

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE,
DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'observatoire de l'emploi public

Rapport annuel 9 décembre 2003

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française, Paris 2004
ISBN 2-11-005604-5

Preface de Jean-Paul Delevoye

Créé par un décret du 13 juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public vient de réaliser son troisième rapport annuel. Ce rapport est devenu un outil de référence tant pour la connaissance des personnels en place que pour la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

En effet, au-delà de problèmes méthodologiques toujours présents et que gestionnaires de personnels et services statistiques s'efforcent de régler, il dresse un tableau, d'année en année plus précis, de la situation de l'emploi public.

On se souvient que c'est la Cour des comptes qui, à partir de 1994, a entrepris un recensement général et exhaustif des emplois et des effectifs réels, distinction fondamentale qu'elle avait elle-même posée pour l'ensemble des services de l'État. L'OEP poursuit ces travaux en étendant leur champ aux fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Le rapport précédent traitait les statistiques de l'année 1999 ; celui-ci décrit la situation au 31 décembre 2001, en prévoyant bien entendu un jalon pour l'année 2000. Il contient aussi des informations précieuses sur l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, sur la féminisation de certains métiers ou encore sur le nombre et la qualité des non-titulaires et analyse précisément l'évolution de l'emploi public depuis une vingtaine d'années.

En matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, il présente dans sa deuxième partie les travaux engagés au sein des trois fonctions publiques. Je me réjouis qu'une dynamique soit lancée, même si les difficultés ne manquent pas tant, d'une fonction publique à l'autre, les objectifs varient.

S'agissant de l'État, la démarche engagée par le Gouvernement est celle d'une gestion maîtrisée de l'emploi public. La nécessité de nouveaux outils dans ce but s'est en effet très vite imposée, tant cette gestion dans le cadre annuel de la loi de finances avait montré ses limites. L'un des objectifs de la réforme de l'État est donc de faire évoluer l'emploi public au mieux des besoins du service public. Cela signifie que l'on doit rechercher en permanence à ajuster les moyens en personnels aux missions des services.

Pour y parvenir, le Gouvernement a mis en œuvre deux procédures nouvelles :

- tout d'abord, le Premier ministre a demandé à chaque ministère *d'élaborer une stratégie ministérielle de réforme* (SMR) afin de faire ressortir les tendances de l'évolution des missions de chaque département ou service ministériel. Plusieurs de ces stratégies ont été présentées au parlement à l'occasion du débat sur le PLF - 2004 ;

- *dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences*, le Premier ministre a également souhaité que chaque ministère présente plusieurs *scenarii* d'évolution de leurs emplois à un horizon de cinq à dix ans. Les schémas proposés par un grand nombre de départements ministériels sont donnés dans le présent rapport de l'Observatoire de l'emploi public. Il va de soi que ces outils sont de long terme et appelés à être repris régulièrement. L'évolution de l'emploi public ne doit plus être un sujet tabou que l'on traite en catimini, ni un sujet de confrontation entre les pouvoirs publics et les organisations syndicales, mais un sujet de fonction publique parmi d'autres, dont le Gouvernement, les organisations syndicales, le Parlement et l'opinion publique doivent pouvoir se saisir. C'est là, d'ailleurs, une des raisons d'être de l'Observatoire.



Jean-Paul DELEVOYE

Ministre de la Fonction publique,
de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire

Sommaire

Préface de Jean-Paul Delevoye	3
Première partie	
Rapport annuel	9
Résumé	11
Introduction	21
CHAPITRE 1	
La transparence sur l'emploi public	23
Des concepts et des méthodes de dénombrement clarifiés	23
L'analyse de l'emploi dans les trois fonctions publiques	35
Des chantiers nouveaux dans des domaines où l'information est encore parcellaire	52
CHAPITRE 2	
La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences	63
Les travaux de l'observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière	64
Les différents acteurs de la GPEEC dans la fonction publique territoriale	75
Le développement de la GPEEC dans la fonction publique de l'État	79
Les journées d'études de l'OEP : « l'approche métier » au sein de la fonction publique	109
Bibliographie	117
Liste des sigles	123
Deuxième partie	
Les avis	131
Les organisations syndicales	133
Texte commun des organisations syndicales de la fonction publique	133
Les associations	135
Le Conseil national de la fonction publique territoriale	135
Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale	135
La Fédération hospitalière de France	136

 Sommaire des annexes du cédérom	3
Annexe 1 : le tableau de synthèse sur l'emploi public - Aline Pauron (Insee)	5
Annexe 2 : l'emploi public entre 1980 et 2001 - Philippe Raynaud (DGAFF)	17
Annexe 3 : la mobilité dans la fonction publique : mythe ou réalité ? - Stéphanie Dupays (Insee)	39
Annexe 4 : le retour au pays des agents de l'État - Pierre Massal (DGAFF)	49
Annexe 5 : la mobilité des agents titulaires de l'État - Aline Pauron (Insee)	69
Annexe 6 : des emplois en loi de finances aux effectifs réels payés : un débat sur l'emploi public clarifié	91
Annexe 7 : qu'est ce qu'un SIRH ?	105
Annexe 8 : l'état des lieux des SIRH ministériels	113
Annexe 9 : le cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) - Association des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion (ANDCDG)	141
Annexe 10 : les pratiques de gestion prévisionnelle des centres de gestion - Anthony Colombani-Poggi (ANDCDG)	163
Liste des sigles	183

Ont contribué à la rédaction de ce rapport :

sous la direction de Catherine Zaidman, secrétaire générale de l'Observatoire de
l'emploi public : Nadia Amellah-Chikh, Audrey Baëhr, Annie Brenot-Ouldali,
Françoise Dussert, Marc Duvauchelle, François Hada, Nicole Hernandez,
Olivier Lavergne, Philippe Raynaud.
Élisabeth Dupont-Duverger en a assuré le secrétariat.

Liste des documents accessibles sur le site du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire

Présentation des concepts de l'exercice « matrice de passage des emplois budgétaires aux effectifs réels ».

Les matrices de passage et les plans de GPEEC des ministères :

- ministère des Affaires étrangères ;
- ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées :
 - a) secteur travail ;
 - b) secteur santé et solidarité ;
- ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales ;
- ministère de la Culture et de la Communication ;
- ministère de la Défense :
 - a) personnel civil ;
 - b) personnel militaire ;
- ministère de l'Écologie et du Développement durable ;
- ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ;
- ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer ;
 - a) ministère de l'Équipement ;
 - b) direction générale de l'aviation civile ;
- ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales ;
 - a) ministère hors police nationale ;
 - b) police nationale ;
- ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche ;
- ministère de la Justice ;
- ministère de l'Outre-Mer ;
 - a) administration centrale ;
 - b) services déconcentrés ;
 - c) service militaire adapté ;
- ministère des sports ;
- services du Premier ministre ;
 - a) services généraux ;
 - b) délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ;
 - c) Commissariat général du Plan ;
 - d) secrétariat général à la défense nationale ;
 - e) direction des Journaux officiels.

**www.fonction-publique.gouv.fr
Rubrique Observatoire de l'emploi public**

Le Cédérom joint comporte, outre le texte du rapport, ses annexes. Les documents transmis par les ministères sont par ailleurs disponibles sur le site du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire www.fonction-publique.gouv.fr à la rubrique Observatoire de l'emploi public. Ces documents comprennent les exercices de recensement des personnels (exercices dénommés « matrices de passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés et gérés »), ainsi que les plans de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences de chaque ministère.

Première partie :

Rapport annuel

Résumé

Les travaux réalisés depuis trois ans dans le cadre de l'Observatoire de l'emploi public permettent de présenter un état quantitatif précis de la situation des personnels que les trois fonctions publiques emploient. On dispose aujourd'hui d'un socle de connaissances solides sur lequel s'appuyer pour engager une démarche prospective.

Des concepts et des méthodes de dénombrement clarifiés

5 millions d'agents dans la fonction publique au 31 décembre 2001

Les travaux réalisés depuis trois ans ont notamment permis de clarifier les concepts et d'assurer la cohérence entre les différentes sources statistiques.

Ils permettent de dénombrer les agents de la fonction publique selon l'approche retenue :

- **dans une approche économique** où l'économie nationale est divisée en secteurs institutionnels, la fonction publique correspond à celui des « administrations publiques » financées majoritairement par prélèvements obligatoires. Elle comprend, hors TOM et étranger, **5,7 millions d'agents au 31 décembre 2001** (y compris emplois aidés), chiffre qui représente environ 25 % des salariés de métropole et des DOM. Parmi ces personnes, seules 3,8 millions sont titulaires ;
- **dans une approche juridique**, celle retenue par l'Observatoire de l'emploi public, dans laquelle relève de la fonction publique tout agent qui travaille dans des organismes soumis au droit administratif recrutant majoritairement des agents de droit public, la fonction publique compte y compris emplois aidés **5 millions d'agents au 31 décembre 2001**, chiffre qui représente environ 22 % des salariés de métropole et des DOM (et 19 % des salariés et non salariés).

Emploi dans la fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière au 31 décembre 2001

	France métropolitaine et DOM				France entière		
	Fonctionnaires ¹	Non-fonctionnaires ²	Total hors emplois aidés	TOM et étranger	Total hors emplois aidés	Emplois aidés	Total y compris emplois aidés
Fonction publique d'État	2 079 700	361 600	2 441 400	51 400	2 492 800	108 300	2 601 100
Fonction publique territoriale	1 065 400	338 400	1 403 800	200	1 404 000	147 000	1 551 000
Fonction publique hospitalière	722 100	138 800	860 900	0	860 900	34 200	895 100
Ensemble fonction publique	3 867 200	838 800	4 706 000	51 700	4 757 700 ³	289 500	5 047 200

Source : Insee et Drees.

Emplois principaux.

1. Y compris les militaires.

2. Non-titulaires, ouvriers d'État, assistantes maternelles à domicile des collectivités locales et médecins des hôpitaux publics. Hors non-titulaires sur crédits de remplacement des hôpitaux publics.

3. Dont 3 902 000 fonctionnaires civils ou militaires et 854 000 non-fonctionnaires.

On observera par exemple qu'il ne suffit pas dans cette approche juridique d'être fonctionnaire pour appartenir à la fonction publique puisque, notamment, les agents fonctionnaires de La Poste (service public à caractère industriel et commercial) ou ceux de France Télécom (société anonyme), représentant 80 % des effectifs de ces deux organismes, sont exclus du champ défini ci-dessus. Si l'on retient un champ plus large incluant tous les fonctionnaires quelle que soit la nature juridique de leur employeur, il faut ajouter aux 5 millions de personnes, 359 000 agents (340 000 pour La Poste et France Télécom et 19 000 pour des organismes divers marchands ou non marchands).

Le tableau de synthèse établi par l'Insee qui classe tous les salariés d'un même employeur selon trois critères – le statut juridique de leur employeur (de droit public administratif, de droit public industriel et commercial, de droit privé), sa nature économique (marchande ou non-marchande), et le régime de recrutement de droit commun de ses agents (droit public, droit public particulier, droit privé, droit privé à statut), permet de replacer l'emploi public dans l'ensemble des effectifs salariés. Il autorise aussi d'autres évaluations. Si on s'intéresse à l'impact des règles de gestion des agents publics, on privilégiera une approche juridique. Si, en revanche, la question est celle de la maîtrise des prélèvements obligatoires, le concept à retenir est le concept économique.

Des agents comptés une seule fois

La méthode de construction du tableau qui doit permettre d'évaluer la part de l'emploi public dans l'emploi salarié exige, conformément aux concepts de la comptabilité nationale, que l'on ne compte qu'une seule fois les agents appartenant à des structures figurant dans des sources statistiques distinctes ou exerçant plusieurs activités professionnelles. Compter les personnes autant de fois qu'elles ont d'activité (certains agents des collectivités territoriales assurent des fonctions pour plusieurs collectivités à la fois) fausserait l'évaluation du nombre de personnes en emploi et donc du taux de chômage et du nombre d'actifs.

