisées et les écoles généralistes. L'une des difficultés que rencontrent les écoles spécialisées est leur faible ouverture soit aux autres fonctions publiques, soit aux autres métiers. Leurs étudiants semblent parfois souffrir d'un certain cloisonnement, qu'ils peuvent également éprouver dans la suite de leur carrière. Mais globalement, la formation reçue paraît satisfaisante.

Les problèmes les plus délicats se posent dans les écoles de formation initiale généralistes, c'est-à-dire l'École nationale d'administration et les instituts régionaux d'administration publique. En effet, ces écoles, surtout la première, sont essentiellement des écoles de classement, fonction à laquelle s'ajoute un placement dans des stages pratiques de bon niveau, plus que des écoles de formation. De surcroît, les disciplines de gestion appliquée y sont insuffisamment développées. Il est vrai que les élèves attachés comme les élèves administrateurs ont reçu en général une bonne

formation initiale antérieure. Mais la question décisive est de savoir de quoi ils ont besoin pour exercer au mieux leurs futures responsabilités et être capables d'évoluer au cours de leur carrière. De ce point de vue, le concept même de formation généraliste est d'autant plus problématique que celle-ci a dû en principe être acquise auparavant⁸². Quant à l'idée qu'un survol de compétences techniques pourrait être d'une quelconque utilité, elle est en général fortement contestée.

Seule, une redéfinition des règles de sortie de ces écoles permettrait d'améliorer cette situation. En ce qui concerne les instituts régionaux d'administration, tout en veillant à l'acquisition des connaissances de base nécessaires à tout fonctionnaire d'encadrement, la création de filières de spécialité internes aux corps des attachés, qui détermineraient les premières affectations futures, devrait être envisagée dans quelques grands domaines (droit, finances publiques et gestion budgétaire, contrôle de gestion, gestion des ressources humaines, informatique et nouvelles technologies de l'information et de la communication notamment).

Pour l'École nationale d'administration, la question est certes plus compliquée. Mais ainsi que le suggère le rapport du groupe « administration des agents », la remise en cause de l'affectation sur la base d'un classement de sortie, aléatoire et qui incite au bachotage plus qu'à la formation et à la prise de responsabilités, permettrait de donner une plus grande dimension à l'acquisition de spécialités. En tout état de cause, aucune formation initiale ne pourra être considérée comme ayant une valeur définitive par elle-même. Le net renforcement, au sein de ces écoles, notamment de l'École nationale d'administration, de programmes de formation continue, s'impose plus que jamais. De manière générale, dans les écoles où la formation continue et la recherche sont développées, la formation initiale gagne en qualité et en pertinence.

Lisser et organiser différemment les recrutements

La question des recrutements est le problème majeur auquel aura à faire face la fonction publique. Nous ne reviendrons pas sur la nécessité avérée d'une meilleure prévision des recrutements en fonction de l'évolution des missions et des compétences et qualifications nécessaires. De manière générale, les déficiences dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ont conduit à des à-coups, les recrutements annuels dans certains corps pouvant, sans raison apparente, passer du simple au triple, avec des effets préjudiciables sur les pyramides démographiques des corps. Ces phénomènes ont été renforcés par l'appel fréquent à des vacataires, suivi, quelques années plus tard, de plans parfois massifs de titularisation. Enfin, l'étranglement de certains corps compromet les redéploiements et la mobilité.

Dans la perspective du choc démographique des années à venir, *il est essentiel que les programmes de recrutement des différents corps, en intégrant les concours externes, les concours internes et les examens professionnels, soient établis de manière pluriannuelle*. Cette règle est indispensable aux gestionnaires ; elle constitue aussi un affichage souhaitable à destination des candidats potentiels. Si l'on souhaite éviter que la fonction publique connaisse dans l'avenir des problèmes démographiques analogues à ceux qu'elle connaît aujourd'hui, le lissage ou un meilleur cadencement des recrutements serait opportun.

Ensuite, les recrutements futurs devront mieux intégrer les éléments relatifs aux compétences et aux qualifications. On a vu que, dans certains domaines, des tensions sur le marché du travail pourraient exister dans les prochaines années, la fonction publique risquant de se placer en situation de concurrence avec le secteur privé pour le recrutement de catégories spécifiques de cadres. Cette

(82) Tous les étudiants de ces écoles ont des notions, plus ou moins approfondies, de droit public, d'économie, de finances publiques, de droit européen, de finances sociales, de droit du travail et de questions internationales.

situation suppose une meilleure articulation, aujourd'hui fort ténue, entre les gestionnaires des fonctions publiques et les universités et écoles supérieures. Les écoles de formation initiale de la fonction publique doivent également la prendre en compte. *La reconversion de certaines écoles de formation initiale en écoles de formation continue* pourrait être une incitation à sortir ces écoles de leur enfermement relatif par rapport à l'université. Les compétences dont la fonction publique a besoin seront d'autant plus facilement trouvées qu'elles pourront être également acquises dans l'ensemble du système de formation supérieure français, voire étranger. *On ne doit pas exclure l'envoi d'un jeune fonctionnaire stagiaire dans une université étrangère pour acquérir une formation pointue.*

Maîtriser l'externalisation

L'externalisation de certaines tâches se développe dans les administrations. Ce mouvement touche autant celle de l'État, notamment au niveau déconcentré, que les hôpitaux, les collectivités locales et leurs établissements. Une mesure globale de l'externalisation n'existe pas et les pratiques spécifiques de certaines administrations dans ce domaine ne sont pas toujours connues⁸³.

L'externalisation répond à plusieurs objectifs ou à plusieurs motivations. La première raison qui conduit à externaliser certaines tâches est l'efficacité, qui inclut des considérations de coût, de qualité du service rendu et de souplesse. C'est ainsi que de nombreuses collectivités, administrations et hôpitaux externalisent des fonctions telles que la blanchisserie et la restauration collective. Celles-ci peuvent être assurées aussi bien par le secteur public que par le secteur privé dans la mesure où elles ne constituent pas le cœur des missions publiques. Seules des considérations pragmatiques permettent de préférer telle solution à telle autre. En particulier, une activité irrégulière mais prévisible peut être plus facilement externalisée qu'une activité régulière et permanente. La question se pose aussi de l'externalisation possible de fonctions qui doivent être accomplies dans l'urgence et de manière certaine (par exemple, les travaux routiers de déneigement) : il existe probablement des risques à externaliser des missions qui participent de la définition même du service public. On voit mal, par exemple, comment on pourrait externaliser vers un organisme privé la fonction de répression des fraudes, même s'il est concevable de la confier à une entité publique autonome disposant d'une marge d'initiative – comme c'est le cas pour l'Agence française de sécurité sanitaire.

La deuxième raison qui explique l'externalisation est la spécificité de certaines fonctions qui n'ont pas de correspondance en termes de qualifications disponibles dans l'administration. Il en va ainsi de fonctions de conception et de maintenance de certains systèmes d'information et de communication, mais aussi de fonctions de stratégie et d'organisation – qu'il peut être souhaitable d'externaliser pour des raisons de politique interne. Répondent également à ce type d'externalisation les nombreuses études que commandent les administrations : soit la compétence et les connaissances ne sont pas disponibles en interne pour les réaliser, soit la mobilisation de celles-ci nécessiterait plus de ressources en termes d'heures de travail que les sommes dépensées à rémunérer un consultant externe.

L'externalisation obéit toutefois à une troisième raison : elle est un moyen de contourner les limitations de crédits de rémunération du personnel. Elle apparaît ainsi comme un moyen d'ajustement.

(83) On pourra lire notamment *l'évaluation relative à l'organisation des études techniques en matière de travaux neufs routiers réalisée par la CEGOS à la demande du ministère de l'Équipement.*

Si les deux premières formes d'externalisation ne sauraient être contestées dans leur principe, la troisième mérite d'être mieux intégrée dans les réflexions sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Si ce recours à l'externalisation se justifie en cas de surcharge momentanée, il ne saurait être proscrit. Si, au contraire, il tend à devenir permanent, une réflexion plus poussée sur l'organisation du service s'impose. En tout état de cause, *une meilleure connaissance des pratiques d'externalisation est indispensable*. L'externalisation ne saurait être proscrite – elle peut même constituer un élément de stimulation et de concurrence tout à fait souhaitable pour l'administration dans certains secteurs –, mais elle doit être maîtrisée.

Mieux distribuer les rémunérations

La question de l'adéquation des rémunérations aux tâches effectuées par les agents et à la manière dont ils les remplissent se pose. En théorie mais pas toujours en pratique, les indemnités accessoires visent à prendre en compte à la fois les données objectives et les situations individuelles. Pour certains postes qui correspondent à des emplois « fonctionnels », la traduction de ces données s'effectue en termes de rémunérations tant principales qu'accessoires. Cette situation devrait toutefois évoluer afin de mieux prendre en compte la réalité du travail effectué.

En premier lieu, *un développement des emplois fonctionnels pourrait répondre à la préoccupation d'établir une meilleure correspondance entre la nature du travail et la rémunération*. Il permettrait de corriger certaines distorsions liées à la grille de la fonction publique qui conduisent, selon le corps d'origine et le grade de l'agent, à rémunérer deux fonctions équivalentes avec des différences sensibles qu'*a priori* rien ne justifie. Cette pratique ne remet pas en cause la portée de la grille et permet de mieux prendre en compte le principe de la distinction du grade et de l'emploi. Dans un contexte d'écrasement des pyramides hiérarchiques, le développement de ce type d'emplois permettrait de mieux rémunérer les fonctionnaires les plus méritants qui auront pu y accéder. Enfin, *ce type d'emplois ne saurait être réservé uniquement à l'encadrement supérieur*.

En second lieu, *la possibilité d'introduire une proportion plus forte d'éléments de rémunérations liées au mérite devrait être examinée*. Elle existe déjà partiellement et, juridiquement, rien ne s'y oppose dans le cadre actuel. Elle reste toutefois limitée pour deux raisons : d'une part, les limitations des enveloppes budgétaires et, de fait, la faible marge d'appréciation du gestionnaire local font obstacle à des modulations importantes ; d'autre part, en raison des risques, réels ou supposés, d'appréciations arbitraires, la pratique des gestionnaires a le plus souvent conduit au lissage des rémunérations accessoires. De fait, l'absence d'indicateurs de résultats et de performance dans la plupart des services laisse planer ce type de suspicion qui peut conduire à une démotivation des agents les plus actifs. Le développement d'une meilleure gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et un suivi plus fin des carrières individuelles pourraient apporter une solution partielle à ce problème.