Une telle méthode a de fait deux conséquences :

- elle limite le champ de la fonction publique hospitalière aux seuls agents dépendants de structures hospitalières ou, pour le secteur médico-social, de structures autonomes non gérées par des collectivités locales. Cela revient notamment à minorer de 60 000 personnes environ (dont 30 000 titulaires) le champ de l'emploi public hospitalier, ces personnes exerçant leur activité dans des structures dépendantes de collectivités territoriales (30 000 en établissements d'hébergement pour personnes âgées et 30 000 dans des établissements sociaux et médicaux sociaux pour personnes handicapées ou en difficulté sociale) ;
- elle conduit, à ne retenir pour le décompte que les salariés à titre principal. Ainsi les personnes exerçant dans plusieurs collectivités territoriales ne sont comptabilisées en théorie qu'une seule fois. Ce décompte n'est toutefois pas évident car il ne recoupe bien évidemment pas la notion juridique « emploi permanent/emploi non permanent » généralement retenue par les gestionnaires des fonctions publiques. Ces deux notions sont en effet indépendantes : un secrétaire de mairie, qui exerce par exemple son activité pour plusieurs collectivités, est compté en emploi permanent autant de fois qu'il a d'employeurs ; dans le tableau de synthèse de l'Insee il n'est compté qu'une seule fois, au sein de la collectivité qui l'occupe à titre principal. À l'inverse une personne recrutée pour un remplacement, exclue à ce titre du décompte des emplois permanents et comptabilisée en fait en emploi non permanent, est comptabilisée dans le tableau de synthèse de l'Insee si ce remplacement correspond à son activité principale, à la date du décompte – ici le 31 décembre –, avec les agents de la collectivité concernée.

Des catégories de non-titulaires mieux identifiées

Le travail d'harmonisation des concepts et des techniques de recensement des non-titulaires a beaucoup progressé au sein de l'Observatoire de l'emploi public.

L'année dernière les études engagées avaient permis d'établir de premières conclusions :

- baisse de la part relative des non-titulaires sur ces quinze dernières années dans la fonction publique territoriale, due notamment à la mise en place progressive des cadres d'emplois ;
- baisse aussi de la part relative des non-titulaires dans les services de l'État compensée toutefois par une augmentation équivalente dans les établissements publics nationaux. Les établissements publics administratifs dérogatoires dans lesquels le statut normal de recrutement est celui de non-titulaires ont pris de l'ampleur ;

– augmentation, en revanche, de la part des non-titulaires de la fonction publique hospitalière, notamment sur ces cinq dernières années, sous l’effet semble-t-il du développement du temps partiel chez les titulaires.

Elles avaient aussi permis d’attirer l’attention sur les difficultés d’interprétation et de comparaison des statistiques d’emploi des non-titulaires dues à des définitions non harmonisées. C’est pourquoi, cette année, les différentes catégories statutaires sont clairement différenciées. Dans la fonction publique hospitalière, il est maintenant possible d’inclure à la population des non-titulaires les agents rémunérés sur crédits de remplacement. En conséquence, les taux de non-titulaires peuvent être calculés, dans les trois fonctions publiques, sur la base des mêmes définitions.

Parmi les 4,8 millions d’agents ayant un emploi principal dans la fonction publique (hors emplois aidés), 649 000 sont non-titulaires hors personnels sur crédits de remplacement dans les hôpitaux. En les incluant, le nombre de non-titulaires est de 695 900. Compte tenu toutefois que cette information n’est pas encore mobilisable pour les années antérieures et qu’une grande partie de l’analyse de l’emploi public du rapport est abordée sous l’angle rétrospectif, il n’a pas été possible de traiter les non-titulaires d’une façon totalement homogène dans le rapport. Les deux types de dénombrement co-existent pour la FPH hors et y compris personnels sur crédits de remplacement.

Les non-titulaires des trois fonctions publiques en 2001

	Titulaires civils et militaires	Ouvriers d’État	Non- titulaires	Assistants maternelles	Médecins des hôpitaux publics	Effectif total	Taux de non- titulaires
FPE	2 114 211	59 738	317 151			2 491 100	12,7 %
FPT	1 065 552		281 893	56 574		1 404 019	20,1 %
Hôpitaux, personnel non médical y compris NTCR	678 462		94 998			773 460	12,3 %
FPH total (hôpitaux et EHPA), y compris NTCR	722 072		96 862		88 866	907 800	10,7 %
Total trois FP y compris NTCR	3 901 835	59 738	695 906	56 574	88 866	4 802 919	14,5 %

Source : Insee, Drees et DHOS.

NTCR : non-titulaires sur crédits de remplacement.

EHPA : établissement d’hébergement pour personnes âgées.

Emplois principaux.

Hors bénéficiaires d’emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes). Pour la FPH, hors médecins libéraux qui exercent à titre secondaire et les praticiens hospitalo-universitaires comptés avec l’État. Pour la FPE, hors effectifs des cercles ou foyers des armées non suivis dans les dispositifs statistiques.

Des emplois figurant en lois de finances aux effectifs réels payés - un débat clarifié

Les travaux engagés par ailleurs depuis trois ans avec les gestionnaires de personnels permettent de présenter dans ce rapport une quantification précise des causes des écarts entre emplois budgétaires et effectifs réels payés.

Les raisons des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés

Les raisons des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés sont depuis longtemps identifiées. La critique formulée à l’encontre des gestionnaires tenait plus à l’imprécision de leur quantification.

Les emplois budgétaires décrits en loi de finances initiale sont les emplois permanents à temps complet autorisés par celle-ci. Les facteurs expliquant l’écart entre les chiffres des emplois budgétaires et ceux des effectifs physiques réels payés et gérés sont notamment les suivants :

Des éléments échappent en partie aux gestionnaires de personnel : le temps partiel (un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel), les vacances de postes (certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus par suite du départ de leur titulaire, jusqu’au recrutement d’un nouvel agent sur cet emploi).

Des éléments visent à introduire une certaine souplesse dans l’exécution budgétaire : des surnombres peuvent ainsi être accordés en cours d’année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l’emploi budgétaire), ainsi que des gages (utilisation d’un emploi à la place d’un autre). De même, les transferts en gestion d’emplois entre ministères en cours d’année (un ministère assure pour le compte d’un autre le service

de la paye) contribuent à expliquer l'écart pour un ministère entre l'emploi budgétaire en début d'année et l'effectif réellement payé en cours d'année.

Enfin, les limites de l'autorisation budgétaire elle-même expliquent le décalage entre emploi budgétaire et effectif réel : les crédits permettant de rémunérer des personnels temporaires ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires. Or les personnels correspondants sont pris en compte dans l'effectif réel payé.

L'écart de 151 000 entre le nombre d'emplois budgétaires inscrits dans la loi de finances en 2001 (2 144 006 emplois) et le nombre d'agents rémunérés par l'État comptabilisés dans les fichiers de paye de l'Insee au 31 décembre de la même année (2 294 778 personnes) s'explique pour partie : pour - 38 700 par les vacances d'emplois (emplois non pourvus), pour 64 300 par l'impact du temps partiel, et pour 102 800 par la prise en compte dans les effectifs payés des personnels rémunérés sur crédits et non sur emplois budgétaires. Parmi les autres raisons de l'écart, on peut citer la prise en compte dans les fichiers de paye de l'Insee des 11 200 personnes en congé de longue durée. La comparaison entre les données fournies par les ministères sur leurs effectifs rémunérés et celles publiées par l'Insee montre en fait une très grande concordance dans les résultats entre les deux sources de données. L'écart global entre le total des effectifs payés déclarés par les ministères et celui établi par l'Insee n'est que de 2 800 personnes, soit un écart relatif de 0,6 %.

Ces travaux mettent aussi en évidence certaines des caractéristiques de la gestion des ressources humaines des ministères. Ils permettent notamment d'évaluer l'importance des relations qu'entretiennent entre eux les ministères, mais aussi celles qui les lient à leurs établissements publics administratifs.

Deux indicateurs – le taux de dépendance et le taux de participation extérieure ¹ – synthétisent ces relations.

Le taux de dépendance, qui mesure pour chaque ministère l'importance relative des personnels qui lui sont « prêtés », montre que plus la taille du ministère est réduite plus le ministère a besoin de faire appel à des mécanismes interministériels de gestion de l'emploi (mises à disposition avec ou sans contrepartie sous formes de transferts d'emplois ou de crédits ou encore d'affectation directe sur des emplois budgétaires). Ces prêts de personnels permettent d'éviter la création de corps ministériels qui seraient de taille trop réduite et n'offriraient pas de perspectives de carrière intéressantes aux agents les composant.

Aux deux extrêmes du spectre on retrouve, d'un côté, avec des taux de dépendance allant de 100 % à 10 %, les ministères de petite taille représentant chacun moins de 1 % des emplois budgétaires (Écologie 100 %, Outre-Mer 90 %, Sports 43 %, Premier ministre 26 % et Culture 10 %), de l'autre, avec des taux de dépendance inférieurs à 1 %, les ministères pesant le plus dans les emplois budgétaires (Défense 0 %, Éducation nationale 0 % ou encore Économie et Finances 0,3 %). Cette situation de dépendance recouvre toutefois des réalités différentes selon les ministères concernés : il peut s'agir d'une mise à disposition gratuite de personnels ; ou au contraire de « prêts » de personnels payants, le ministère d'accueil rémunérant directement les personnes qui lui sont affectées ou remboursant le ministère d'origine soit par transferts d'emplois en début d'année, soit par transferts de crédits en cours d'année.

Le taux de participation extérieure, qui mesure pour chaque ministère l'importance relative des personnels qu'il prête, n'est pas diamétralement l'opposé du taux de dépendance. Il permet en fait de mesurer l'importance des relations qu'entretiennent les ministères avec leurs établissements publics administratifs de tutelle. Trois ministères ou services de petite taille, qui font appel aux « gros » ministères pour pourvoir leurs postes ont des taux de participation extérieure importants, plus élevés même que ceux de l'Éducation nationale (taux de participation de

1. Le taux de dépendance mesure pour chaque ministère l'importance relative des personnels qui lui sont « prêtés » pour assurer ses missions ; il évalue, parmi les personnels en fonction dans celui-ci, la part de ceux relevant en gestion d'un autre ministère. Le taux de participation extérieure mesure pour chaque ministère l'importance relative des personnels qu'il prête ; il évalue, parmi les personnels en activité relevant de sa gestion, la part de ceux en fonction à l'extérieur du ministère.

0,5 %), de l'Économie et des Finances (1,1 %), de la Défense (3,6 %) ou encore de l'Équipement (4,4 %). Alors qu'ils accueillent en leur sein nombre de fonctionnaires appartenant à des corps d'autres ministères, les ministères et services de la Culture (taux de participation de 52 %), des Sports (34 %), ou encore du Premier ministre (9 %) affectent une partie non négligeable de leurs personnels auprès de leurs établissements publics de tutelle.

Ce résultat conduit à s'interroger sur l'importance que peut avoir cette seconde sphère d'emplois que sont les établissements publics administratifs vis-à-vis de leur ministère de tutelle. Deux enseignements majeurs, complémentaires, peuvent être tirés de l'exercice :

- le premier, déjà évoqué dans le rapport d'octobre 2002, sur la contribution non négligeable, voire majoritaire des établissements publics administratifs dans l'intervention publique de leur ministère de tutelle. À ce titre, trois ministères se distinguent (l'Écologie, la Culture ou encore les Sports) ;
- le second, sur la nature des liens qui unissent les établissements publics à leur ministère de tutelle. Concernant les personnels, et rien qu'en s'en tenant aux trois ministères cités ci-dessus, deux situations apparaissent clairement à partir des données recueillies : pour le ministère de l'Écologie par exemple, les personnels en fonction dans les établissements publics sont dans leur très grande majorité payés et gérés par ces derniers, à l'opposé les agents des établissements publics des ministères de la Culture et des Sports sont pour plus de la moitié voire dans leur intégralité payés et gérés par le ministère de tutelle.

Une forte croissance de l'emploi public dans la fonction publique territoriale entre 1980 et 2001

En reprenant, le champ de l'emploi public retenu par l'Observatoire, les trois fonctions publiques, qui employaient 3,9 millions de personnes en 1980 ont vu leurs effectifs augmenter de 23 % (hors emplois aidés) entre 1980 et 2001. Comparativement, la population active (emploi + chômage) n'a augmenté sur cette période que de 14 %. Cependant, durant la dernière décennie, la part de l'emploi public a peu progressé. La fonction publique qui représentait 19,0 % de l'emploi total en France en 1990 en représente 19,4 % en 2001, soit une augmentation de 0,4 point.

Évolution de la part de l'emploi public dans l'emploi total

	Effectifs			Part de l'emploi public dans l'emploi total			Création d'emplois	
	1980	1990	2001	1980	1990	2001	1980-1990	1990-2001
FPE	2 173 200	2 307 800	2 491 100	10,0 %	10,3 %	10,2 %	134 600	183 300
FPT	1 021 000	1 166 400	1 404 000	4,7 %	5,2 %	5,7 %	145 400	237 700
FPH	670 800	783 500	860 900	3,1 %	3,5 %	3,5 %	112 700	77 400
Total fonction publique	3 865 000	4 257 700	4 756 000	17,8 %	19,0 %	19,4 %	392 700	498 300
Total emploi	21 686 300	22 371 500	24 491 500				685 200	2 120 000

DGAFF, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source : Insee, Drees.

Hors emplois aidés et pour la FPE hors effectifs des cercles ou foyers des armées non suivis par les dispositifs statistiques et pour la FPH hors non-titulaires sur crédits de remplacement.

Avec 52 % des emplois en 2001, l'État demeure la fonction publique la plus importante en 2001, sa part s'est toutefois réduite de 4 points en 21 ans au profit de la FPH, mais surtout de la FPT. La décentralisation, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales et la mise en œuvre des missions de ces dernières ont en effet entraîné une très forte progression des effectifs de la FPT (+ 38 %). La FPH (+ 28 %) et plus encore la FPE (+ 15 %) ont connu des progressions plus faibles. La FPT, qui représente 30 % de l'emploi public (en 2001), a ainsi absorbé à elle seule 43 % des 891 000 emplois publics créés pendant ces 21 ans.

Outre l'augmentation de la part relative de la FPT au détriment de la FPE, quatre évolutions majeures dans la structure des emplois sont à noter :

- la place grandissante des établissements publics locaux et nationaux, au sein de la FPE et de la FPT ;
- la forte progression de la part des cadres A dans la FPE depuis 1990, due notamment mais pas exclusivement à la création en 1990 du corps de professeur des écoles dans la catégorie A en remplacement du corps d'instituteur de catégorie B ; mais aussi la forte progression à venir de cette part dans la FPH suite à la requalification, à partir du 1^{er} janvier 2002, en catégorie A de personnels hospitaliers classés auparavant en catégorie B ;
- l'augmentation du temps partiel dans les trois fonctions publiques ;
- la féminisation des emplois même dans les corps à prédominance masculine, tels ceux de la police nationale, des armées ou des prisons, ou encore ceux de l'encadrement supérieur de l'État.

De premières études sur les dynamiques de carrière

Cette photographie des fonctions publiques, notamment celle concernant les non-titulaires, si elle apporte déjà des enseignements utiles, ne saurait suffire si l'on veut s'engager dans une démarche prospective. Il est aussi particulièrement important de disposer d'études évaluant l'impact des différentes règles de gestion sur la situation des agents.

Sur ce point les travaux sont encore très partiels. De premières études réalisées par l'Insee et la DGAFP évaluent l'impact des différentes règles statutaires (détachement, mise à disposition, mutation ou encore concours ou promotion interne) sur la mobilité. Elles permettent de montrer que contrairement aux idées reçues la mobilité dans la fonction publique est significative.

Vers une meilleure connaissance de l'insertion des travailleurs handicapés

L'enquête statistique annuelle menée par la DGAFP permet de dénombrer les différentes catégories de bénéficiaires de la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et de calculer un taux d'emploi (rapport du nombre de bénéficiaires sur les effectifs).

On dénombre, au 31 décembre 2001, 40 831 bénéficiaires dans les ministères et les établissements publics hors Éducation nationale. Ce nombre est vraisemblablement sous-estimé compte tenu des difficultés à la fois déontologiques et techniques à recueillir l'information, en termes de flux (nouveaux bénéficiaires) mais surtout de stocks (personnes handicapées en fonction). Les nouveaux bénéficiaires en 2001 s'élèvent à 2 976 personnes supplémentaires, dont le tiers bénéficie d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé délivrée par la Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP).

Selon les méthodes habituelles de calcul du taux d'emploi dans la fonction publique de l'État, les bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés représentent 4,33 % des effectifs. Ce taux inclut 595 équivalents bénéficiaires correspondant à 8 millions d'euros de commandes des administrations aux établissements du secteur protégé. Depuis 1994, on observe une progression lente mais régulière du taux d'emploi des travailleurs handicapés dans l'ensemble des ministères.

Pour améliorer l'information sur cette question essentielle de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés des travaux sont aujourd'hui engagés. Ceux-ci devraient permettre de cal-

culer un second taux d'emploi comparable à celui du secteur privé. Ils devraient aussi permettre d'élargir le champ de l'enquête au ministère de l'Éducation nationale qui à ce jour encore rencontre des difficultés pour faire remonter l'information nécessaire de ses établissements.

Une gestion prévisionnelle qui se développe

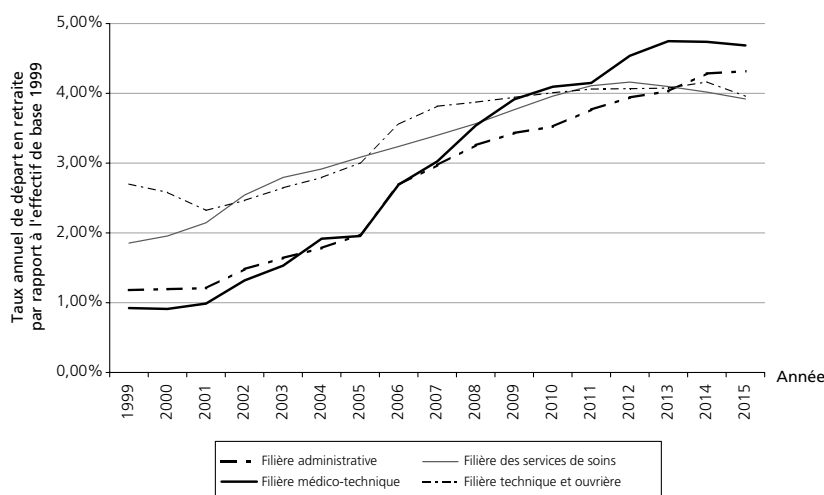
Confrontées aux attentes des Français demandant une fonction publique plus réactive, plus efficace et de qualité, mais également à « l'urgence démographique », les fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière se doivent d'anticiper afin d'obtenir la meilleure adéquation possible entre les besoins en compétences et les personnels en fonction.

Cette question posée depuis maintenant plus de dix ans a fait l'objet de nombreux travaux. Elle a pris toutefois plus d'importance depuis trois ans. Le bilan établi, dans le rapport d'octobre 2002, montrait que l'année 2000 avait marqué un tournant. Le développement des démarches de GPEEC constituait, en effet, l'un des volets d'action essentiels prévus par les protocoles d'accord du 14 mars 2000 « sur l'organisation du service public hospitalier » et du 10 juillet 2000 « sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public ». Confirmant cette orientation, le CIRE du 12 octobre 2000 avait conclu que tous les ministères devaient rapidement se doter d'un plan de GPEEC.

La GPEEC au centre des travaux de l'observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière

Conformément à cette orientation, un observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, présidé par le directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, a été installé le 17 avril 2002. Il a examiné son programme de travail le 30 septembre 2002 et présenté ses premiers travaux dans le courant de l'année 2003. Ceux-ci ont essentiellement porté cette année sur le suivi des emplois hospitaliers. À l'actualisation jugée prioritaire du répertoire des métiers (*cf.* l'encadré *infra*), est venu s'ajouter l'examen des évolutions démographiques des effectifs de la fonction publique hospitalière. Comme les autres fonctions publiques, la fonction publique hospitalière n'échappe pas au vieillissement démographique et connaîtra d'ici 2015 plus de 383 000 départs en retraite, soit 55 % de ses effectifs de 1999. Le poids du cumul des départs en retraite sur la période 1999-2015 par rapport à l'effectif présent début 1999 varie toutefois selon les filières. C'est la filière technique et ouvrière qui connaît

Taux annuels de départ en retraite par filière de 1999 à 2015



Source : DHOS.

tra proportionnellement le plus grand nombre de départs d'ici 2015 (58 % de son effectif de base). Vient ensuite la filière des services de soins avec 56 % de sa population qui partira à la retraite sur la période étudiée. La filière administrative sera globalement la moins « touchée » avec 47 % de l'effectif 1999 qui devrait partir en retraite d'ici 2015 (hors corps de direction).

Pour certains corps la situation apparaît préoccupante, notamment pour le corps des attachés d'administration hospitalière dont 82 % de l'effectif de 1999 partira à la retraite d'ici 2015 ; pour les corps d'encadrement des filières des services de soins et médico-technique (plus de 85 % de départs cumulés sur la période étudiée) ; ou encore pour les corps de chefs de garage et agents chefs (95 % de départs par rapport à l'effectif 1999), de contremaîtres (85 %), et d'agents techniques (82 %) de la filière technique et ouvrière.

Les utilisations du répertoire des métiers hospitaliers

Actuellement en cours de réactualisation dans le cadre des travaux de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, les utilisations attendues de ce répertoire sont nombreuses et concernent à la fois la gestion collective, mais aussi la gestion individuelle des ressources humaines.

- **Pour la gestion collective des ressources humaines**

- Tout d'abord, en incluant d'emblée un principe d'actualisation et de mise à jour continue, ce répertoire permettra d'identifier et de gérer de manière préventive les métiers émergents, ou à l'inverse menacés de disparition sous l'influence des facteurs d'évolution.
- Ensuite, attendu tant au niveau local que national pour quantifier les besoins en effectifs pour chaque métier, et déterminer les volumes de formation, il constituera un outil important pour préparer la mise en place d'une démarche de VAE. En contribuant à déterminer les compétences des différents métiers, il favorisera la définition de parcours qualifiants.
- Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses intérêts, il sera en lui-même, un formidable outil de communication sur l'emploi, en interne en favorisant les mobilités professionnelles qu'elles soient horizontales (reconversion) ou verticales (promotion), comme en externe, en renforçant l'attractivité des métiers hospitaliers.

- **Pour la gestion individuelle des ressources humaines**

- Par les fiches métiers qu'il contiendra, il représentera pour chaque professionnel, un bon outil d'auto-évaluation, utile dans le cadre d'un entretien d'appréciation, dans l'élaboration d'un projet professionnel, voire d'un bilan de compétences.
 - Par ailleurs, en définissant des profils de compétences et des prérequis sur un métier, ces fiches seront d'une aide précieuse au recrutement.
 - Enfin, en permettant d'identifier des métiers de départ et des métiers cibles, ces fiches permettront de réaliser des mobilités professionnelles et des reconversions en les instrumentant de manière efficace (étapes, plan d'action, calendrier...).
-

Les initiatives se multiplient au sein de la fonction publique territoriale

Au sein de la fonction publique territoriale les différents acteurs ont multiplié les démarches de GPEEC ces trois dernières années.

Les centres de gestion

La loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique en accroissant les compétences des centres de gestion en matière de GPEEC a largement incité ces derniers à développer leurs initiatives sur ce thème. Par cette loi, les centres de gestion se sont vu, en effet, confier la responsabilité de réaliser une synthèse des éléments relatifs aux évolutions de l'emploi territorial et d'organiser, sur la base de

ce document, une concertation annuelle sur les besoins prévisionnels des collectivités (qu'elles soient affiliées ou non²) en matière de recrutement, de formation ou de mobilité.

Leurs travaux se sont articulés autour de quatre thèmes : l'observation du marché territorial et les changements susceptibles de l'affecter ; la sensibilisation des collectivités aux problématiques prévisionnelles ; l'accompagnement des collectivités et les actions de régulation du marché de l'emploi territorial ; les opérations de promotion de la fonction publique territoriale.

Le CNFPT

Parallèlement le CNFPT a continué à développer son travail d'observation sur l'évolution des champs professionnels et métiers exercés par les fonctionnaires territoriaux, à la fois pour mieux cibler ses formations (étude par exemple sur les services de police municipale), aider le CSFPT dans sa réflexion sur les modifications à apporter aux règles statutaires (étude sur les non-titulaires), aider les collectivités dans leur politique de gestion des ressources humaines (réactualisation du répertoire des métiers).

Le CNFPT a, par ailleurs, organisé avec les autres structures spécialisées (CDG et CSFPT) des réunions régionales sur l'emploi territorial réunissant l'ensemble des employeurs.

Le CSFPT

Le CSFPT, enfin, a renforcé son rôle de coordonnateur en se dotant d'une structure technique. Il vient notamment d'engager au sein de sa formation spécialisée n° 1, en collaboration avec l'Observatoire de l'emploi public, une réflexion sur l'organisation du dispositif statistique.

La GPEEC dans la fonction publique de l'État, un élément fondateur des stratégies ministérielles de réforme

Le débat engagé sur la réforme de l'État a conduit le Gouvernement à accélérer le processus de mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences et à élargir le champ des travaux déjà menés par les ministères depuis plusieurs années.

Par les circulaires du Premier ministre du 2 décembre 2002 relative à la réforme de l'État et du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire du 16 décembre 2002, relative à la gestion prévisionnelle, le Gouvernement a souhaité donner une nouvelle impulsion à la démarche de GPEEC et en faire un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme qui ont été présentées au Parlement au mois de novembre 2003.