Propositions

1. *Officialiser l'existence du collège d'employeurs animé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique.*
2. *Donner à la direction générale de l'administration et de la fonction publique les moyens qui lui permettront de renforcer son rôle de pilotage et de régulation. Celui-ci ne saurait être une fonction de gestion directe. Son rôle essentiel doit être d'incitation (mobilité, placement de fonctionnaires dans d'autres organisations, ouverture de chaque ministère) et de cadrage (plans de formation pour les personnes sur contrat aidé par exemple). Elle doit être également à même de prendre en compte les réorganisations de structure et d'aider les ministères à bien accomplir les redéploiements nécessaires.*
3. *Décloisonner la formation initiale.* D'une part, les écoles de formation initiale doivent devenir aussi des écoles de formation continue – certaines pourraient même être reconverties en ce sens. D'autre part, la formation initiale des fonctionnaires devrait être mieux intégrée à l'enseignement supérieur, français et étranger. Un fonctionnaire stagiaire devrait ainsi pouvoir acquérir certaines formations dans des universités étrangères lorsque c'est souhaitable.
4. *Mieux organiser les recrutements en termes tant quantitatifs que qualitatifs.* Les compétences nécessaires manquantes doivent être mieux identifiées.
5. *Connaître, mesurer et apprécier l'efficacité et l'efficience de l'externalisation.* Celle-ci n'est ni à proscrire, ni à recommander avec un esprit de système. Dans certains cas, elle favorise la concurrence et constitue un stimulant. Dans d'autres cas, elle risque de porter atteinte à la capacité de l'État de maîtriser intégralement l'accomplissement d'une mission publique.
6. *Faire mieux correspondre les rémunérations aux tâches effectuées et à la manière dont elles sont accomplies.* Si les rémunérations à la performance paraissent difficiles à mettre en place, l'ouverture plus large d'emplois fonctionnels, y compris pour les fonctions qui ne relèvent pas de l'encadrement, pourrait constituer une solution.

Chapitre 7 : Une organisation du temps et du travail plus efficace

L'aménagement du temps de travail sera l'un des dossiers les plus importants des prochaines années. Le rapport de la mission interministérielle sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques dresse un constat qui fait apparaître cinq traits. En premier lieu, l'environnement réglementaire actuel est inadapté. Son cadre rigide n'a pas empêché une extrême diversification des situations qui se sont développées par accumulation de mesures ponctuelles sans réflexion globale. Ensuite, la durée hebdomadaire du travail n'est plus qu'une référence théorique tant les instruments de modulation à la disposition des agents sont nombreux. En troisième lieu, faute de ligne directrice et d'un instrument de mesure uniforme, les différences affichées dans les durées de travail ne sont pas lisibles. Des inégalités de traitement du personnel se sont développées sans que des motifs objectifs les justifient ou continuent de les justifier. De surcroît, les souplesses introduites dans l'aménagement du temps de travail n'ont pas été assez déterminées par les besoins des usagers. Elles sont trop souvent liées à la conclusion d'accords nationaux ou locaux en réponse à des conflits. Enfin, sauf dans des expérimentations récentes, la réduction et l'aménagement du temps de travail n'ont pas été l'occasion d'une réflexion globale sur l'organisation du travail.

Loin de n'être qu'une contrainte pour les gestionnaires, l'aménagement du temps de travail constitue aussi une opportunité pour faire évoluer les méthodes et l'organisation du travail dans l'administration. Une large marge d'initiatives doit, sur ce terrain, être accordée aux échelons déconcentrés de gestion, mais dans le cadre de règles nationales plus claires et mieux explicitées et d'une plus grande transparence des charges effectives de chaque service et de chaque agent. Plus largement, la nouvelle organisation du temps doit permettre de repenser sur une plus longue période la carrière du fonctionnaire et à celui-ci de mieux la construire.

Lier étroitement la réduction et l'aménagement du temps de travail à la réorganisation du travail et à une réflexion sur les structures de l'administration

La réduction du temps de travail est une aspiration importante de la société française et des fonctionnaires en particulier. Elle ne peut toutefois reposer que sur une prise en compte de la spécificité des tâches (niveau de responsabilité, pénibilité, contraintes) et sur des données mesurables et incontestables. C'est l'une des raisons pour laquelle le gouvernement a confié à Jacques Roché le soin d'établir un état des lieux précis sur le temps de travail dans les trois fonctions publiques.

Par ailleurs, les usagers des services publics attendent que les administrations soient disponibles sur une plage horaire plus large. Ils sont les premiers à souhaiter une plus grande souplesse dans l'aménagement du temps de travail, ce à quoi aspirent également de nombreux agents. Les horaires fixes, rigides, non modulables et non modifiables appartiendront de plus en plus au passé.

Enfin, la charge du travail administratif n'est pas, au sein d'un service donné et pour une personne précise, identique tout au long de l'année. Tous les services connaissent des périodes de pointe et des périodes de creux. Dans certains cas, apparaît même une saisonnalité identifiable et prévisible, mais que l'administration éprouve souvent des difficultés à gérer de manière optimale.

Il faut ajouter à ce constat une réalité bien connue des gestionnaires. Les contraintes d'aménagement du temps de travail tant pour répondre à une demande des usagers que pour tenir compte du souhait de certains agents peuvent conduire, si elles font l'objet d'une analyse détaillée de la nature des tâches et du temps qu'elles exigent, à une meilleure organisation du travail lui-même. La chasse au temps inutile et au temps mort conduit le plus souvent à un gain tant pour l'administration que pour l'agent lui-même qui pourra bénéficier, au moins en partie, de ce temps

libéré. *De telles réflexions doivent logiquement prendre place dans le cadre de celle, plus générale, sur les structures de l'administration.*

En particulier, les réflexions menées par certaines collectivités locales préalablement à des mesures d'aménagement du temps de travail, ont permis bien souvent de redéfinir les missions de chaque service et, en son sein, les tâches de chaque agent. Elles ont entraîné des réallocations de moyens, conduit à mieux apprécier les qualités et les déficiences de l'organisation existante du travail et se sont traduites *in fine* par des gains de temps collectifs et individuels.

Enfin, une telle réflexion exige la remise à plat de la question des heures supplémentaires. Celles-ci peuvent permettre de prendre en compte certains besoins spécifiques. Elles s'analysent aussi souvent comme un élément de souplesse ou comme des rémunérations supplémentaires déguisées.

Définir au niveau déconcentré, en fonction de règles nationales, une organisation du temps souple

Des principes directeurs nationaux doivent être énoncés sur le plan national en matière de temps de travail : cette règle prévaut dans les entreprises du secteur privé et il ne peut en aller différemment dans les fonctions publiques. Des inégalités trop marquées entre administrations ne seraient pas acceptables. En revanche, ce principe ne signifie pas que l'adaptation aux spécificités de chaque service ne soit pas possible, pourvu qu'elle s'effectue dans la transparence et que les dérogations se fondent exclusivement sur les données particulières à l'activité du service. Au contraire, il est souhaitable que les responsables de ces services soient, autant que possible, compétents pour ce qui relève de leur organisation et qu'ils soient évalués en fonction de la pertinence de l'organisation mise en place.

Si la clarté dans les raisons du choix de telle organisation du temps plutôt que de telle autre s'impose au niveau de chaque service, c'est aussi pour éviter que cette organisation apparaisse comme permanente. De telles dérives, analysées par le rapport de la mission présidée par Jacques Roché, ont été constatées : des journées de congés supplémentaires sont accordées en violation des textes non pas pour des raisons liées à l'organisation du service, mais pour mettre fin à un conflit ou accorder sous forme de temps des avantages qui ne pouvaient être distribués sous une forme pécuniaire. Dès lors, ces modifications de la durée du travail ont été progressivement vécues comme des « droits » ; elles ont été attribuées de manière globale et non pas à des catégories précises d'agents. L'existence de règles nationales se justifie pour éviter que de tels dysfonctionnements se reproduisent à l'avenir. Toute organisation du temps de travail doit pouvoir être réexaminée périodiquement en fonction de l'évolution des missions du service et de ses contraintes spécifiques.

Il reste que la conciliation entre les nécessités d'ouverture du service, les aspirations des agents, la modulation du temps de travail dans un cadre annuel en fonction du rythme d'activité du service, etc. doit pouvoir se réaliser à l'échelon local. Mais il importe qu'elle se fasse sur des bases objectives et dans le cadre de discussions avec les représentants des agents, qui prennent en compte l'ensemble des éléments relatifs à l'organisation du travail et aux missions.

Généraliser les méthodes de gestion par objectifs

La fonction publique est actuellement organisée par missions et, corollairement, par service. C'est au sein de cette unité que l'organisation du temps de travail peut être conçue et organisée. Mais la même tâche, dans une organisation donnée, peut être effectuée par les agents avec plus ou moins de rapidité, et de manière plus ou moins satisfaisante. Des contraintes spécifiques pèsent également sur le temps de travail nécessaire pour réaliser une même tâche. Il paraît donc difficile d'attribuer à telle ou telle tâche un temps de travail standard.

Une gestion par objectifs facilite une meilleure organisation du travail⁸⁴. Elle pourrait être utile pour la mesure du travail des cadres qui pose, comme pour les entreprises privées, des difficultés spécifiques. Elle aurait également la vertu de permettre de mieux apprécier les missions effectuées par le service et de servir de cadre directeur pour son organisation.

(84) La Nouvelle-Zélande a généralisé cette gestion par objectifs dans le cadre d'une démarche stratégique. Les éléments de ce dispositif sont les suivants : un ensemble sélectif d'objectifs interministériels fixés par le gouvernement, une procédure pour déterminer les contributions des ministères à ces objectifs et prendre les décisions sur les moyens, un ensemble d'engagements majeurs à moyen terme intégrés dans les accord des chief executive, l'obligation pour ces derniers de rendre compte.