Les travaux ministériels présentés dans le rapport 2003 de l'Observatoire de l'emploi public revêtent donc un intérêt primordial dans le cadre des réflexions actuellement menées sur la réforme de l'État.

Ils comportent une analyse critique par les ministères de leurs missions actuelles et de premiers travaux visant à évaluer l'impact des redéfinitions proposées sur l'évolution du nombre d'emplois budgétaires et la gestion des ressources humaines.

L'intérêt de la démarche engagée est double :

- l'examen de plusieurs scénarios d'évolution des missions, permet d'apprécier l'impact sur les personnels de toutes modifications dans les modalités d'exercice des missions ;
- les résultats ainsi obtenus constituent alors autant d'indicateurs permettant de mieux cibler la politique de GRH (recrutement, formation, mobilité, gestion des carrières).

2. Ne sont obligatoirement affiliés aux centres de gestion que les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet. Les autres employeurs territoriaux peuvent s'affilier volontairement, mais cette affiliation n'est pas de droit.

Introduction

L'Observatoire de l'emploi public a déjà publié deux rapports d'activité, l'un en juin 2001, l'autre en octobre 2002. Cette troisième édition montre le chemin parcouru en trois ans.

Les travaux entrepris ont notamment permis de clarifier les concepts et d'assurer la cohérence entre les différentes sources statistiques.

En décembre 2001, les trois fonctions publiques employaient, selon le concept retenu par l'Observatoire, 5 millions d'agents. En 2002, le traitement des sources statistiques ne permettait d'avoir de chiffres que pour l'année 1999. En 2003, grâce au raccourcissement des délais de mise à disposition des données, les chiffres présentés sont ceux de l'année 2001 pour les données « trois fonctions publiques », et même ceux de l'année 2002 pour les ministères civils dont les effectifs ont augmenté de 1,3 % en un an.

Des avancées méthodologiques importantes ont par ailleurs été accomplies. Elles concernent le dénombrement des non-titulaires, ou encore l'analyse de la précarité, de l'insertion des personnes handicapées et des mobilités. Des études détaillées ont été produites sur ces questions, complétées par une étude plus transversale sur la dynamique de l'emploi public dans les trois fonctions publiques.

Les chantiers d'études sont toutefois encore nombreux. Ainsi, l'étude des mobilités reste encore partielle, quant à celle relative à la dimension régionale de l'emploi public, elle n'a pu être engagée. L'amélioration du système statistique dans les années à venir devrait ouvrir encore d'autres perspectives. Actuellement les données individuelles sur les agents des trois fonctions publiques sont lacunaires : si les études portant sur la fonction publique de l'État s'appuient sur les données individuelles des fichiers de paye, ce n'est pas le cas s'agissant des fonctions publiques territoriale et hospitalière pour lesquelles les données utilisées sont des données globales par établissements, qui ne permettent pas, par exemple, d'étudier les dynamiques de carrière. Une source possible est la déclaration annuelle de données sociales (DADS), mais celle-ci reste encore mal renseignée par nombre de collectivités ou d'établissements. La mise en place par les gestionnaires de personnels de systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) pourrait largement contribuer à sa fiabilisation.

Plus largement, la démarche de gestion prévisionnelle dans les trois fonctions publiques ne pourra se développer sans de tels systèmes.

C'est d'ailleurs dans cette direction que se sont engagés les ministères et les centres de gestion de la fonction publique territoriale. L'harmonisation et l'interopérabilité des SIRH des différentes composantes des trois fonctions publiques constituent aujourd'hui un des objectifs que s'est fixé le groupe de travail sur les SIRH mis en place à la direction générale de la fonction publique avec l'appui de l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).

Depuis trois ans, la gestion prévisionnelle est un axe de travail important de l'Observatoire de l'emploi public. Dans cette direction, là aussi, des progrès substantiels sont à noter. Les gestionnaires des trois fonctions publiques ont multiplié les approches. Dans le cadre du débat que le Gouvernement a engagé sur la réforme de l'État, le Premier ministre a notamment souhaité que chaque ministre donne une nouvelle impulsion à cette politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences et en fasse l'un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme qui ont été présentées au Parlement au mois de novembre de l'année 2003.

L'Observatoire de l'emploi public, chargé de coordonner ces travaux, rend compte dans ce rapport de leur état d'avancement.

Un Observatoire lieu de débats et d'échanges...

L'Observatoire est constitué :

- d'un conseil d'orientation présidé par le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire et regroupant quarante et un membres représentant les assemblées parlementaires, les directeurs d'administrations centrales, les élus de la fonction publique territoriale, différents organismes des fonctions publiques territoriale et hospitalière et les organisations syndicales (l'Observatoire est en ligne sur internet : www.fonction-publique.gouv.fr). Ce conseil adopte, sur proposition du comité technique, le programme annuel des travaux et le rapport annuel d'activité ;

- d'un comité technique, coprésidé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique et le directeur général de l'Insee ou leur représentant et regroupant les administrations techniques (statistiques, économiques et budgétaires). Ce comité est chargé de l'élaboration et de l'exécution du programme de travail.

Son secrétariat, rattaché au directeur général de l'administration et de la fonction publique, travaille en étroite collaboration avec les bureaux de l'emploi public (FP8) et des statistiques, études et évaluation (FP9), de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Ce secrétariat anime plusieurs groupes de travail :

- ceux prévus par le protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et le CIRE du 12 octobre 2000 : le groupe de travail DGAFP/organisations syndicales sur la GPEEC ; et le groupe des correspondants ministériels pour la GPEEC ;

- un autre sur la GPEEC dans la fonction publique territoriale constitué de représentants des associations des directeurs des ressources humaines des grandes villes de France et des départements de France, de représentants de l'association des directeurs des centres de gestion, de membres des services administratifs de l'Union des centres de gestion, du CNFPT et du CSFPT, de représentants de la DGCL, de la DGAFP et de l'Insee.

Il participe, aussi, à titre consultatif aux travaux de l'observatoire national des emplois et des métiers hospitaliers.

... qui remet au Parlement un rapport annuel...

Comme le prévoit le décret de création de l'Observatoire, celui-ci doit contribuer « à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés en matière d'emploi public », et présenter « chaque année au Parlement un état statistique annuel des effectifs de la fonction publique de l'État ». L'Observatoire publie tous les ans un rapport décrivant les avancées méthodologiques réalisées et présentant un état statistique sur les trois fonctions publiques.

... dont les missions sont définies par le décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000 portant création de l'Observatoire de l'emploi public

Article 1^{er} : « L'Observatoire de l'emploi public est chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi dans les services mentionnés aux articles 2 de la loi du 11 janvier 1984, de la loi du 26 janvier 1984 et de la loi du 9 janvier 1986 susvisées.

À cette fin :

- 1) il réalise les études statistiques et prospectives relatives à l'emploi dans les trois fonctions publiques. En ce qui concerne la fonction publique territoriale, il s'appuie notamment sur les travaux réalisés par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Il présente chaque année au Parlement un état statistique annuel des effectifs de la fonction publique de l'État ;

- 2) il formule des propositions pour la mise en place de systèmes d'information permettant d'harmoniser les données recueillies pour chacune des trois fonctions publiques ;

- 3) il élabore les méthodes techniques nécessaires à la bonne connaissance de l'emploi public et à la gestion prévisionnelle des emplois et en assure la diffusion dans les services, établissements et collectivités concernés ;

- 4) il contribue à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés en matière d'emploi public et notamment à leur utilisation pour des comparaisons internationales ».

Chapitre 1

La transparence sur l'emploi public

Deux objectifs étaient assignés à l'Observatoire de l'emploi public lors de sa création en 2000 : assurer la transparence sur l'emploi public et promouvoir la GPEEC.

Ce chapitre consacré à la transparence fait le point sur l'état de la connaissance et de la réflexion en matière d'emploi public.

Depuis la mise en place de l'Observatoire de l'emploi public en juillet 2000, de grands progrès ont été accomplis dans la définition des concepts et des méthodes. La première partie du chapitre s'ouvre sur le tableau de synthèse désormais habituel, qui situe l'emploi public dans l'emploi salarié total, accompagné de définitions maintenant consensuelles. Cette partie montre comment les différentes définitions possibles de la fonction publique peuvent s'emboîter ou au contraire se croiser. Les contours entre fonctions publiques et les méthodes de dénombrement sont clarifiés.

Sur un socle de connaissances maintenant solides, les principales caractéristiques de l'emploi public sont examinées dans une deuxième partie. Certains aspects de l'emploi des non-titulaires peu ou pas abordés dans le rapport 2002 sont approfondis. En prolongement à cette partie, une étude particulière sur l'emploi public depuis 1980 fait l'objet d'une présentation autonome en annexe 2 de ce rapport. Les définitions et les méthodes qui ont fait leurs preuves dans l'analyse transversale de l'emploi public y sont appliquées dans une approche rétrospective.

Au cours de l'exercice 2003, deux chantiers nouveaux ont été ouverts dans des domaines où la connaissance était encore parcellaire : l'emploi des personnes handicapées et la mobilité. Ces deux thèmes font l'objet de la troisième partie du chapitre. Les mesures prises pour parvenir à une meilleure connaissance de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés sont exposées. Enfin, l'analyse de parcours de mobilité professionnelle ou géographique permet d'illustrer comment fonctionnent les conditions mises en place ces dernières années pour favoriser la mobilité au sein de la fonction publique.

Des concepts et des méthodes de dénombrement clarifiés

Les travaux entrepris depuis trois ans par l'Observatoire de l'emploi public ont permis de clarifier les concepts d'emploi public et d'assurer la cohérence entre les différentes sources statistiques.

Plusieurs définitions d'emploi public ont cours :

– la première, celle des juristes, consiste à dénombrer les personnels qui, fonctionnaires, relèvent des titres II, III et IV ³ du statut général de la fonction publique (définition

3. Titre I : droits et obligations des fonctionnaires (quelle que soit la fonction publique) ; titre II : fonction publique de l'État ; titre III : fonction publique territoriale ; titre IV : fonction publique hospitalière.

par le statut de l'agent), ou qui, fonctionnaires ou non-fonctionnaires, dépendent d'administrations ou d'organismes relevant de ces textes (définition par le statut de l'employeur) ;

- la seconde, celle des économistes, revient à comptabiliser l'ensemble des personnels des administrations publiques financées majoritairement par prélèvements obligatoires ;
- on peut en ajouter une troisième, celle d'une majorité de nos concitoyens, qui assimile la fonction publique à l'ensemble des personnels exerçant une mission de service public.

Selon le concept retenu, le nombre d'agents de la « fonction publique » varie. Aussi afin de clarifier le débat sur l'emploi public et d'examiner comment ces définitions de la fonction publique peuvent s'emboîter ou au contraire se croiser, un tableau dit de synthèse, a été établi en liaison avec l'Insee et publié pour la première fois dans le premier rapport de l'Observatoire en juin 2001.

Ce tableau replace l'emploi public dans l'ensemble des effectifs salariés. L'intérêt de sa présentation est triple :

- situer l'emploi public parmi l'ensemble de l'emploi salarié selon différents concepts ;
- clarifier le débat sur l'emploi public en raccordant les différentes définitions de champ entre elles, offrant ainsi des possibilités de comparaison et d'articulation entre sources statistiques différentes ;
- offrir un cadre stable, notamment à l'occasion d'études rétrospectives et prospectives sur l'emploi public. La comparaison entre deux dates pour une même catégorie d'employeurs s'en trouve facilitée puisque le tableau de synthèse est actualisé annuellement. Les évolutions d'effectifs dues à d'éventuelles modifications du statut juridique de l'employeur ou du régime de recrutement des agents peuvent ainsi être mises en évidence.

Dans ce tableau, tous les salariés relevant d'un même employeur sont regroupés dans une même case. Chaque employeur, qu'il soit public ou privé, est, quant à lui, classé en fonction de trois caractéristiques : son statut juridique, sa nature économique et le statut de recrutement de droit commun de ses agents.

Ce classement s'opère de la façon suivante (voir la note de A. Pauron en annexe 1) :

- en ligne, les employeurs sont ventilés en fonction de leur statut juridique selon la codification SIRENE de l'Insee, qui repose sur les règles du droit administratif et du droit des sociétés ;
- en colonne, les employeurs sont classés selon deux critères : leur nature économique en critère majeur et le statut de recrutement de droit commun de leurs agents en critère mineur (droit public, droit public particulier, droit privé à statut ou droit privé).

Se croisent donc au sein de ce panorama de l'emploi salarié, principalement, deux nomenclatures : l'une juridique, l'autre économique.

Où sont classés les agents de la Sécurité sociale, des maisons de retraite publiques, de la SNCF...

Lorsqu'on parle de « fonctionnaires » nombre de nos concitoyens citent le cas des agents de la Sécurité sociale, celui des personnels des maisons de retraite publiques ou celui de la SNCF. Comme on le voit dans le tableau 1, les agents des caisses nationales de sécurité sociale sont classés en ligne 3 – colonne 3 : ils travaillent en effet dans un établissement public administratif (ligne 3), financé majoritairement par les prélèvements obligatoires (les cotisations sociales, colonnes 1 à 3). Le droit qui s'applique à eux est le droit du travail et non le droit public. Ils ne sont pas fonctionnaires mais agents de droit privé (colonne 3). Dans une approche juridique de la fonction publique, ils ne sont pas comptabilisés dans l'emploi public mais le sont en revanche dans une approche économique. Ceux des caisses locales de Sécurité sociale, ne sont pas non plus comptabilisés dans l'emploi public d'un point de vue juridique mais, appartenant à des organismes privés spécialisés et non à un établissement public administratif, ils sont classés dans le tableau en ligne 6 – colonne 3. *A contrario*, un agent des maisons de retraite publiques est comptabilisé dans l'emploi public lorsque l'approche retenue est l'approche juridique, et exclu du décompte dans une approche économique. Dans le tableau cet agent est lui aussi en ligne 3 (l'établissement dans lequel il travaille est

un établissement public administratif) mais cette fois il est classé en colonne 4 car l'établissement est financé majoritairement par l'usager de la maison de retraite. Le droit qui s'applique au personnel n'est pas le droit du travail mais le droit public ; il s'agit dans la plupart des cas de fonctionnaires. L'agent de la SNCF, enfin, n'est comptabilisé dans l'emploi public ni au titre de l'approche économique ni au titre de l'approche juridique. Cet agent est classé en ligne 4 et en colonne 5 : il dépend d'une grande entreprise publique, financée majoritairement par l'usager et le droit qui s'applique à lui n'est pas le droit public mais le droit privé. Il n'est pas fonctionnaire au sens du statut général de la fonction publique.

Le tableau de synthèse présenté dans le rapport 2002 portait sur la situation au 31 décembre 1999. Les efforts consentis pour raccourcir les délais de mise à disposition des données par les services statistiques permettent de publier cette année le tableau de synthèse sur les deux années suivantes, soit au 31 décembre 2000 et 2001. Il est complété par un tableau d'évolution des effectifs entre 2000 et 2001. On trouvera en outre en annexe 1 cinq tableaux détaillant les données du tableau de synthèse relatives à chacune des trois fonctions publiques, aux établissements publics administratifs et aux établissements publics industriels et commerciaux.

Le champ géographique retenu est celui de la métropole et des DOM : les agents employés par l'État dans les TOM et à l'étranger sont donc exclus. Ce choix permet d'évaluer, dans un champ homogène au public et au privé, la part de l'emploi public dans l'ensemble de l'emploi salarié.

Afin d'éviter les doubles comptes (au sein même de chacune des fonctions publiques, entre fonctions publiques et aussi hors de la fonction publique), seules les personnes exerçant une activité principale sont décomptées.

Deux évaluations du nombre d'agents dans la fonction publique : l'une juridique, l'autre économique

Plusieurs évaluations de l'emploi public peuvent être faites à partir du tableau de synthèse. Si on s'intéresse à l'impact des règles de gestion des agents publics, on privilégiera une approche juridique. Si, en revanche, la question est celle de la maîtrise des prélèvements obligatoires, le concept à retenir est le concept économique.

Dans une approche juridique : 5 millions d'agents

Dans une approche juridique, la fonction publique réunit, au sens du décret de création de l'Observatoire de l'emploi public du 13 juillet 2000, les organismes de droit public à caractère administratif dont les agents sont soumis aux règles du droit public.

Hors TOM et étranger, elle comprend 4,7 millions d'agents titulaires et non-titulaires en 2001, auxquels il convient d'ajouter les 289 000 agents bénéficiant de contrats aidés, soit un total de 5,0 millions, ce qui représente environ 22 % des salariés de métropole et des DOM (et 19 % des salariés et non salariés).

Cette fonction publique rassemble les agents, quel que soit leur statut, qui travaillent dans les services civils et militaires de l'État, dans les collectivités territoriales et dans les établissements publics à caractère administratif (EPA), à l'exclusion de ceux dont le régime normal de recrutement est le droit privé. Les EPA non compris dans la fonction publique sont les quatre caisses nationales de Sécurité sociale (ACOSS, CNAMTS, CNAF, CNAVTS), le centre national d'études de Sécurité sociale et les associations syndicales autorisées. Les autres EPA autorisés, pour une partie seulement de leur personnel, à recruter des agents de droit privé, pour leur part, restent dans le champ de la fonction publique.

On observera qu'il ne suffit pas d'être fonctionnaire pour appartenir à la fonction publique puisque, notamment, les agents fonctionnaires de La Poste (service public à caractère industriel et commercial) ou ceux de France Télécom (société anonyme), représentant 80 % des effectifs de ces deux organismes, sont exclus du champ. Inversement, une personne travaillant dans un ministère, une collectivité territoriale, ou un établissement public est compté dans l'emploi public même si elle n'a pas le statut de fonctionnaire.

Tableau 1 : l'emploi public dans l'emploi salarié – classement des employeurs

Statut juridique de l'employeur		Administrations publiques - services non marchands						Hors administrations publiques - services marchands et services non marchands à caractère privé		
		Statut de recrutement de droit commun de l'agent						Statut de recrutement de droit commun de l'agent		
Intitulé	Codification SIRENE	Droit public 1	Droit public particulier 2	Droit privé 3	Droit public 4	Droit privé à statut 5	Droit privé 6			
Administration de l'État	71	1	Ministères							
Collectivités territoriales	72	2	Régions, départements, communes							
Établissements publics administratifs	73 à 75	3	CNRS, INRA, INSERM, ANPE, CROUS EPA des collectivités territoriales Hôpitaux publics	Organismes consulaires ASA, groupements d'intérêt public non marchands	Caisses nationales du régime général de Sécurité sociale	Caisses des dépôts, OPHLM... Cercle ou foyer des armées Maisons de retraite publiques	Groupements d'intérêt publics marchands Cultes d'Alsace-Lorraine			
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	4	ONIC et autres organismes agricoles d'interventions agricoles		CEA, CNES, ONERA, Opéra de Paris, Réunion des musées nationaux	Office national des forêts La Poste, Charbonnages, EDF GDF, RATP, SNCF Aéroport de Paris Banque de France	Ports autonomes, UGAP, AFD OPAC, EPIC locaux et régies			
Personnes physiques Sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)	5		SAFER et divers			Sociétés dont France Télécom			
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9	6		Organ. de protection sociale Enseignement privé sous contrat Hôpitaux PSPH Associations ODAC			Mutuelles, comités d'entreprises organismes professionnels syndicats de propriétaires Associations et fondations non à financ. public maj.			

En gras, le plus gros poste d'une case (ainsi : hôpitaux publics...).

Dans une approche juridique toujours, on peut aussi retenir un champ plus large que celui découlant du décret de création de l'Observatoire, et inclure dans la fonction publique des agents appartenant à tous les organismes non marchands de droit public, quel que soit le droit auquel sont soumis les agents, voire à des organismes privés que les conditions de financement ou de fonctionnement placent, de fait, sous la tutelle étroite des pouvoirs publics. Les frontières de cette fonction publique élargie sont mouvantes car soumises à des considérations plus subjectives ou à des principes contradictoires, lorsque le critère agent et le critère employeur agissent en sens inverse.

On peut en particulier retenir comme critères suffisants pour appartenir à la fonction publique :

- la qualité de fonctionnaire, quelle que soit la nature de l'employeur. La fonction publique doit alors inclure les fonctionnaires de La Poste (EPIC) ou de France Télécom (société anonyme) qui constituent encore la grande majorité du personnel (340 000 titulaires au total en 2001) ainsi que ceux travaillant dans des organismes publics marchands ou non-marchands divers ou des organismes privés (19 000) ;
- la nature de droit public du lien entre l'agent et l'État, ce qui conduit à inclure les enseignants de l'enseignement privé sous contrat, dont la rémunération est imputée sur le budget de l'État bien que leur employeur direct appartienne au secteur privé (148 000 personnes en 2001) ;
- la qualité de personne morale de droit public de l'employeur. Les agents des EPIC « non marchands » doivent alors être inclus (36 000). En effet, certains EPIC, tels la Cité des sciences et de l'industrie, l'Opéra national, le Commissariat à l'énergie atomique, le Centre national d'études spatiales... ont certes une activité commerciale mais leur finalité est non marchande. Ils peuvent recevoir des subventions des pouvoirs publics et être soumis aux règles de la comptabilité publique ;
- la qualité d'établissement public à caractère administratif lorsque le régime normal de recrutement y est le droit privé ou un droit public particulier. On compte alors les agents des caisses nationales de Sécurité sociale (14 700 personnes en 2001), les chambres consulaires (51 300), et les associations syndicales autorisées (ASA, 1 400) et autres organismes (6 400).

Outre les 5,0 millions d'agents (hors TOM et étranger) correspondant à la définition juridique de la fonction publique, au sens du décret de création de l'Observatoire (4,7 hors emplois aidés), les quatre critères énumérés ci-dessus conduisent ainsi à dénombrer 610 000 personnes supplémentaires environ (hors doubles comptes).

Dans une approche économique : 5,7 millions d'agents

Dans une approche économique où l'économie nationale est divisée en secteurs institutionnels, la fonction publique correspond à celui des « administrations publiques ». Ce secteur rassemble les personnes appartenant à l'ensemble des organismes non marchands qui sont financés par des prélèvements obligatoires. Les entreprises nationales, organismes marchands, ne sont évidemment pas concernés par cette définition.

Hors TOM et étranger, elle comprend 5,7 millions d'agents au 31 décembre en 2001 (y compris emplois aidés), chiffre qui représente environ 25,5 % des salariés de métropole et des DOM. Parmi ces personnes, seules 3,8 millions sont titulaires.

Dans cette approche sont comptabilisés :

- pour le secteur des administrations publiques centrales, l'ensemble des agents des services de l'État et de ses établissements publics administratifs mais aussi ceux des établissements publics industriels et commerciaux non marchands nationaux, ceux des organismes privés à financement public majoritaire (ex. : l'AFPA : association pour la formation professionnelle des adultes) et ceux de l'enseignement privé sous contrat ;

- pour le secteur des administrations publiques locales, l'ensemble des agents des régions, communes, départements et de leurs établissements publics administratifs mais aussi ceux des établissements publics industriels et commerciaux non marchands locaux, ceux des organismes privés à financement public majoritaire (les associations locales) et ceux des organismes consulaires ;
- pour le secteur des administrations publiques de Sécurité sociale, les agents des hôpitaux publics mais aussi ceux des hôpitaux privés fonctionnant sous le régime de la dotation globale de fonctionnement (les hôpitaux privés participant au service public hospitalier) et ceux des assurances sociales : caisses nationales et caisses locales.

On voit en fait que la notion de fonction publique au sens du décret de l'Observatoire de l'emploi public définie plus haut se trouve englobée dans cette définition économique. Néanmoins, quelques établissements publics administratifs, considérés comme « marchands » par la comptabilité nationale, n'appartiennent pas au secteur des administrations publiques. Il s'agit notamment des établissements d'hébergement pour personnes âgées, des OPHLM, de la Caisse des dépôts et consignations et des caisses de crédit municipal.

D'autres grilles de lecture possibles

À partir des deux notions cadre qui viennent d'être exposées, d'autres grilles de lecture conduisent à d'autres déclinaisons du volume de l'emploi public, selon la façon dont sont croisées lignes et colonnes du tableau de synthèse. On peut par exemple constater que les 791 000 salariés des EPIC (ligne 4) appartiennent quasiment tous à des entreprises : seules 36 000 personnes travaillent dans des EPIC non marchands (2 000 en case 41 + 34 000 en case 43). En effet, la plupart des entreprises nationales (entreprises dont l'État détient la majorité du capital) ont le statut juridique d'EPIC. D'autres entreprises nationales, cependant, sont constituées en sociétés anonymes : Air France, France Télécom, l'Imprimerie nationale, GIATT industries..., dont les effectifs sont confondus, en ligne 5, avec toutes les autres sociétés commerciales.