Propositions

1. *Accompagner la réduction et l'aménagement du temps de travail par une réflexion sur l'organisation du travail et la structure des administrations.*
2. *Articuler le cadrage national, qui définit les règles générales, et une négociation au niveau déconcentré. Celle-ci doit préciser pour chaque service, en fonction de ses contraintes propres, leurs modalités d'application.*
3. *Envisager la mise en place une gestion par objectifs. Celle-ci doit être conçue dans le cadre d'une meilleure définition des missions assignées à chaque service.*

Conclusion

La stratégie de changement des fonctions publiques est inséparable de celle que l'État devra adopter pour les prochaines années. L'évolution de l'environnement économique et social, la construction de l'Union européenne, la nécessité de répondre à de nouveaux besoins et d'assurer de nouvelles tâches ne sauraient laisser les fonctions publiques inchangées. Si tel n'était pas le cas, on pourrait craindre que l'administration perde en efficacité, qu'elle soit de plus en plus, malgré elle, concurrencée et que le citoyen y perde finalement en qualité de services. Les perspectives démographiques ouvrent, de ce point de vue, une opportunité qu'il convient de saisir d'urgence.

La définition de nouvelles tâches pour l'administration est une responsabilité éminemment politique. L'administration et ses agents doivent être en mesure de répondre aux objectifs fixés par le Parlement et par le gouvernement ; mais il convient également qu'ils ne soient pas perturbés, dans la gestion concrète, par un interventionnisme parfois oublieux des règles élémentaires de gestion, notamment des ressources humaines.

Tout en souhaitant le renforcement de la fonction de pilotage, élément essentiel de la régulation, le rapport insiste sur la nécessité d'opérer la plus large déconcentration de la gestion des ressources humaines. Celle-ci a une condition et une contrepartie. La condition réside dans la capacité des échelons déconcentrés à bien gérer, ce qui suppose, concrètement, qu'ils disposent à la fois d'une autonomie plus grande de gestion et de discussion avec les partenaires sociaux et les représentants des agents et de gestionnaires des ressources humaines compétents et avisés. La contrepartie est la transparence. Il ne peut y avoir d'émulation qu'à ce prix. Elle est aussi la condition de la souplesse. Il faut se déprendre, autant que possible, lorsque cela n'est pas indispensable, de la tentation de tout réglementer. L'échange d'expériences, l'expérimentation, les incitations souples sont toujours préférables à des règlements rigides et souvent inapplicables.

Un autre élément d'accompagnement de cette déconcentration accrue réside dans la mise en place d'un contrôle de gestion performant. Celui-ci doit être organisé à tous les niveaux, au niveau central comme au niveau déconcentré. Il doit devenir la règle et va de pair avec la redéfinition régulière des missions et la réévaluation périodique des programmes. Les agents doivent être impliqués dans la définition et la mise en place des indicateurs pertinents de gestion. Le contrôle de gestion doit être aussi transparent et son élaboration doit tenir compte autant que possible des attentes des citoyens.

L'administration sera ainsi mieux à même de répondre aux attentes de l'usager. Celui-ci continue à attendre beaucoup des services publics. Il lui assigne même de plus en plus de nouvelles missions – sécurité sanitaire, protection de l'environnement, médiation. Il réclame aussi d'autres modes d'action : une individualisation plus grande des prestations, de l'attention et de la disponibilité, un traitement rapide et sûr des dossiers, la simplification et souvent la polyvalence. L'aménagement du temps de travail, qui impliquera une réorganisation du travail et des structures de l'administration, sera l'un des leviers de cette évolution.

L'usager est au cœur du processus de réforme. Mais celle-ci ne saurait se faire contre les fonctionnaires et les agents publics. Accroître la promotion sociale, développer la formation – dans l'intérêt du service qui rejoint clairement celui de l'agent lui-même –, permettre la reconversion et enrichir les tâches, favoriser le développement des carrières, mieux prendre en compte de manière personnalisée les attentes des agents, développer les mobilités, sont autant d'actions qu'il sera nécessaire de développer. Un effort particulier devra être mené à bien pour les agents recrutés sur des statuts précaires. Ceux-ci, dont l'apport à l'activité des administrations est indispensable, ne doivent plus être les laissés-pour-compte de la fonction publique. De larges facilités de formation

doivent leur être offertes. Il serait inacceptable que l'État employeur se désintéresse de leurs conditions concrètes d'insertion.

Le rapport se devait naturellement d'accorder une large place à la question de l'encadrement, tant en administration centrale que sur le terrain. Les carrières des cadres doivent être mieux organisées qu'elles ne le sont aujourd'hui. Elles doivent être aussi à la fois plus longues, plus diverses et gérées de manière plus transparente et ouverte, notamment pour l'encadrement supérieur. À cette fin, il convient à la fois de limiter les phénomènes corporatistes qui nuisent à la gestion de l'ensemble et de valoriser les compétences gestionnaires qui le sont encore trop peu. Comme pour l'ensemble des agents, un effort considérable de formation continue doit être organisé. Cette catégorie de fonctionnaires est enfin particulièrement concernée par l'ouverture internationale et européenne. Il convient de l'encourager et de mettre fin aux obstacles actuels aux détachements et aux mises à disposition de longue durée.

Ces évolutions, qui seront plus importantes que celles que la fonction publique a connues depuis cinquante ans, ne pourront avoir lieu sans être accompagnées par un dialogue social plus ambitieux et approfondi. Le rapport plaide ainsi pour un dialogue social à tous les niveaux selon le champ de compétences propre à chacun. La discussion devient inévitablement formelle et s'accompagne de jeux de rôles lorsqu'elle ne se traduit pas par des décisions concrètes et opérationnelles et lorsque les partenaires sociaux ne trouvent pas, en face d'eux, des responsables disposant de marges de manœuvre. C'est pourquoi il convient de mieux articuler les niveaux interministériel et ministériel, les niveaux ministériel et déconcentré, et ce dernier avec le niveau des services infradépartementaux et des établissements.

Les réformes proposées ici peuvent paraître modestes. Globalement, elles dessinent pourtant un schéma ambitieux. Le pragmatisme qui l'inspire représente la seule chance pour qu'il soit traduit dans les faits.

Synthèse des principales orientations et propositions

Répondre à l'urgence démographique

1. **Programmer, quantitativement et qualitativement, les recrutements par ministère, par niveau et par région sur la base d'objectifs et de missions préalablement définis.**
2. Réorganiser les services au niveau déconcentré, en fonction de l'évolution démographique, en organisant une mutualisation des moyens et en recherchant une meilleure adéquation de la carte des services publics aux besoins locaux.
3. Accroître autant que possible la déconcentration des recrutements et, lorsque c'est envisageable, favoriser leur interministérialité

I. Piloter de manière plus transparente les fonctions publiques

4. **Organiser une prospective des missions de l'État qui permette de définir les compétences et les qualifications nécessaires.**
5. **Poursuivre le travail de remise à plat des rémunérations accessoires, qui constitue le préalable à la prise en compte dans celles-ci de l'étendue des responsabilités et des résultats, et corriger les distorsions non justifiées entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées.**
6. **Mettre en place un système de contrôle de gestion auprès du Premier ministre et dans l'ensemble des ministères, au niveau central comme à l'échelon déconcentré.**
7. **Expérimenter, puis effectuer périodiquement des revues de programmes, qui pourraient être conçues comme une première étape d'exercices s'inspirant du « budget base zéro ».**
8. **Élaborer dans chaque administration un schéma-cible à dix ans sur l'évolution des objectifs, des missions et des structures, au niveau central et territorial.**
9. **Doter le niveau déconcentré d'une capacité de pilotage et de gestion des ressources humaines :**
 - **l'échelon interministériel déconcentré serait l'échelon de droit commun pour les réformes de structure des prochaines années et pour l'organisation des redéploiements ;**
 - **les services déconcentrés ministériels auraient la responsabilité d'une gestion personnalisée des ressources humaines et de l'organisation du travail.**
10. **Accompagner la réduction et l'aménagement du temps de travail par une réflexion sur l'organisation du travail et la structure des administrations.**

II. Organiser les carrières des agents

11. **Encourager la mobilité fonctionnelle et géographique :**
 - **veiller au traitement égal par les gestionnaires des agents détachés ou mis à disposition pour des durées longues ;**
 - **favoriser des conditions d'accueil moins restrictives ;**
 - **pénaliser la durée excessive de fonctions dans un même poste.**
12. Subordonner, pour certaines fonctions, la prise de poste ou le maintien dans le poste à une obligation de formation continue.
13. Valider et certifier la formation continue des agents et mettre en place un contrôle de la qualité et de la pertinence de cette formation.
14. Réduire l'importance de l'emploi précaire :
 - programmer plus rigoureusement les recrutements ;
 - ouvrir d'autres modes de recrutement que le concours pour les agents de la fonction publique de l'État ;

- offrir une formation continue systématique des agents recrutés dans le cadre des emplois aidés ;
 - limiter à un renouvellement les contrats à durée déterminée.
15. Organiser des plans de reconversion dans l'administration soit lorsque des restructurations s'imposent, soit lorsque des agents se révèlent inaptes aux fonctions pour lesquelles ils ont été recrutés.
16. Mieux articuler et rendre plus opérationnels les différents niveaux du dialogue social ;
- élargir le rôle des comités techniques paritaires ;
 - renforcer le dialogue social au niveau déconcentré, notamment interministériel ;
 - octroyer des marges de manœuvre supérieures aux responsables des services.

III. Définir une politique pour l'encadrement

17. *Favoriser l'ouverture européenne de la fonction publique et mettre en place une stratégie active de placement des fonctionnaires sur une longue durée dans les organisations internationales et européennes.*
18. Ouvrir, dans chaque ministère, un pourcentage significatif des emplois fonctionnels à des fonctionnaires soit étrangers, soit venant d'autres ministères ou d'autres fonctions publiques.
19. **Mieux professionnaliser l'encadrement en définissant de manière souple des filières de spécialité dans les écoles de formation initiale généralistes, ces filières ne correspondant ni à un corps, ni à un statut particuliers.**
20. **Organiser la transparence pour l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur :**
- **publier systématiquement les postes pour les emplois à la discrétion du gouvernement ;**
 - **mettre en place une commission chargée d'auditionner les candidats sur un projet, la décision finale appartenant au pouvoir politique ;**
 - **proscrire la nomination aux postes pourvus en Conseil des ministres des anciens membres des cabinets ministériels, avant un certain délai ;**
21. **Redéfinir le rôle de la direction générale de l'administration et de la fonction publique :**
- **l'instituer en garante des règles de bonne gestion ;**
 - **lui donner un rôle incitateur à la mise en place et à la diffusion des bonnes pratiques ;**
 - **l'ériger en instance d'appel de la gestion ministérielle ;**
 - **lui donner les moyens de contribuer à la mise en place d'un vivier de cadres supérieurs.**
22. **Supprimer le classement à la sortie de l'École nationale d'administration. En particulier, l'affectation dans les grands corps, qui restera possible, ne se traduira pas par une intégration immédiate dans ceux-ci. Celle-ci ne sera possible qu'après dix ans d'activités professionnelles.**

ANNEXES

Annexe 1 Composition du groupe plénier

Les fonctions mentionnées sont celles occupées par les membres du groupe au moment de leur désignation. Les personnalités qui avaient été désignées mais n'ont pu assister aux séances ou se faire représenter ont été retirées de la liste.