L'emploi public à travers le tableau de synthèse

La publication d'une année sur l'autre du tableau de synthèse permet d'examiner les évolutions de chacune des cases. L'information statistique étant toutefois moins riche les années impaires, les résultats présentés pour 2001 doivent être examinés avec prudence. Certaines données n'ont pas pu être mises à jour. C'est notamment le cas pour le ministère de la Défense et les établissements publics nationaux dont les résultats de l'année 2000 ont été reportés à l'identique.

En un an, les effectifs des emplois salariés des secteurs privé et public ont progressé, globalement, de 1,2 %, soit une création nette de 270 000 emplois. L'augmentation concerne en particulier le secteur privé : + 1,5 % pour la ligne relative aux personnes physiques et aux sociétés commerciales.

Dans le secteur public, les effectifs ont progressé de 0,5 % dans les collectivités territoriales (régions, communes et départements), soit 7 000 postes supplémentaires (+ 17 000 titulaires, – 2 000 non-titulaires et – 8 000 emplois aidés), et de 0,7 % dans la fonction publique d'État (ministères), soit une création nette de 16 000 postes supplémentaires, qui se décompose en 12 000 postes de titulaires, 1 400 emplois jeunes de la police et 2 800 postes de non-titulaires de plus.

Dans les établissements publics (lignes 3 et 4 du tableau de synthèse), les effectifs des EPA ont progressé de 1,5 % tandis que ceux des personnes morales soumises au droit commercial ont connu une stabilité de leurs effectifs. La croissance des emplois des EPA provient essentiellement d'une combinaison entre la baisse des emplois aidés et l'augmentation des personnes des établissements publics locaux non marchands des collectivités territoriales, soit 7 500 agents titulaires supplémentaires dans les services d'incendie et de secours, pour la plupart transférées des communes.

Tableau 3 : évolution des effectifs salariés entre le 31 décembre 2000 et le 31 décembre 2001

Statut juridique de l'employeur		Administrations publiques - services non marchands				Hors administrations publiques - services marchands			
		Statut de recrutement de droit commun de l'agent				Statut de recrutement de droit commun de l'agent			
		Droit public 1	Droit public particulier 2	Droit privé 3		Droit public 4	Droit privé à statut 5	Droit privé 6	Total
Intitulé	Codification SIRENE								
Administration de l'État (ministères)	71	Eff. 2001 2 270 000 Eff. 2000 2 254 000 Évol. (01/00) 0,7 %							Eff. 2001 2 270 000 Eff. 2000 2 254 000 Évol. (01/00) 0,7 %
Collectivités territoriales	72	Eff. 2001 1 224 000 Eff. 2000 1 217 000 Évol. (01/00) 0,5 %							Eff. 2001 1 224 000 Eff. 2000 1 217 000 Évol. (01/00) 0,5 %
Établissements publics administratifs et autres administratifs	73 à 75	Eff. 2001 1 409 000 Eff. 2000 1 387 000 Évol. (01/00) 1,6 %	Eff. 2001 56 000 Eff. 2000 54 000 Évol. (01/00) 2,4 %	Eff. 2001 16 000 Eff. 2000 16 000 Évol. (01/00) 0,6 %		Eff. 2001 92 000 Eff. 2000 92 000 Évol. (01/00) 0,4 %		Eff. 2001 2 000 Eff. 2000 2 000 Évol. (01/00) 2,8 %	Eff. 2001 1 575 000 Eff. 2000 1 552 000 Évol. (01/00) 1,5 %
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	Eff. 2001 2 000 Eff. 2000 2 000 Évol. (01/00) 0,0 %		Eff. 2001 34 000 Eff. 2000 34 000 Évol. (01/00) 0,1 %		Eff. 2001 307 000 Eff. 2000 308 000 Évol. (01/00) - 0,1 %	Eff. 2001 397 000 Eff. 2000 399 000 Évol. (01/00) - 0,5 %	Eff. 2001 51 000 Eff. 2000 49 000 Évol. (01/00) 4,7 %	Eff. 2001 791 000 Eff. 2000 791 000 Évol. (01/00) 0,0 %
Personnes physiques Sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)			Eff. 2001 1 000 Eff. 2000 1 000 Évol. (01/00) - 4,4 %				Eff. 2001 14 512 000 Eff. 2000 14 293 000 Évol. (01/00) 1,5 %	Eff. 2001 14 514 000 Eff. 2000 14 294 000 Évol. (01/00) 1,5 %
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9			Eff. 2001 689 000 Eff. 2000 686 000 Évol. (01/00) 0,5 %				Eff. 2001 1 269 000 Eff. 2000 1 269 000 Évol. (01/00) 0,1 %	Eff. 2001 1 959 000 Eff. 2000 1 954 000 Évol. (01/00) 0,2 %
Total		Eff. 2001 4 905 000 Eff. 2000 4 861 000 Évol. (01/00) 0,9 %	Eff. 2001 56 000 Eff. 2000 54 000 Évol. (01/00) 2,4 %	Eff. 2001 741 000 Eff. 2000 737 000 Évol. (01/00) 0,5 %		Eff. 2001 400 000 Eff. 2000 400 000 Évol. (01/00) 0,0 %	Eff. 2001 397 000 Eff. 2000 399 000 Évol. (01/00) - 0,5 %	Eff. 2001 15 835 000 Eff. 2000 15 612 000 Évol. (01/00) 1,4 %	Eff. 2001 22 333 000 Eff. 2000 22 063 000 Évol. (01/00) 1,2 %

Ces chiffres étant arrondis, la somme d'une ligne ou d'une colonne peut différer légèrement du chiffre figurant dans la case somme des lignes ou somme des colonnes.

Source : Insee et Drees.

Pour des raisons d'homogénéité entre les statistiques de l'emploi privé et celles de l'emploi public, le tableau de synthèse est établi hors TOM et étranger. Cette limitation géographique n'a pratiquement d'effet que sur la partie fonction publique de l'État. Les ministères qui exercent une grande partie de leur activité dans les TOM ou à l'étranger voient leur périmètre réduit de façon significative par cette approche : pour le ministère des Affaires étrangères, par exemple, exclure les personnels à l'étranger fait passer les effectifs de 14 300 à 4 100 personnes au 31 décembre 2001. C'est pourquoi une analyse centrée sur l'emploi dans la fonction publique nécessite que l'activité dans les TOM et l'étranger soit intégrée.

Tableau 4 : emploi dans la fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière au 31 décembre 2001

	France métropolitaine et DOM				France entière		
	Fonctionnaires ¹	Non-fonctionnaires ²	Total hors emplois aidés	TOM et étranger	Total hors emplois aidés	Emplois aidés	Total y compris emplois aidés
Fonction publique d'État	2 079 700	361 600	2 441 400	51 400	2 492 800	108 300	2 601 100
Fonction publique territoriale	1 065 400	338 400	1 403 800	200	1 404 000	147 000	1 551 000
Fonction publique hospitalière	722 100	138 800	860 900	0	860 900	34 200	895 100
Ensemble fonction publique	3 867 200	838 800	4 706 000	51 700	4 757 700 ³	289 500	5 047 200

Source : Insee et Drees.

Emplois principaux.

1. Y compris les militaires.

2. Non-titulaires, ouvriers d'État, assistantes maternelles à domicile des collectivités locales et médecins des hôpitaux publics. Hors non-titulaires sur crédits de remplacement des hôpitaux publics.

3. Dont 3 902 000 fonctionnaires civils ou militaires et 854 000 non-fonctionnaires.

L'information statistique sur l'emploi salarié et sur l'emploi public de ce chapitre porte sur la situation au 31 décembre 2001. Les efforts consacrés au raccourcissement des délais de traitement des sources statistiques ont permis de gagner une année puisque le rapport 2002, pour sa part, portait sur l'année 1999.

Concernant les seuls ministères civils, les délais ont encore pu être raccourcis d'une année supplémentaire : des premiers chiffres, encore provisoires, sont disponibles pour l'année 2002. Comparés à ceux de l'année 2001 ils permettent d'évaluer à 1,3 % la croissance des effectifs entre ces deux années.

Tableau 5 : effectifs civils des ministères par statut au 31 décembre 2002 (données provisoires)

Ministères	Répartition par statut en %			Total en 2002 en milliers
	Titulaires	Ouvriers d'État	Non-titulaires	
Affaires étrangères	51,9	0,0	48,1	18,6
Agriculture	76,9	0,1	23,0	41,1
Culture	86,3	0,0	13,7	14,9
Défense	44,7	46,9	8,4	97,3
Économie, Finances et Industrie (1)	93,0	0,4	6,7	200,7
Éducation nationale et Recherche	89,1	0,0	10,8	1 227,0
Emploi et Solidarité	84,4	0,0	15,6	28,4
Équipement (2)	84,1	8,1	7,7	115,8
Intérieur	95,8	0,9	3,4	172,6
Jeunesse et Sports	75,2	0,0	24,8	8,6
Justice	92,6	0,0	7,4	69,6
Outre-Mer	76,9	0,3	22,7	2,3
Services du Premier ministre	43,8	19,5	36,6	3,3
Total en 2002 hors Défense	89,1	0,6	10,3	1 903,1
Total en 2002 y compris agents civils de la Défense	86,9	2,9	10,2	2 000,4

1. Hors CRE (Commission de régulation de l'électricité) pour les données fichier de paye.

2. y compris Logement, Transports et Mer.

Champ : métropole, DOM, TOM et étranger.

Non compris emplois aidés et militaires.

Emplois principaux.

Des agents comptés une seule fois...

Le tableau de synthèse croise les différentes nomenclatures qui permettent de classer les salariés de la fonction publique. Les services et organismes étant définis, il a fallu, pour en mesurer les effectifs, définir des critères de dénombrement des agents. En effet, le volume ou la répartition de l'emploi public peut dépendre de conventions de contours entre fonctions publiques, de techniques d'élimination des doubles comptes ou de définitions de certaines catégories d'agents.

La méthode de construction du tableau qui doit permettre d'évaluer la part de l'emploi public dans l'emploi salarié exige que l'on ne compte qu'une seule fois les agents appartenant à des structures figurant dans des sources statistiques distinctes : c'est le cas, notamment, des agents des maisons de retraite.

C'est aussi pour éviter les doubles comptes qu'on ne comptabilise que les emplois exercés à titre principal. C'est une méthode issue des concepts de la comptabilité nationale. On peut ainsi calculer un nombre de personnes en emploi qui, rapproché du nombre de chômeurs, permet d'évaluer le taux de chômage et la population active. Compter les personnes autant de fois qu'elles ont d'activité (certains agents des collectivités territoriales assurent des fonctions pour plusieurs collectivités à la fois par exemple) fausserait l'évaluation du nombre de personnes en emploi et donc du taux de chômage et du nombre d'actifs.

.... dans la fonction publique hospitalière ou territoriale

Les agents des hôpitaux publics, des établissements d'hébergement pour personnes âgées, des établissements sociaux et médico-sociaux, relèvent des dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière (titre IV du statut général).

Pour des raisons d'organisation du système de la statistique publique, les dispositifs d'enquête ne recoupent pourtant pas nécessairement la population soumise au statut de la fonction publique hospitalière :

- les agents des établissements d'hébergement pour personnes âgées travaillent soit dans des structures hospitalières et sont alors recensés avec les personnels des hôpitaux publics, soit dans des structures dépendant de collectivités locales et sont recensés avec les agents territoriaux, soit enfin dans des établissements autonomes et sont recensés par un dispositif propre ;
- les agents des établissements sociaux et médico-sociaux – qui sont des structures gérées par les collectivités locales – sont dénombrés, quant à eux, par le dispositif statistique des collectivités territoriales.

Les effectifs imputés à la fonction publique hospitalière, dans ce rapport, se fondent sur l'origine statistique de l'information. Dans cette configuration « statistique », les agents classés dans les établissements pour personnes âgées sont uniquement ceux des structures autonomes puisque ceux travaillant dans les hôpitaux sont comptés avec les personnels hospitaliers, et ceux travaillant dans les collectivités territoriales sont comptés avec les agents de ces dernières. Les agents des établissements sociaux et médico-sociaux, pour leur part, sont, statistiquement, classés en agents des collectivités territoriales.

Les éléments permettant de rassembler l'ensemble des agents relevant du statut de la fonction publique hospitalière, malgré leur ancienneté, sont toutefois présentés dans le tableau suivant.