Président :

Bernard Cieutat, conseiller maître, Cour des comptes

Rapporteur général :

Nicolas Tenzer, chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État, Commissariat général du Plan

Membres :

Philippe Antoine, secrétaire général adjoint, Union des fédérations de fonctionnaires et assimilés - Confédération française démocratique du travail (UFFA – CFDT)

Gérard Aschiéri, responsable du secteur des personnels, Syndicat national de l'enseignement du second degré - Fédération syndicale unitaire (SNES – FSU)

Pierre Avignon, secrétaire général, Union des fédérations des cadres des fonctions publiques - Confédération générale des cadres (UFCFP-CGC)

Christine Bonnefon, secrétaire nationale, Union nationale des syndicats autonomes (UNSA – Fonctionnaires)

Marie-Caroline Bonnet-Galzy, directrice de l'administration générale et de la modernisation des services, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Danielle Bourlange, directeur financier, Office national des forêts

Pierre Chantereau, directeur du personnel et des services, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Dominique Conort, directeur de la fonction militaire et du personnel civil, ministère de la Défense

Michel Delattre, chef du service du personnel et du budget, Direction générale des impôts

Paul Desneuf, recteur d'académie, académie de Rouen

Vincent Feller, conseiller référendaire, Cour des comptes

Christian Frémont, directeur général de l'administration, ministère de l'Intérieur

Béatrice Gille, directrice des personnels administratifs techniques et d'encadrement, ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Guy Lapomme, ancien directeur des ressources humaines de la Banque nationale de Paris (BNP)

Christian de Lavernée, directeur général de l'administration, ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Bernard Lhubert, secrétaire général, Union générale des fédérations de fonctionnaires - Confédération générale du travail (UGFF – CGT)

Michèle Merli, directrice du personnel, de la formation et de l'action sociale, ministère de l'Intérieur

Yves Missaire, secrétaire général, Fédération générale des fonctionnaires - Confédération française des travailleurs chrétiens (FGF – CFTC)

Frank Mordacq, sous-directeur, direction du budget, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Gérard Noguès, secrétaire fédéral, Fédération générale des fonctionnaires - Force Ouvrière (FGF – FO)

Jean-Claude Perrel, directeur général adjoint, directeur financier, Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), président du groupe « Administration des agents »

Marie-Laurence Pitois-Pujade, directrice du personnel et de l'administration, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Pierre Rayroles, directeur général, centre hospitalier universitaire de Caen

Jacky Richard, chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie

Bruno Romoli, secrétaire général, ville de Pontoise

Gilbert Santel, directeur général de l'administration et de la fonction publique, délégué interministériel à la réforme de l'État

Frédéric Scanvic, directeur de l'administration générale, ministère de la Culture et de la Communication

Serge Vallemont, ingénieur général honoraire des ponts et chaussées, président du groupe « Gestion prévisionnelle des emplois : outils et structures »

Danièle Vilchien, sous-directrice des personnels de la fonction publique hospitalière, direction des hôpitaux, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Véronique Wallon, chef du service des ressources humaines, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Jean-Pierre Weiss, délégué à modernisation et à la déconcentration, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Rapporteur du groupe « Gestion prévisionnelle des emplois : outils et structures » :

Bertrand du Marais, adjoint au chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'État,
Commissariat général du Plan

Secrétaire des séances :

Jean-Pierre Dudezert, chargé de mission, service de l'évaluation et de la modernisation de l'État,
Commissariat général du Plan

**Le secrétariat du groupe de travail a été assuré par Laurette Paragot, Commissariat général
du Plan**

Annexe 2 : Liste des personnalités auditionnées par le groupe

Les fonctions mentionnées sont celles occupées par les personnalités au moment de leur audition.

Jean-François Amadiou, professeur agrégé de sciences de gestion à l'Université Paris-I

Franck Bournois, professeur de gestion à l'Université Panthéon-Assas Paris-II

Bernard Brunhes, président de Bernard Brunhes Consultant

Alain Casanova, sous-directeur à la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Béatrice Colin-Sédillot, administrateur de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Dominique Coudreau, directeur de l'Agence régionale d'hospitalisation de l'Île-de-France

Alain Dumont, directeur de la formation et de l'enseignement au Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Anne-Marie Leroy, chef de division au service de la gestion publique de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

Amiral Maurice Girard, responsable du système de recrutement des officiers supérieurs de la Marine nationale

Philippe Méhaut, directeur adjoint au Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)

Bernard Pêcheur, conseiller d'État, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique

Jacques Roché, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes

Renaud Sainsaulieu, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris

Vincenzo Schioppa, membre du cabinet du ministre de la Fonction publique italienne

Philippe Schnaebele, chef de la mission « utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication » à la délégation interministérielle à la Réforme de l'État

Jacky Simon, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale, médiateur de l'Éducation nationale

Françoise Waintrop, chargée de mission à la délégation interministérielle à la Réforme de l'État

Adam Wolf, sous-directeur au ministère des Finances danois

Annexe 3 : Contribution de Jean-Pierre Weiss

La société française fait de longue date à son administration grief d'être à la fois bureaucratique et technocratique, c'est-à-dire lourde, lente, et exerçant sur les citoyens un pouvoir qui échappe à tout réel contrôle démocratique. Elle exprime simultanément la préoccupation d'éviter les réductions du service public – en milieu rural, à l'école, dans la police, etc. – sans renoncer à l'espoir d'une baisse de leurs coûts donc de l'impôt.

L'administration se plaint, elle, d'une insuffisante reconnaissance de son rôle et de ses qualités. Les représentants de ses agents privilégient, dans leurs prises de position, la dénonciation des menaces sur le service public et font l'impasse sur les limites de l'impôt pour financer tous ses « besoins ». Si le divorce n'est pas prononcé entre la société et son administration, les liens se distendent, au fur et à mesure qu'éclatent des crises nouvelles menaçant la cohésion de la société française. Le développement de la dynamique européenne et des comparaisons qu'elle induit constitue en puissance un élément important de changement.

Les deux moitiés du ciel administratif : le bureau et le guichet
Pour découvrir les pistes de progrès⁸⁵, il n'est pas sans intérêt de tenter une exploration à l'intérieur de l'administration. Nous sommes invités à cette excursion par certains responsables actuels de l'administration française qui développent les concepts de « back office » et de « front office ». Emprunté au vocabulaire des entreprises américaines, ce thème suggère que l'administration pourrait gagner en efficacité – ou réduire ses dépenses – si l'on savait organiser sa production en divisant mieux le travail.

L'hypothèse selon laquelle on pourrait aisément séparer la forme du fond en matière de service public ne nous paraît pas probante. Elles sous-entend qu'une frontière pourrait être tracée entre des « concepteurs », fonctionnaires moins nombreux et mieux payés, et des « exécutants » dont le statut se rapprocherait de plus en plus du droit commun, tandis que se banaliserait le recours à la sous-traitance ou la concession pour l'exécution des tâches de service public. Elle implique l'existence *a priori* d'un minimum de cohérence entre les tâches de conception et celles de mise en œuvre, alors que s'est trop souvent installé en réalité un maximum d'incohérence.

Si la distinction entre le bureau et le guichet nous apparaît cependant fondamentale, c'est moins pour organiser le travail que pour comprendre certaines origines des difficultés actuelles. Dans les bureaux, nationaux ou locaux, on attend des fonctionnaires qu'ils s'assurent méticuleusement, à l'abri des revendications du public, du strict respect du droit – incarné par les « procédures ». Et là commencent les difficultés : le droit ne fait que se compliquer – comme la société – tandis que la formation des agents de bureaux administratifs ne les prépare guère à affronter cette complexité croissante. Dans un domaine exigeant d'abord de la rigueur, le travail des fonctionnaires est souvent approximatif. Il est rare qu'ils puissent combler cette lacune par un appel efficace aux réels spécialistes. Ils sont donc lents. Cette lenteur, ils l'assument d'autant plus qu'elle symbolise l'absolue rigueur à laquelle ils sont tenus. Elle la symbolise mais ne la garantit nullement.

Rien, ou à peu près, ne les dispose de surcroît, à faire le rapprochement entre le contenu de leur travail et la réalité des problèmes que celui-ci est censé résoudre. Cette dimension-là, essentielle, est réservée, dans le partage des rôles, au politique. Ainsi se développe dans les bureaux une activité lente, approximative, largement coupée de la réalité des faits vécus par les citoyens. Les

(85) Défini comme le rapprochement entre les attentes des citoyens et les réponses de l'administration.

fonctionnaires, et en particulier les moins gradés, ont peu de chances d'y trouver des motifs de satisfaction. Leurs efforts d'amélioration de cette situation sont rarement estimés à leur juste valeur. Ils bénéficient d'une faible reconnaissance interne et externe. Leurs rémunérations sont modestes.

Aux guichets, c'est souvent la guerre, de la catégorie des guerres de tranchée. Les fonctionnaires y subissent de plein fouet le choc de tous les problèmes, de toutes les difficultés, de tous les dysfonctionnements de la société, de toutes ses misères. Ils ne sont guère préparés à résister à cet assaut et à développer des réponses appropriées. Les règles qu'ils sont censés mettre en œuvre sont rarement adaptées, leur formation pour maîtriser leur complexité insuffisante, ils n'ont guère de repères dans leur pouvoir d'interprétation. L'accusation de technocratie puise ses racines dans ces situations, même s'il y a plutôt manque que trop plein de technicité aux guichets.