Tableau 6 : les contours de l'emploi public hospitalier : données d'enquêtes aux 31 décembre 1996, 1997 ou 1999 selon les sources

En milliers						
Le secteur d'activité	Les sources statistiques				Total (colonne 5)	Dont titre IV (colonne 6)
	Enquête auprès des hôpitaux (enquête SAE 1999) (colonne 1)	Enquête sur les établissements d'hébergement pour personnes âgées (enquête EHPA 1996) (colonne 2)	Enquête auprès des établissements sociaux et médicaux sociaux (enquête ES 1997) (colonne 3)	Enquête sur les services de soins infirmiers à domicile (enquête SSIAD 1996) (colonne 4)		
Fonction publique d'État	9,7 ¹	0,6	1,6	0,0	11,9	0,1
Fonction publique territoriale	0,0	30,8	32,3	0,0	63,0	30,6
Fonction publique hospitalière	835,4	48,2			883,6	699,5
– Hôpital	835,4	Intégrés dans l'enquête hôpitaux			835,4	661,3
– Maisons de retraite autonomes		48,2			48,2	38,1
Autres secteurs d'activité	2,6 ²			1,8 ³	4,4	1,8
Total général	847,8	79,5	33,8	1,8	962,9	731,9

1. Praticiens hospitaliers en CHU (titre II).
2. Médecins libéraux et pharmaciens gérants.
3. Infirmiers à domicile (titre IV).

Pour information : effectifs des structures rattachées aux hôpitaux. Ces effectifs sont intégrés dans l'enquête hôpitaux.

43,2 3,1

Note de lecture : sur les 79,5 personnes travaillant dans les établissements pour personnes âgées (colonne 2), 0,6 sont dans des établissements relevant de la FPE, 30,8 sont dans des structures dépendant de la FPT, et 48,2 sont dans des structures autonomes. À ce total il faut rajouter les 43,2 personnes travaillant dans des structures hospitalières et déjà comptées en colonne 1 dans les 835,4 personnes travaillant dans les hôpitaux.

Total emploi public hospitalier	962,9
– dont médecins (4)	103,9
– dont personnel non médical	810,3
Titre II et titre III	28,1
Titre IV	731,9
Non-titulaires	50,4
– dont emplois aidés	48,6

(4) Dont praticiens hospitaliers en CHU (titre II) et médecins libéraux et pharmaciens gérants.
Source : Drees.

Malgré son manque de fraîcheur (les enquêtes de la Drees de 1996 et de 1997 n'ont pas encore été actualisées), le tableau 6 met en évidence les interrelations qui sont à l'œuvre, dans les organismes à caractère social et médico-social, entre les trois fonctions publiques. Il montre notamment que les agents retenus dans le tableau de synthèse au titre des établissements d'hébergement pour personnes âgées ne représentent qu'un tiers des personnels s'occupant de personnes âgées. Les deux autres tiers travaillent dans des établissements relevant soit de structures hospitalières (43 200), soit d'établissements publics dépendant des deux autres fonctions publiques (31 400). Ce tableau montre aussi l'importance des personnels relevant du titre IV de la fonction publique hospitalière qui dépendent de structures intégrées aux deux autres fonctions publiques. Sur les 732 000 personnes relevant du statut de la fonction publique hospitalière, 32 500 d'entre elles dépendent des autres fonctions publiques (100 pour l'État, 30 600 pour la territoriale) ou sont comptabilisées hors champ fonction publique (1 800 infirmiers à domicile).

... en emploi principal, sans emploi secondaire

Certaines personnes exercent plusieurs emplois dans la fonction publique. Il est fréquent qu'un agent d'une collectivité territoriale, en particulier, exerce une seconde activité dans une autre collectivité, voire dans une autre fonction publique ou dans le secteur privé. L'un est l'emploi principal (en principe celui qui occupe l'essentiel du temps de la personne), l'autre, ou les autres, sont des emplois secondaires. Il s'agit le plus souvent de non-titulaires (64 % des 69 500 emplois secondaires de la fonction publique territoriale au sens du décret de l'OEP sont occupés par des non-titulaires).

Pour éviter les doubles comptes, les effectifs de ce rapport sont établis à partir des seuls emplois principaux. Cette notion d'emploi principal est une notion statistique. Elle permet de ne compter qu'une seule fois les agents, mais de compter tous les agents en fonction au 31 décembre de l'année, quel que soit le fondement juridique de leur recrutement.

Encore faut-il que l'employeur de l'emploi secondaire ait déclaré cet emploi comme tel lors de l'enquête statistique. Il arrive pourtant qu'un certain nombre d'agents qui devraient être recensés au titre d'une activité secondaire soient improprement recensés en activité principale. Ils sont donc comptés deux fois, l'une au titre de leur véritable activité principale, l'autre au titre de leur activité secondaire faussement déclarée principale.

Les emplois multiples exercés entre divers employeurs de la fonction publique de l'État (un ministère et une université par exemple) sont le plus souvent identifiés car les techniques d'appariement y sont aisées à mettre en œuvre, les agents étant recensés individuellement à partir des fichiers de paie. En revanche, les emplois exercés entre deux collectivités territoriales ou entre un employeur public et un employeur privé peuvent plus facilement échapper au repérage. Les personnes recensées à tort en emploi principal dans la fonction publique sont soit en double compte à l'intérieur de l'emploi public, soit en double compte dans l'emploi total, ce phénomène de double compte touchant davantage les non-titulaires.

Inversement, un agent travaillant dans deux collectivités territoriales, par exemple, les ayant toutes les deux déclaré à l'enquête en emploi secondaire, n'est pas du tout inclus dans les statistiques d'emploi.

Cette notion d'emploi principal/emploi secondaire ne recoupe pas la notion juridique d'emploi permanent/emploi non permanent

Dans la fonction publique le recrutement des agents est fondé sur le principe selon lequel les emplois civils permanents de la fonction publique sont occupés par des titulaires. C'est d'ailleurs pourquoi le plan de résorption de l'emploi précaire mis en place par la loi du 3 janvier 2001 avait reconnu aux non-titulaires qui, de fait, remplissaient des fonctions ayant un caractère permanent, la vocation à être titularisés.

Dans le respect de ce principe, le recrutement de non-titulaires (hors emplois aidés) correspond à trois grands cas de figure ⁴ :

– *l'emploi correspond à un besoin permanent* mais des dispositions législatives dérogatoires autorisent, dans des situations particulières, le recrutement de non-titulaires (ainsi que celui d'ouvriers d'État ou de personnels médicaux par exemple). Le statut général prévoit et organise notamment le recrutement de non-titulaires lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires adaptés à l'exercice de certaines fonctions ou pour pourvoir les emplois d'établissements publics nationaux remplissant des missions à caractère particulier ;

– *l'emploi correspond à un besoin permanent à temps incomplet* : dans la fonction publique de l'État, il est obligatoirement pourvu par un non-titulaire (70 % du temps complet au maximum). Dans les deux autres fonctions publiques, les emplois permanents peuvent être proposés à temps incomplet et donc être occupés par des titulaires ;

– *l'emploi correspond à un besoin non permanent* : il est possible de recruter un non-titulaire. C'est le cas, pour les trois fonctions publiques, des emplois correspondant à *un besoin occasionnel* (les contrats de dix mois dans la FPE par exemple) ou *saisonnier* (conclus pour six mois). Dans la fonction publique territoriale, en outre, la loi du 26 janvier 1984 prévoit la possibilité de recru-

4. Articles 3, 4, 5 et 27 de la loi du 11 janvier 1984 (titre II du statut général consacré à la FPE), articles 3, 38 et 136 de la loi du 26 janvier 1984 (titre III consacré à la FPT), articles 3, 9 et 27 de la loi du 9 janvier 1986 (titre IV consacré à la FPH).

ter des agents sur emploi non permanent dans certains autres cas : emploi fonctionnel (article 47), collaborateurs de cabinet (article 110), notamment.

Compte tenu des besoins auxquels ils répondent, les emplois non permanents sont plus facilement « oubliés » dans les enquêtes sur le personnel ou sont volontairement écartés car ils ne figurent pas, pour la plupart d'entre eux, au tableau des effectifs (FPH et FPT) ou au tableau des emplois budgétaires (FPE). Le débat sur l'emploi public reposant largement sur la question de l'emploi des non-titulaires, il est donc important d'avoir à l'esprit cette nomenclature juridique pour apprécier les évaluations statistiques qui circulent sur l'emploi des non-titulaires : dénombrer les agents non-titulaires sur emploi permanent ou dénombrer la totalité des agents rémunérés n'aboutit évidemment pas au même effectif.

La notion de permanence de l'emploi dans les sources statistiques

Pour la FPE, la principale source statistique étant issue de l'exploitation des fichiers de paie par l'Insee, tous les agents rémunérés sont recensés. La distinction statutaire entre agents permanents et non permanents n'est pas disponible mais on verra dans le point « Les catégories de non-titulaires mieux identifiées » comment un traitement pertinent des catégories statistiques d'agents permet d'approcher cette notion et, ainsi, de clarifier l'analyse de l'emploi des non-titulaires.

Les sources statistiques sur la FPT, plus variées que celles relatives à l'État, abordent quant à elles la notion de permanence de l'emploi de façon variable. Les statistiques qui en sont issues ne donnent donc pas les mêmes effectifs de non-titulaires. La source essentielle utilisée dans ce rapport pour la mesure de l'emploi des non-titulaires est l'enquête de l'Insee sur les collectivités territoriales, qui garantit les méthodes de collecte, de traitement et d'analyse les plus comparables entre collectivités, est fondée sur le critère de la rémunération. Cette enquête ne connaît pas de distinction entre emplois permanents et non permanents. Elle utilise en revanche la distinction emploi principal/emploi secondaire. Un premier test réalisé par l'OEP auprès de gestionnaires de personnels en charge de remplir cette enquête, montre que cette notion emploi principal/emploi secondaire mériterait d'être mieux explicitée dans le questionnaire de l'Insee pour fiabiliser les résultats obtenus. *A contrario* la synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état des collectivités territoriales ⁵, effectuée conjointement par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), distingue clairement les agents selon que leur activité correspond à un emploi permanent ou non permanent, l'essentiel de l'analyse portant sur les agents permanents. L'enquête du CNFPT sur les non-titulaires ⁶, pour sa part, analyse séparément l'emploi de ces deux catégories de personnel. Ces sources en revanche ne distinguent pas les emplois secondaires des emplois principaux. Utilisées en complément de la source Insee, elles mettent en lumière les spécificités des emplois des non-titulaires (voir « Les catégories de non-titulaires mieux identifiées »).

Pour la FPH, les dispositifs statistiques globaux contiennent des données sur les agents non permanents (ces derniers sont appelés agents sur crédits de remplacement). Cependant, la direction de l'hospitalisation et l'organisation des soins (DHOS) du ministère de la Santé, n'intégrait pas, jusqu'à présent, les emplois non permanents dans sa définition de l'emploi hospitalier et la Drees les excluait des données publiées. Les travaux conduits au sein de l'Observatoire de l'emploi public sur les non-titulaires au cours des deux derniers exercices ont mis en évidence la nécessité d'harmoniser les définitions dans l'ensemble de la fonction publique. Pour l'instant, les chiffres du tableau de synthèse et de l'ensemble de ce chapitre relatifs à l'emploi hospitalier concernent essentiellement les non-titulaires sur emploi permanent mais dès cette année, des éléments sur l'ensemble des non-titulaires ont pu être introduits (voir « L'analyse de l'emploi dans les trois fonctions publiques »).

L'analyse de l'emploi dans les trois fonctions publiques

Les trois fonctions publiques emploient 4,756 millions de personnes au 31 décembre 2001 (hors emplois aidés, y compris TOM et étranger), soit un salarié sur cinq, auxquelles s'ajoutent 289 500 bénéficiaires d'emplois aidés (contrats emploi-solidarité, contrats emploi consolidé, contrats emplois jeunes). 52 % de ces 4,756 millions d'agents appartiennent à la fonction publique de l'État, 30 % à la fonction publique territoriale et 18 % à la fonction publique hospitalière.

5. Synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état au 31 décembre 1999 des collectivités territoriales, DGCL et CNFPT, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

6. Les agents non-titulaires au 1^{er} janvier 2001, état des lieux, juin 2003, CNFPT.

Tableau 7 : effectifs de la fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière au 31 décembre 2001

		Ministères et collectivités territoriales	EPA à recrutement de droit public ¹	Total	%
Fonction publique d'État (FPE) ²	Titulaires	1 715 573	77 164	1 792 737	72,0
	Militaires	321 397	77	321 474	12,9
	Ouvriers d'État	58 185	1 553	59 738	2,4
	Non-titulaires	199 623	117 528	317 151	12,7
	Total FPE	2 294 778	196 322	2 491 100	100,0
	Emplois aidés	16 335	91 919	108 254	
Fonction publique territoriale (FPT)	Titulaires	847 532	218 020	1 065 552	75,9
	Non-titulaires	207 191	74 702	281 893	20,1
	Assistants maternelles	51 032	5 542	56 574	4,0
	Total FPT	1 105 755	298 264	1 404 019	100,0
	Emplois aidés	118 371	28 616	146 987	
Fonction publique hospitalière (FPH) ³	Titulaires		722 072	722 072	83,9
	Non-titulaires		49 922	49 922	5,8
	Médecins		88 866	88 866	10,3
	Total FPH		860 860	860 860	100,0
	Emplois aidés		34 244	34 244	
FPE + FPT + FPH	Titulaires et militaires	2 884 502	1 017 333	3 901 835	82,0
	Non-titulaires	406 814	242 152	648 966	13,6
	Ouvriers d'État	58 185	1 553	59 738	1,3
	Assistants maternelles	51 032	5 542	56 574	1,2
	Médecins	0	88 866	88 866	1,9
	Total	3 400 533	1 355 446	4 755 979	100,0
	Emplois aidés	134 706	154 779	289 485	

Sources : Insee, Drees.