Les progrès dans l'organisation du travail entre bureaux et guichets devraient rechercher un accroissement de responsabilités des agents aux guichets, plutôt qu'une réduction encouragée par la parcellisation des tâches. La création des « guichets électroniques » rendus possibles par le développement d'Internet peut présenter un progrès significatif, évitant au public attente, recherche désespérée d'informations difficilement accessibles, fatigue, mais implique, plutôt que la simple fermeture des guichets « humains », une réflexion nouvelle sur l'évolution de leur rôle.

L'administration est-elle une entreprise qui s'ignore ?

Il est illusoire de vouloir inventer une simple transposition au service public de la notion de profit pour appliquer ensuite les méthodes de travail des entreprises. Non seulement parce que parler de rentabilité de l'action administrative n'a guère de sens, mais parce que le temps, les délais, les objectifs de l'action ne sont pas de même nature. La performance d'une action administrative ne se limite pas à sa rapidité. Elle n'est pas une simple réponse à une attente des « clients ».

La sécurité apportée par l'action administrative au citoyen, et la consolidation de nos sociétés démocratiques à travers cette action sont des enjeux présents dans la plus triviale des interventions administratives. En cela, l'action administrative dépasse la seule dimension du service rendu à son bénéficiaire. L'administration doit pouvoir offrir ses services à tous les citoyens susceptibles d'en bénéficier (ce n'est pas la même chose d'écrire cela ou de dire « tous les citoyens qui le demandent »). Ceci implique que le financement des services puisse souvent relever de l'impôt plutôt que de l'achat par le bénéficiaire.

Au-delà du service directement rendu, l'administration par son action a vocation à garantir la démocratie, la cohésion sociale et la réduction des inégalités. Mais cette forte affirmation ne saurait servir d'alibi pour refuser toute définition claire des objectifs du service public ou toute amélioration de performance dans son exercice, ou encore pour considérer que la société peut sans limite accroître la part de la richesse nationale produite affectée au service public.

Elle ne peut davantage conduire à écarter toute transposition des acquis des entreprises à l'action administrative. Dans les deux cas il y a service rendu. La question de sa qualité est donc légitime. Dans les deux cas, la production de ces services pose la question des compétences et des motivations des salariés pour les produire. Enfin, les administrations comme les grandes entreprises sont de grosses structures qui créent donc au fil des ans des blocages de fonctionnement, que résumant les mots de cloisonnement, routine, mauvaise circulation de l'information. Mais tandis que les résultats financiers de l'entreprise fournissent de bons indicateurs

sur la qualité de son organisation et de ses procédures, il n'existe pas d'équivalent dans l'administration, qui accumule les archaïsmes sans processus périodique de régulation.

Les usagers ne sont pas des clients

Moderniser l'administration, c'est rapprocher ses performances des attentes des citoyens. L'introduction des usagers dans les processus d'élaboration des décisions constitue potentiellement un progrès majeur. Elle est susceptible de fournir les repères d'une modernisation régulière et systématique des procédures. C'est toute une doctrine qui doit être développée pour réussir cette introduction. Comment écouter les usagers ? Comment assurer leur représentation dans les processus de décisions ? Rappeler que les usagers ne sont pas des clients, c'est à la fois renvoyer aux valeurs fondamentales du service public, qui doit être accessible à tous, indépendamment de conditions de solvabilité, et mettre en garde contre une transposition à l'identique des techniques de marketing utilisées par les entreprises.

Mais ces précautions rappelées, il y a dans les techniques d'écoute, d'analyse utilisées pour les approches clients des entreprises beaucoup à utiliser pour les usagers de l'administration. L'un des obstacles à l'introduction de l'utilisateur comme partenaire à part entière de l'administration tient à la question de sa représentativité, très variable d'un service public à l'autre. Il faut faire l'hypothèse que la représentation des usagers suivra les ouvertures nouvelles proposées, sans faire de son existence le préalable à l'action.

L'acquittement de l'impôt engendre des droits

Distinguer l'usager du client, et mettre, en face du service public, sur le même pied, les citoyens quels que soient leurs revenus n'enlève rien à leurs droits en matière de justification des dépenses publiques. L'administration a, vis-à-vis du citoyen, l'obligation non seulement de rendre compte de l'usage des budgets publics, mais de rechercher les meilleurs usages possibles. Elle n'est que dépositaire des budgets qui lui sont confiés.

Il est donc légitime que les responsables politiques, d'une part, les usagers, de l'autre, demandent des progrès réguliers dans le coût des services publics. Pour que ce débat ait toute sa valeur, il ne peut être dissocié du contenu du service public. Or, celui-ci est rarement défini de façon précise, et le niveau de qualité auquel il devrait aspirer encore moins précisé. Combler cette lacune n'est pas hors de portée. C'est une condition de la modernisation de l'administration et de l'instauration du dialogue entre celle-ci et les usagers.

Les gains de productivité dans l'administration sont possibles

La notion de gain de productivité fait l'objet d'une certaine confusion dans le monde administratif. Deux erreurs sont communément commises : l'une consiste à affirmer qu'aucun gain de productivité n'est possible, suggérant que l'action administrative figurerait parmi les très rares activités humaines qui ne peuvent progresser ; l'autre, a contrario, consiste à assimiler strictement réductions d'effectifs et gains de productivité.

Il devrait être possible de convenir de définitions permettant de mesurer les progrès. Il faudra pour cela mesurer à la fois la quantité et la qualité du service rendu, pour les rapporter à toutes les dépenses engagées. La négociation du partage des gains de productivité dans l'administration constitue la clé centrale du progrès. Voici donc une administration assaillie à ses guichets par la crise économique et sociale, mal armée dans ses bureaux pour concilier délais courts et sécurité juridique et politique de ses actions; une administration sans réels régulateurs de ses coûts, de ses priorités, et de la mise à jour de ses procédures, sans lisibilité des véritables attentes des citoyens, sans connaissance des coûts engagés pour ses actions. Elle ne renonce pas à se moderniser, et les modalités de gestion de l'emploi public font partie des pistes qu'elle explore réellement. Mais il manque à l'ensemble de ces démarches de progrès un cadre cohérent. C'est autour de la négociation du partage des gains de productivité dans l'administration qu'il faut le construire.

Parler de gains de productivité c'est, on l'a vu plus haut, s'obliger d'abord à définir le contenu quantitatif et qualitatif du service public. L'usager se trouve alors nécessairement légitimé comme acteur à part entière. C'est également s'obliger à connaître les coûts. C'est rechercher les progrès par une amélioration du contenu du service public validé par les usagers et/ou une réduction de ses coûts validée par le contribuable. La seule façon de parvenir à ces résultats, c'est de le faire avec les fonctionnaires, et non sans eux, ou contre eux.

Pour cela, il conviendrait de modifier profondément les conditions dans lesquelles se définit la répartition des gains de productivité, et du coup leur création même. Aujourd'hui le parlement décide, en adoptant la loi de finances, de la part qui ira aux contribuables. Il négocie cela avec le gouvernement. Le gouvernement décide de la part qui ira aux fonctionnaires. Il négocie l'évolution générale des rémunérations avec les représentants du personnel au niveau national, à échéances régulières (en principe tous les deux ou trois ans). D'autres négociations, de portée plus limitée, ont lieu dans

chaque ministère à longueur d'année et de comités techniques paritaires. Quant aux usagers, ils ne négocient rien, et ne constituent guère qu'une variable d'ajustement du résultat des deux négociations précédentes.

C'est peu de dire que les fonctionnaires ne sont guère motivés à développer de tels gains dans ce contexte. Leur intérêt financier direct est globalisé au niveau national sans lien avec leur pratique réelle, leur préoccupation sincère et réelle des intérêts des usagers n'est guère prise en compte, et ils ont finalement le sentiment que tout effort de productivité sera entièrement affecté aux contribuables à travers les « réductions de moyens ». C'est en créant les conditions d'une négociation décentralisée, au plus près des réalités du service public et des équipes qui le mettent en œuvre, de la répartition des gains de productivité entre les contribuables, les usagers et les fonctionnaires que l'on donnera à l'administration ses véritables chances de progrès.

Pour que ce cadre nouveau de modernisation ait une chance d'exister, il faut impérativement lever un obstacle de taille : la conviction très répandue, à juste titre, chez les fonctionnaires que toute exigence de progrès a finalement pour objectif réel et principal de réduire les moyens et tout particulièrement les effectifs. La seule façon de modifier cet état d'esprit sans démagogie ou leurre est de poser enfin le problème de l'emploi public en termes économiques plutôt qu'idéologiques.

Deux sensibilités s'affrontent aujourd'hui sur la question du rôle positif ou négatif de l'emploi public dans la politique de plein emploi. Les tenants d'une réponse négative mettent en évidence deux arguments. D'une part, le coût de l'emploi public pèse sur les prélèvements obligatoires donc les charges des entreprises. Il gèle ainsi des ressources qui auraient pu permettre aux entreprises de recruter. Or, celles-ci sont seules créatrices de valeurs, donc seules capables d'assurer un financement durable des emplois ainsi créés. D'autre part, dans les domaines où l'alternative existe entre emploi public et emploi privé, pour rendre les mêmes services, l'emploi privé est plus performant en raison d'une supériorité des entreprises à développer de fortes productivités en associant savoir-faire dans l'organisation du travail et motivation des salariés.

Les partisans d'une réponse positive développent les principaux arguments suivants. D'abord, l'emploi public coûte moins cher que l'emploi privé, la garantie de l'emploi étant généralement compensée par des rémunérations plus basses. Ensuite, l'une des vocations principales de l'emploi public (ou plutôt de ses usages) est de maintenir la cohésion sociale et la démocratie. Ce maintien est une condition impérative du développement des activités économiques des entreprises, donc de l'emploi. Il leur évite des surcoûts significatifs. Enfin, le maintien de l'emploi public dans les zones peu peuplées contribue à l'ancrage des populations et atténue les surcoûts sociaux et publics - donc fiscaux - induits par des concentrations excessives de populations, particulièrement celles en voie de fragilisation ou de précarité sociale.

Le gouvernement a fourni une réponse « politique » à ce débat en décrétant la stabilisation des effectifs de la fonction publique. Son interprétation économique n'a rien d'évident. La géométrie du champ concerné n'a pas été stabilisée et les données financières correspondant à cette orientation ne sont pas précisées. Dans ces débats un point important est généralement passé sous silence : celui des effets de la rigidité des décisions concernant l'emploi public sur le budget de l'État. Toute décision de recrutement a, en effet, des conséquences budgétaires sur une soixantaine d'années, en additionnant durée d'activité professionnelle et de retraite. Cette rigidité a des conséquences sur les marges de manœuvre du budget de l'État, lorsque la conjoncture économique nécessite des efforts particuliers de compression. Ce rappel ne saurait

pour autant être systématiquement interprété comme le fait que l'emploi public doit être, par nature, la variable d'ajustement des budgets de l'État. Les raisonnements économiques absents de ces problématiques sont pourtant généralement accessibles.

Raisonnons sur l'hypothèse du recrutement d'un fonctionnaire pour exercer une mission donnée. La décision de recrutement a un coût qui peut être calculé : salaire et charges pendant la durée de vie administrative, coût de fonctionnement, de formation, charges de retraite. Pour savoir si la même ressource aurait un impact supérieur ou inférieur si elle était consacrée à l'entreprise, il convient d'abord de faire une hypothèse sur l'usage éventuel de cette ressource : abaissement de charges, subvention à la création d'emplois privés, soutien économique direct (dans la limite du droit européen), etc. À partir de là, il devient possible, avec, le cas échéant, des modèles économiques appropriés, de cerner l'impact sur l'emploi.

Autre démonstration : pour exercer une mission de service public, mettons en regard deux hypothèses : le recrutement d'un agent public, le recours à une entreprise avec délégation de service public. On peut comparer les coûts respectifs des deux solutions. Ce calcul implique de connaître leur productivité et de s'assurer que la qualité du service rendu est identique, ou que l'on peut en identifier la différence. Dès lors qu'une convention de concession peut être écrite, ces notions sont par définition identifiables, puisqu'elles devraient pouvoir y figurer. Si le service est rendu par un financement recourant à l'impôt, la comparaison permet de dire quelle est la solution la moins onéreuse. Si c'est la solution publique, il appartient alors à l'autorité politique de mesurer comment elle pondère l'inconvénient du caractère pérenne de la dépense dans le budget de l'État. Là ce n'est plus le calcul économique qui peut apporter la réponse puisqu'il s'agit d'estimer les inconvénients d'une charge future de dépense du budget de l'État dans un contexte économique inconnu. En fonction de la pondération retenue de l'inconvénient, la décision politique de recourir à l'emploi public ou privé pour assurer le besoin pourra être prise.

Il ne serait d'ailleurs pas nécessairement choquant que cette pondération fasse l'objet d'un calcul explicite. Un euro engagé sur le budget de l'État en dépenses de fonctionnement reconductibles serait comptabilisé avec un coefficient multiplicateur traduisant la pénalisation de la rigidité. Ce coefficient aurait sans doute un caractère plus politique qu'économique. Mais il permettrait de remplacer la décision de principe générale par des décisions au cas par cas mieux éclairées. Si le financement du service provient d'une redevance acquittée par ses bénéficiaires, la comparaison devra à la fois prendre en compte le niveau respectif de ces redevances (s'il est lié au coût), et les éventuels coûts et avantages annexes dépendant de la nature et des modalités d'exercice du service. Plus généralement, il serait intéressant d'approcher les conséquences économiques du développement ou de l'absence de développement d'un service public sur la cohésion sociale, et, corrélativement, sur les capacités des entreprises à développer leur activité. Cette approche n'est pas non plus hors de portée.

L'introduction du calcul économique pour éclairer les décisions sur l'emploi public constitue l'indispensable condition d'accompagnement des progrès que rendrait possible la négociation de la répartition des gains de productivité dans l'administration française.

Annexe 4 : Avis des organisations syndicales

Avis de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Le groupe de travail du Plan consacré à la gestion de l'emploi public est arrivé au terme de ses travaux au moment même où le gouvernement négociait sur l'aménagement et la réduction du temps de travail avec les organisations syndicales de fonctionnaires. Cette coïncidence de date met en lumière, s'il était besoin, la convergence des enjeux respectifs de la réflexion prospective demandée au Plan sur la gestion de l'emploi public et de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans les fonctions publiques.

Enjeux qui touchent à la fois à l'évolution des missions de l'État et des collectivités publiques, à l'efficacité des services publics, à l'organisation des services et à l'organisation du travail, à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

De ce point de vue, le présent rapport constitue une base de travail intéressante pour engager des évolutions négociées dans les prochaines années. La croissance massive des départs à la retraite dans la prochaine décennie est lourde de risques (contrainte forte sur les finances publiques consécutive aux besoins de financement des pensions de retraite, tensions sur le marché du travail) mais aussi de potentialités. L'État sera-t-il à même de tirer profit de cette période pour mieux répondre aux attentes et besoins de la société, améliorer l'efficacité de ses services tout en enrichissant le travail de ses agents, en développant leur autonomie et leur responsabilité et en leur garantissant des carrières valorisantes ? C'est un défi majeur qui sera relevé à plusieurs conditions.

Il convient d'éviter une approche mécanique, « budgétairement correcte », qui ferait de l'orthodoxie budgétaire et de la réduction des dépenses publiques, l'élément déterminant, voire le seul objectif, de la politique de l'emploi public. On a vu, ces dernières années, combien ce que nous avons appelé le dogme du gel de l'emploi public était facteur de blocage de réformes et d'évolutions nécessaires d'une part, de développement de l'emploi atypique et précaire d'autre part. Comme l'indique le rapport, « la définition des missions que l'État devra assumer et ses conséquences sur l'organisation administrative, les choix en matière d'évolution des prélèvements obligatoires, les possibilités de redéploiement, les modifications de l'organisation du travail et des services, liées notamment aux nouvelles technologies, une plus grande fluidité de la gestion, la prise en compte de besoins nouveaux sont autant d'éléments à prendre en compte, à partir d'une analyse au plus proche du terrain ».

Le statut général des fonctionnaires doit être préservé comme élément constituant de notre démocratie politique, en termes d'impartialité de l'État et de garantie contre la politisation et l'arbitraire comme le rapport le rappelle. Mais il doit rester vivant et sans cesse s'adapter, tant dans les normes qu'il définit que dans la pratique auxquelles elles donnent lieu pour éviter de voir se développer des zones, de plus en plus larges, de situations hors statut censées répondre aux besoins de souplesse qu'il ne permettrait pas. La réflexion du groupe s'est inscrite dans cette perspective.

Le dialogue social doit être approfondi en l'élargissant notamment aux questions de gestion prévisionnelle de l'emploi tant quantitative que qualitative, d'organisation du travail, de formation professionnelle - et pas seulement dans la gestion des conséquences à court terme de décisions non négociées -, en ouvrant des marges de négociations à tous les niveaux. Le rapport fait un bon diagnostic quant il souligne la faiblesse et le formalisme du « paritarisme » dans la fonction publique. Il esquisse des pistes d'évolution intéressantes, notamment quand il propose d'élargir l'objet de la négociation centrale sur les salaires, quand il préconise de déconcentrer le dialogue social à l'État en ouvrant des marges de manœuvre au plan local ou quand il pointe la nécessité

d'instituer un collège des employeurs dans la fonction publique territoriale. Il reste en revanche trop timide quand il préconise de renforcer les compétences des comités techniques paritaires, comme si le formalisme de leur débat était dû à leur champ de compétence et non à la nature même de l'institution. La CFDT pense au contraire que, sans remettre en cause les lieux de formalisation que sont les instances paritaires, l'approfondissement et le renforcement du dialogue social passent par le développement de procédures de négociations donnant lieu à accord. Il convient de préciser leur articulation avec la situation statutaire et réglementaire des fonctionnaires, mais c'est cette voie que nous voulons élargir.

Le rapport ouvre dans ces trois domaines des pistes de travail intéressantes. Nous regrettons néanmoins qu'il ne couvre qu'imparfaitement le champ des trois fonctions publiques en n'abordant dans certains de ses chapitres que la fonction publique de l'État, voire la seule « administration administrante ». Au-delà de ces remarques générales, la CFDT souhaite insister sur trois questions particulières abordées dans le rapport.

Celui-ci préconise dans deux de ses chapitres de réactualiser le rôle « d'ascenseur social » de la fonction publique et de fonder la promotion sociale sur la compétence. S'il relativise le constat d'une fonction publique devenue plus élitiste dans son recrutement au regard de l'évolution générale des niveaux de diplôme de la population et des pratiques du secteur privé, il met néanmoins l'accent sur le fait que les personnes peu ou pas diplômées ne trouvent plus, dans la fonction publique de l'État, les postes de fonctionnaires auxquels elles pouvaient accéder jadis et se retrouvent cantonnées dans les dispositifs d'emplois aidés, sans autre perspective.

Il y a là une situation contre laquelle la CFDT agit depuis plusieurs années qui, si elle n'évolue pas, est de nature à affaiblir fortement la légitimité de la fonction publique aux yeux de la population. La suppression de la catégorie D ne saurait être seule en cause comme peut parfois le laisser supposer le rapport. Ce sont d'abord les modes d'accès aux emplois dits d'exécution dans la fonction publique de l'État qui le sont, de même que, dans certains cas, les restrictions en termes d'emplois qui conduisent à leur substituer la sous-traitance ou des CES. Cette question doit être remise au centre de la gestion de l'emploi tant en termes budgétaires qu'en termes d'adaptation statutaire comme cela a été le cas dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Le rapport reprend cette proposition dans son développement sur l'emploi précaire, ce dont nous nous félicitons.

La gestion de l'encadrement supérieur fait l'objet d'un chapitre particulier et un rapport thématique y est par ailleurs consacré. La CFDT partage les orientations tracées visant à davantage professionnaliser l'encadrement, à mieux organiser les carrières, à favoriser les mobilités, à développer des bilans de carrière et la formation continue, à organiser un marché de l'emploi interne qui soit transparent et équitable. Elle approuve notamment les propositions faites quant à l'organisation de la formation et aux modalités de sortie de l'École nationale d'administration. Ces propositions nécessitent néanmoins d'être approfondies en vue de rechercher les meilleures voies pour mettre un terme aux cloisonnements ministériels ou corporatistes.

Comme le point précédent, la question de l'emploi atypique a été traitée dans un groupe thématique. Elle n'est de ce fait abordée que trop brièvement et trop globalement dans le rapport du groupe plénier. L'analyse des causes du développement de l'emploi précaire et les pistes de solutions esquissées rejoignent néanmoins nos préoccupations. Il en est ainsi :

- de la nécessité de mieux programmer les recrutements, d'organiser des concours prévisionnels et de développer le recours au principe de listes complémentaires pour éviter le recours à un non-titulariat de substitution ;

- de la nécessité d'adapter les statuts particuliers et les modalités des concours pour permettre le recrutement de fonctionnaires dans des spécialités aujourd'hui confiées à des agents en CDD plusieurs fois reconduits, sans garantie de stabilité ni d'évolution professionnelle ;
- de l'adaptation des modes de recrutement en échelle 2 pour permettre l'accès de personnes peu qualifiées, comme nous l'avons mentionné plus haut ;
- de la mise en place de réels dispositifs d'insertion pour les personnes recrutées sur contrat aidé.

Au total, si la CFDT n'approuve pas le rapport dans tous ses éléments, elle considère que celui-ci constitue une bonne synthèse des travaux du groupe auquel elle a participé ainsi qu'une bonne base de référence pour engager des évolutions négociées de la gestion de l'emploi public.

Avis de la Fédération générale des fonctionnaires Force ouvrière (FGF - FO)

Les recommandations de la Commission européenne en terme de respect des critères de convergence amènent les gouvernements successifs à prévoir des pactes pluriannuels de stabilité et de croissance.

La principale caractéristique de ces plans est la contrainte budgétaire où le gel et la réduction de l'emploi public sont le fer de lance de toute politique. Cette politique restrictive de diminution des dépenses de l'État amène les pouvoirs publics à trouver tous les moyens nécessaires à l'adaptation des missions de service public aux effectifs prédéterminés.

Or, au regard de l'expression des besoins sociaux évidents, l'emploi public statutaire reste insuffisant dans notre pays. *A contrario*, les pouvoirs politiques développent des emplois précaires à la place d'emplois publics statutaires, affaiblissant aussi bien le service public que le statut général.

Les propositions faites dans le rapport sont, d'une part, imprégnées par le libéralisme ambiant, et par les contraintes économiques que s'imposent les gouvernements, et, d'autre part, des reprises d'initiatives ou d'expériences réalisées avec les conséquences négatives tant en matière de qualité de service public que vis à vis du citoyen-usager, transformé de plus en plus en client.

Toutes les propositions contenues vont dans le sens de l'État contractuel : plans pluriannuels, contrats d'objectifs à tous les niveaux, contrats de service, budget global, fongibilité des rémunérations et des emplois, accompagnés d'une déconcentration accrue, et ce, sous prétexte de responsabiliser les fonctionnaires.

Bien que souvent mis au cœur de la problématique du service public, les citoyens-usagers, voire les parlementaires, ne sont jamais saisis des enjeux majeurs. Lorsqu'un contrat pluriannuel est passé, la continuité de l'État implique le respect du contrat, même si le jeu de l'alternance politique fait que les orientations générales sont opposées ! Le contrat de l'Équipement, prévoyant 1000 suppressions d'emplois par an et pendant trois ans, souvent mis en exergue, est la démonstration que le rôle de citoyen est réduit à la portion congrue.

L'ensemble des propositions est fondé sur l'approche comptable. Elles rejoignent la proposition sénatoriale de faire voter le budget de l'État dans les mêmes formes que celui de la sécurité sociale, le ministère du Budget négociant ensuite, au niveau administratif, la répartition des dépenses dans le cadre des plans pluriannuels de modernisation !

C'est une autre logique que porte FO, à savoir donner aux services publics les moyens nécessaires à un fonctionnement de qualité assurant l'égalité de droit du citoyen devant la loi. De plus, quoiqu'en disent les éminents économistes, le statut général, pour FO, avec les principes de base que sont la neutralité et l'indépendance, est toujours une valeur d'avenir. Notre attachement au statut général découle évidemment des garanties fondamentales qu'il apporte au personnel, tant au niveau collectif qu'individuel, mais aussi à celles qu'il donne aux citoyens et usagers du service public en termes de neutralité, d'indépendance, de compétences. C'est pour ces raisons que nous ne pouvons souscrire à la majorité des propositions formulées.

Avis de la Fédération syndicale unitaire (FSU) : Emploi public : pour une politique ambitieuse

Il est au moins deux idées qui président à la réflexion contenue dans ce rapport avec lesquelles une fédération syndicale comme la FSU ne peut qu'être d'accord : l'idée qu'il est indispensable de faire évoluer la fonction publique, de la moderniser pour mieux répondre aux attentes et aux aspirations des citoyens et que cette évolution est parfaitement compatible avec le statut, voire qu'elle est de nature à confirmer sa légitimité ; l'idée ensuite que la perspective de renouvellement de près de 45% des effectifs de fonctionnaires dans les prochaines années constitue un formidable défi.

Toutefois il nous semble que la réflexion est, comme c'est très souvent le cas pour toutes les réflexions sur la gestion, obérée par l'absence de débat sur le niveau et le rôle de l'emploi public. La mission du groupe, en effet, ne portait pas sur la question du bon niveau de l'emploi public. Or, en ce domaine, en effet, l'absence ou l'insuffisance du débat laisse régulièrement et subrepticement place à l'idée implicite que l'on a atteint le niveau maximum supportable d'emploi public et que le problème essentiel est de gérer autrement celui-ci afin de répondre aux besoins et aux attentes des usagers.

Et le rapport, en dépit d'un certain nombre de précautions, est loin d'y échapper : sans véritable démonstration, il suggère fortement de profiter des perspectives de renouvellement pour réduire le nombre de fonctionnaires. Nous trouvons là un point de désaccord majeur.

Mener véritablement le débat sur l'emploi public

En effet, il est à tout le moins possible de discuter cet a priori qui ne l'est jamais.

Le premier élément de discussion est que la difficile arithmétique de l'emploi public ne peut se contenter d'additions globalisantes qui cumulent les personnels employés dans les trois fonction publiques pour obtenir des chiffres en apparence impressionnants ; d'abord parce que, sur la durée, les évolutions sont sensiblement différentes selon les fonctions publiques et que les sources de financement et les lieux de décision ne sont pas les mêmes ; ensuite parce qu'il est indispensable de distinguer le nombre de personnes et le nombre d'équivalents d'emplois à temps plein auxquels correspondent ces personnes (le rapport en donne une idée claire lorsque, pour la fonction publique d'État, il compare l'évolution des emplois budgétaires et celle des effectifs réels) ; enfin parce que toutes les comparaisons nécessitent de préciser avec quoi l'on compare : ainsi, il est indispensable de se demander si le pourcentage croissant que représente l'emploi public par rapport à l'emploi total est dû à une croissance excessive de celui-là ou à une régression inacceptable de celui-ci.

Le deuxième élément revient à constater que jamais n'est véritablement abordée la question du rapport entre l'évolution de l'emploi public et les besoins à satisfaire. Trop souvent d'ailleurs prévaut une conception qui réduit les services publics à la seule administration « administrante » – et le rapport en reste sensiblement marqué ; or, le principal développement de l'emploi public n'est pas là et les principaux besoins sont ailleurs ; il s'agit notamment de toute la part des services publics qui vise à répondre aux besoins croissants de services aux individus et aux collectivités : éducation, culture, santé, sécurité, lien social, etc. Or, dans ce domaine, les gains de productivité liés aux technologies nouvelles sont à coup sûr limités ; dans presque tous les cas, l'amélioration des services rendus repose d'abord sur l'augmentation du nombre de personnels disponibles et sur l'élévation de leur qualification. Le recours à la règle à calcul pour établir simplement un ratio entre le nombre d'agents et l'évolution démographique est par exemple une impasse lorsque l'on parle d'école ; et les conflits en cours au moment où ces lignes sont écrites montrent combien les usagers mêmes le rejettent. En effet, cela revient à faire bon marché de l'indispensable amélioration des conditions d'enseignement et de la nécessité d'aller plus loin dans la lutte contre l'échec scolaire. De même, lutter contre l'exclusion sociale, « créer des liens sociaux », comme le

dit le rapport, n'est pas seulement une question d'horaires ou de modes d'intervention. Cela implique des interventions convergentes de l'ensemble des services publics, des modes inédits de travail qui lient respect des missions de chacun et formes nouvelles de collaboration et c'est d'abord une question d'effectifs, de formation et de temps.

Le troisième élément à apporter au débat est sans nul doute la précarité : le rapport parle à juste titre de « l'explosion mal maîtrisée de l'emploi atypique et hors statut ». Il convient d'en mesurer le sens et les conséquences : on ne peut pas se contenter d'expliquer ce phénomène simplement par des problèmes de gestion ou d'adaptation des services publics. Son ampleur ne peut que renvoyer au décalage qui existe entre le niveau de l'emploi statutaire et les besoins des services publics. Il suffit de constater que dès que l'actualité et les conflits font apparaître dans un secteur donné des besoins à satisfaire d'urgence parce qu'on s'est refusé à le faire de façon anticipée, le recours est quasi systématique et immédiat à l'emploi hors statut. Et ceci au détriment même d'une réponse durable et vraiment efficace : par exemple, lorsque la lutte contre la violence en milieu scolaire nécessite, de l'aveu général, des équipes stables et pérennes, le recours exclusif à des emplois précaires est en parfaite contradiction avec cette nécessité ; il est pourtant systématique aujourd'hui.

L'emploi public chance ou charge?

Dans ce débat intervient à coup sûr la question des dépenses publiques. Le rapport admet, là encore sans véritable débat, qu'il n'est pas possible d'accroître aujourd'hui les dépenses de personnels et plus largement les dépenses publiques.

Certes, comme le dit souvent le ministre de la Fonction publique, si les besoins des services publics sont illimités, les moyens de l'État sont eux limités. Mais ce raisonnement revient à ne considérer les services publics que comme un facteur de coût sans se demander quelle peut être leur contribution à la création de richesses nouvelles par leur apport au développement économique et social. Le rapport *Gérer l'emploi public* de 1994, sous la présidence de Jacques Rigaudiat, écrivait : « Si l'analyse économique n'apporte pas à ce jour de réponse précise à la question du niveau optimal de la dépense et de l'emploi publics, les théories récentes de la croissance endogène contribuent à renouveler l'appréciation des rapports entre croissance et politique ; [...] elles insistent sur le rôle de l'investissement, de la recherche, de l'enseignement et des infrastructures publiques. Elles incitent donc à prendre en compte l'efficacité des dépenses publiques. Ceci est particulièrement vrai pour l'emploi public. » Il est sans doute dommageable que ce type de réflexion ne soit que rarement versé au débat. De même n'est pas mesuré le gain à la fois économique et social d'un rôle accru des services publics dans la lutte contre le chômage non seulement en tant que facteurs de développement, mais aussi en tant que créateurs de liens sociaux et en tant qu'employeurs.

Ces quelques éléments ne visent pas à démontrer qu'il faut nécessairement entrer dans une spirale infinie de croissance de l'emploi public ; ils veulent simplement souligner que l'on ne peut en rester à des a priori.

Le gel a priori de l'emploi public va à l'encontre des impératifs d'une bonne gestion

Si nous insistons autant sur l'insuffisance du débat sur le niveau et le contenu de l'emploi public, c'est parce que celle-ci a des conséquences directes sur la conception même de la gestion.

Ainsi de l'idée de gestion prévisionnelle : l'idée de départ en est juste ; il s'agit de sortir d'une logique où l'on intervient au cas par cas pour répondre aux besoins du moment et d'essayer d'anticiper sur ce que seront les besoins en emplois et en personnels sur la moyenne durée, en examinant à la fois la situation des corps (âges, perspectives des départs à la retraite, mouvements divers), les besoins actuels et prévisibles des services publics, l'évolution à terme des métiers, etc. et à partir de là organiser une politique de recrutement, de carrière et de formation. On retrouve là

la revendication syndicale d'une programmation pluriannuelle des recrutements. Mais il n'est pas possible d'avoir une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des personnels lorsque le facteur déterminant est le dogme du gel *a priori* de l'emploi public, voire sa réduction, et la pression sur la masse salariale : au lieu de partir des besoins on part des moyens dont on dispose pour se poser simplement la question de leur répartition, et comme ces moyens sont au départ encadrés il n'est possible ni d'anticiper les phénomènes, ni de programmer, ni surtout d'amorcer les évolutions. Cela donne en fait une politique au jour le jour, avec des à coups qui engendrent eux-mêmes des difficultés nouvelles (surnombres momentanés auxquels succèdent parfois brusquement des déficits).

De la même manière, une conception trop étroite aboutit à un paradoxe en matière de recrutement : le renouvellement massif des prochaines années est une occasion de faire évoluer les qualifications, mais comme les besoins en qualification des entreprises sont aussi en constante élévation, on en vient à craindre que la satisfaction des besoins des services publics ne se fasse au détriment de ceux des entreprises. Mais c'est oublier que les services publics, et plus précisément ceux en charge des jeunes, ont un rôle décisif dans la formation et la production de ces qualifications et que donner les moyens notamment en personnels qualifiés à ces services publics est une voie pour sortir de l'apparente contradiction entre besoins du privé et besoins du public. D'une manière générale d'ailleurs, il nous semble que la réflexion sur la gestion de l'emploi public, si elle met à juste titre l'accent sur la formation continue, néglige par trop les questions de formation initiale.

Pour une gestion conforme aux vrais besoins

*Il est aussi indispensable en matière de gestion de sortir d'un certain nombre d'*a priori*.*

Le débat récurrent sur le bon niveau de gestion, national ou déconcentré, est caractéristique. La tendance est à développer une forme de « pensée unique » : la déconcentration est censée être la panacée. L'expérience montre en fait que la question du niveau de gestion renvoie à celle des missions et des principes de fonctionnement des services publics. On le voit d'ailleurs aux arguments échangés : les uns mettent en avant les principes d'efficacité et de proximité, les autres avancent celui de l'égalité et de la cohérence de l'action publique.

Or, s'il est vrai qu'une gestion nationale ne garantit pas automatiquement l'égalité, l'efficacité d'une gestion déconcentrée n'est pas non plus nécessairement acquise. En fait, l'intérêt du service public implique que l'on mette en relation ces différents principes qui sont tous valables et que l'on recherche quel est le point d'équilibre pertinent entre eux. Pour cela il ne saurait y avoir de réponse *a priori*. C'est au cas par cas qu'il faut procéder et négocier. Tout dépend à chaque fois de ce qu'on veut déconcentrer et du but recherché par cette déconcentration. Il ne s'agit pas seulement en la matière d'une question de taille.

Ainsi, la déconcentration des décisions de temps partiel s'est révélée généralement pertinente parce que c'est au plus près du terrain que l'on peut le plus efficacement discuter et décider alors que la déconcentration des procédures disciplinaires ne manque pas de faire problème parce que la distance par rapport au terrain est là un gage de sérénité et d'équité. Ainsi la gestion déconcentrée des corps d'instituteurs et professeurs des écoles ne saurait être transposable aux enseignants du second degré, même si les effectifs sont comparables, tout simplement parce que l'existence de disciplines et spécialités différentes, l'organisation du travail, posent les problèmes en de tout autres termes tant pour les personnels que pour le service public. De même, il y a quelque paradoxe à constater que la répartition des fonctionnaires sur le territoire est inégale et que les départs à la retraite vont être plus accentués dans certaines régions et en tirer comme seule conséquence qu'il faudrait accentuer la

-
déconcentration des recrutements : le risque n'est-il pas d'accentuer ces inégalités ? Ne faut-il pas se poser la question de la capacité des diverses régions concernées à produire les qualifications nécessaires ? Peut-on avoir une réponse unique, indépendamment des corps, des qualifications nécessaires ?

Il importe aussi de ne pas tirer de conséquences trop réductrices de la nécessaire exigence d'une plus grande efficacité des services publics : celle-ci passe avant tout par une amélioration de la performance collective des services publics. Mettre prioritairement l'accent sur la valorisation du mérite individuel peut se révéler y compris contradictoire avec les véritables besoins.

Une véritable efficacité implique au contraire d'entendre les revendications des agents : par exemple, une programmation pluriannuelle des recrutements, la résorption de la précarité, une meilleure adéquation des qualifications des personnels aux besoins, une plus grande mobilité tant géographique que fonctionnelle, un développement de la formation continue, une meilleure reconnaissance des qualifications acquises tant par cette formation que par la pratique professionnelle. L'intérêt du service public et de ses usagers, la nécessité de le moderniser est à coup sûr une préoccupation partagée par les fonctionnaires ; elle n'est pas l'apanage de leur hiérarchie.

Et il est nécessaire que l'on s'écarte des a priori pour véritablement se poser la question des conséquences des choix de gestion sur la conception même des services publics et de leurs personnels : quelle sera la conséquence de telle ou telle décision sur les principes mêmes du service public, tels que l'égalité de traitement ? Que signifie dans un service public la notion de « compétence », quel contenu lui donner si l'on choisit d'y recourir ? Pourquoi y a-t-il des règles statutaires ? Quel est leur intérêt pour le service public et les usagers ?

Il est surtout indispensable de renverser la perspective qui prévaut souvent aux réflexions sur la gestion : au lieu d'essayer de gérer pour esquiver la question de l'emploi public, il faut traiter celle-ci pour pouvoir conduire une véritable politique de gestion. Non seulement la gestion ne peut pas se substituer à une politique de l'emploi public, mais c'est une politique ambitieuse de l'emploi public qui est la condition d'une bonne gestion des moyens, des personnels et des services publics.

Avis de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) des personnels de la fonction publique

Une nouvelle fois, le Plan a eu pour mission de se pencher sur la gestion de l'emploi public. Une question assez proche lui était posée en 1994 : le sort réservé au rapport précédent (*Gérer l'emploi public*) a quelque peu pesé sur le début des travaux.

Cependant, arrivés au terme des travaux, nous disposons de trois rapports : le rapport du groupe plénier et les deux rapports des groupes thématiques.

De manière générale et, malgré les efforts entrepris, l'ensemble est très marqué fonction publique de l'État. Les rapports thématiques sont assez peu repris dans le rapport général – et c'est parfois dommage – et constituent des entités séparées qui mériteraient un développement particulier.

Le rapport général rend bien compte de la teneur des travaux du groupe plénier. L'ensemble des préconisations s'inscrivent dans le cadre réaffirmé de la pérennité du statut général ce qui nous convient parfaitement.

Des sept points visant à définir une stratégie, le premier concerne la définition des missions ce qui est pour nous, le point de départ indispensable, si l'on veut ensuite prévoir, évaluer, etc.

La prise en compte de la dimension « ressources humaines » dans la carrière des personnels d'encadrement apparaît peu, alors que sans valorisation, cette fonction continuera à se limiter au « ne pas faire de vagues » qui est souvent la règle actuelle.

N'est pas non plus repris dans le rapport tout un aspect de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences telle qu'elle apparaît dans le rapport de Monsieur Vallemont. En particulier toute la partie qui critique la gestion étroitement budgétaire de l'emploi public tel qu'il fonctionne actuellement. Sur ce rapport, notons par ailleurs la sur-valorisation des NTIC qui nous paraît excessive : l'ordinateur ne fait pas tout, les commandes vocales sont loin d'être au point, les secrétaires ont quelques années devant elles avant que la machine les aient totalement remplacées. Dans tous les cas, les NTIC ne sont que des outils et doivent être traités comme tels.

Le développement sur le rôle de l'ARTT dans l'évolution de l'organisation du travail apparaît « plaqué » en fin de rapport, il est lié à la gestion par objectif pour des raisons qu'il n'est pas évident de percevoir. Le levier que peut représenter une telle conjoncture paraît essentiel. Il est vrai que le groupe de travail en a peu fait état.

Enfin, nous sommes dans une situation démographique exceptionnelle – essentiellement dans l'État – avec des marges de manœuvre qui ne se retrouveront pas de sitôt ; il y a donc tout intérêt à utiliser les dix prochaines années pour préparer la fonction publique dont la Nation aura besoin, à l'avenir. Nous ne pouvons pas nous permettre de rater ce tournant.