Métropole, DOM, TOM et étranger.

Emplois principaux.

Le total hors emplois aidés de ce tableau (4 755 979) diffère légèrement du total de la France entière du tableau 4 (4 757 720) correspondant au même champ. L'écart provient des effectifs des cercles ou foyers des armées (1 741 personnes) qui ne sont pas compris dans ce tableau car ils ne figurent pas dans les dispositifs statistiques de la fonction publique.

1. Y compris les EPSCP et les EPST, catégories particulières d'EPA. Hors caisses nationales de Sécurité sociale (ACOSS, CNAMTS, CNAF, CNAVTS) et Centre national d'études supérieures de la Sécurité sociale qui sont des EPA à recrutement de droit privé.

2. Militaires et EPA au 31 décembre 2000.

(3) Non-titulaires sur emploi permanent uniquement. Effectifs hors médecins libéraux et praticiens hospitalo-universitaires. Effectifs des DOM au 31 décembre 1999.

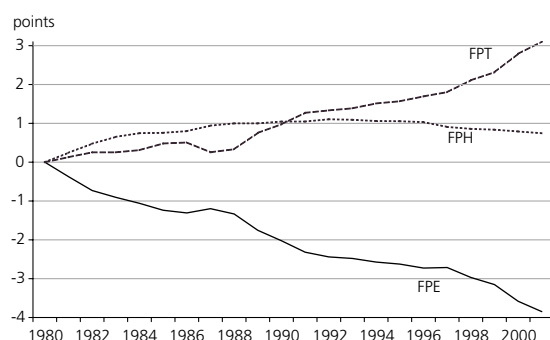
Les trois fonctions publiques, qui employaient 3,865 millions de personnes en 1980 ont vu leurs effectifs augmenter de 23 % (hors emplois aidés) entre 1980 et 2001. Comparativement, la population active (emploi plus chômage) n'a augmenté sur cette période que de 14 %. Cependant, durant la dernière décennie, la part de l'emploi public a peu progressé. La fonction publique qui représentait 19,0 % de l'emploi total en France en 1990 en représente 19,4 % en 2001, soit une augmentation de 0,4 point.

La décentralisation, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales et la mise en œuvre des missions de ces dernières ont conduit la FPT à la plus forte progression des effectifs (+ 38 %), suivie de la FPH (+ 28 %) et enfin de la FPE (+ 15 %). Alors que l'État représente à lui seul plus de la moitié des effectifs des trois fonctions publiques, sa contribution à la croissance totale de l'emploi public est plus faible que celle de la FPT depuis la fin des années quatre-vingt. Depuis 1987, l'essentiel de la croissance de l'emploi public est dû à la croissance de la FPT (0,4 % sur les 0,8 % de croissance annuelle entre 1987 et 1997 et 0,7 % sur les 1,2 % de croissance annuelle entre 1997 et 2001) (cf. l'étude de P. Raynaud en annexe 2).

Ainsi, alors que la FPT ne représente que 30 % de l'emploi public (en 2001), elle a absorbé à elle seule 43 % des 891 000 emplois publics créés pendant ces 21 ans. Ces évolutions différentes de l'emploi des trois fonctions publiques ont bien évidemment modifié leur part relative au cours

des vingt dernières années : celle de la FPE a baissé, celles de la FPH et surtout de la FPT ont progressé.

Graphique 1 : évolution des parts relatives des trois fonctions publiques



Source : Insee, DADS. Drees.
Hors emplois aidés.

Note de lecture : en 2001, le poids de la FPT dans l'emploi public est supérieur de 3,1 points au poids de la FPT en 1980. Le poids de la FPE est inférieur de 3,8 points à celui de 1980.

Tableau 8 : évolution des composantes de la fonction publique

	Part en 1980	Part en 2001	Évolution	
	en %	en %	en effectifs	en %
FPE	56,2	52,4	317 900	36
FPT	26,4	29,5	383 000	43
FPH	17,4	18,1	190 100	21
Ensemble fonction publique	100	100	891 000	100

La place grandissante des établissements publics nationaux et locaux

L'action de l'État s'exerce principalement grâce aux ministères et aux établissements publics, personnes morales distinctes, dotées de l'autonomie administrative et financière. En contrepartie de cette autonomie, les établissements sont soumis à la tutelle des ministères compétents. Les établissements publics permettent aux ministères d'exercer une action dans un domaine spécialisé : formation, recherche, diffusion culturelle, santé... Le rapport sur les établissements publics nationaux établi par la DIRE en juillet 2002⁷ insiste sur le caractère essentiel de ce critère de spécialité : « *On crée un EPN pour rechercher une meilleure efficacité dans la mise en œuvre d'une politique publique* ». En personnalisant une action, la forme de l'établissement public donne à une activité un caractère plus opérationnel. Outre une certaine souplesse dans la réglementation comptable et budgétaire, la création d'un établissement public offre notamment des facilités d'organisation administrative : création de services extérieurs, de filiales, prises de participation, conventions avec des associations et, en matière d'emploi, recrutement de compétences spécifiques.

Entre 1980 et 2001, les effectifs de la fonction publique de l'État ont progressé de 15 % (à champ constant). Dans cette évolution, la contribution de l'Éducation nationale est de 10 %, les autres ministères civils de 3 %, les établissements publics de 4 %. La défense, pour sa part, contribue négativement pour - 2 %.

Parmi les 2,491 millions d'agents de la fonction publique de l'État, 92 % appartiennent à des ministères (2,295 millions), 8 % à des établissements publics nationaux à caractère administratif (196 300). Entre 1980 et 2001 le transfert de missions de l'État à ses établissements publics administratifs a largement contribué à la croissance de ces derniers. Alors qu'ils ne représentent en 2001 que 8 % des effectifs de la fonction publique de l'État, ils ont contribué pour 27 % à l'augmentation des effectifs (cf. l'annexe 2).

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, administration à faibles effectifs au demeurant, est celui qui a le plus recours à la formule de l'établissement public. Sur 59 300 agents, 27 500 appar-

7. Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'État, juillet 2002, ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire.

tiennent au ministère lui-même, soit moins de la moitié et 31 800 à un établissement public. Et encore, ne compte-t-on pas les caisses nationales de Sécurité sociale, classées hors fonction publique mais qui sont juridiquement des EPA dérogatoires. Aux Affaires étrangères, à la Culture et à l'Agriculture, les proportions s'établissent aux environs des deux tiers dans les ministères/un tiers dans les établissements⁸. D'autres ministères, à effectifs plus faibles, sont dans le même cas de figure. Les poids lourds des ministères (hors Défense), pour leur part, ont, logiquement, une répartition de leurs agents plus proche de la moyenne : 7 % des agents de l'Éducation nationale appartiennent à des établissements publics, 5,5 % de ceux de l'Économie, 10 % de ceux de l'Équipement.

Tableau 9 : répartition des effectifs de la fonction publique de l'État entre ministères et EPA en 2001

	Ministères	EPA	Dont EPA dérogatoires ¹	Total FPE	% des effectifs dans les ministères	% des effectifs dans les EPA	Dont en EPA dérogatoire
Affaires étrangères et Coopération	18 339	11 603	0	29 942	61,2	38,8	0,0
Agriculture	40 285	21 890	2 747	62 175	64,8	35,2	4,4
Culture	14 697	8 153	2 240	22 850	64,3	35,7	9,8
Défense et Anciens combattants	415 032	6 158	1 070	421 190	98,5	1,5	0,3
Économie, Finances et Industrie	199 643	11 685	2 918	211 328	94,5	5,5	1,4
Éducation nationale	1 215 011	87 119	7 784	1 302 130	93,3	6,7	0,6
Emploi et Solidarité	27 538	31 759	22 691	59 297	46,4	53,6	38,3
Équipement	115 307	12 863	4 423	128 170	90,0	10,0	3,5
Intérieur	166 813	39	0	166 852	100,0	0,0	0,0
Jeunesse et Sports	8 921	1 685	0	10 606	84,1	15,9	0,0
Justice	67 782	979	0	68 761	98,6	1,4	0,0
Outre-Mer	2 254	997	0	3 251	69,3	30,7	0,0
Services du Premier ministre	3 156	1 392	0	4 548	69,4	30,6	0,0
Total	2 294 778	196 322	43 873	2 491 100	92,1	7,9	1,8

Source : Insee.

Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes).

1. EPA dans lesquels le statut normal de recrutement est celui de non-titulaire.

Pour permettre aux établissements publics administratifs de répondre aux besoins particuliers auxquels leur mission les destine, il existe des dérogations spécifiques au principe selon lequel les emplois civils permanents de l'État sont occupés par des fonctionnaires. La liste des établissements dans lesquels la spécificité des missions justifie le recrutement de personnels non-titulaires ayant une expertise adaptée compte actuellement une cinquantaine d'établissements ou groupes d'établissements⁹. Figurent notamment l'Agence nationale pour l'emploi, les agences de l'eau, les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, le musée du Louvre, l'Institut géographique national et, de création plus récente, les établissements institués dans le cadre de la politique de sécurité sanitaire (l'Établissement français du sang, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, l'Institut de veille sanitaire, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales...). Les agents de ces établissements dits « dérogatoires » relèvent généralement du droit public mais, dans certains cas, le recrutement de personnel de droit privé est même autorisé.

8. Taux calculés à partir des effectifs payés et non par rapport aux effectifs en fonction (cf. chapitre 2).

9. Liste des établissements publics à caractère administratif annexée au décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 pris en application du 2^e alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et liste des établissements publics à caractère administratif autorisés, par une disposition législative spécifique, à déroger au principe posé à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983.

Plus d'un cinquième des agents des établissements publics administratifs travaillent dans des établissements dérogatoires. Cette proportion s'élève à 36 % pour les seuls non-titulaires. Dans les EPA du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ce sont 71 % des agents des EPA et 90 % des non-titulaires qui appartiennent à ce type d'organismes.

Dans les collectivités territoriales, les communes, avec 65 % du total des agents (915 000 emplois principaux) restent, au 31 décembre 2001, les premiers employeurs mais leur part dans l'emploi territorial total a baissé depuis 1983. La part occupée par les départements a elle aussi baissé. Ce mouvement s'est effectué au profit des établissements publics communaux, intercommunaux et départementaux mais aussi des régions. Celles-ci, érigées en collectivités territoriales en 1986 seulement, représentent une faible part de l'emploi total (0,8 % en 2001) mais sont marquées par une montée en puissance de leurs effectifs, multipliés par six depuis 1983.

Sous l'effet de la progression de la coopération intercommunale, les organismes intercommunaux ont vu leurs effectifs passer de 66 500 personnes en 1983 à 108 200 en 2001. Alors que ces établissements constituent 8 % de l'emploi territorial, 13 % des nouveaux emplois territoriaux entre 1983 et 2001 leur sont imputables.

Tableau 10 : répartition des effectifs de la fonction publique territoriale entre collectivités territoriales et EPA en 2001

	Titulaires	Non-titulaires	Assistantes maternelles	Total	% en 2001	% en 1983
Collectivités territoriales						
Communes	717 610	182 738	14 767	915 115	65,2	66,4
Départements	121 965	21 081	36 265	179 311	12,8	16,0
Régions	7 957	3 372	0	11 329	0,8	0,2
Total collectivités territoriales <i>stricto sensu</i>	847 532	207 191	51 032	1 105 755	78,8	82,6
EPA locaux						
EPA communaux	58 329	33 825	4 678	96 832	6,9	6,4
EPA intercommunaux	80 737	26 853	621	108 211	7,7	6,1
EPA départementaux	58 735	5 128	241	64 104	4,6	1,7
Autres EPA (OPHLM, centres de gestion, CNFPT)	20 219	8 896	2	29 117	2,1	3,2
Total EPA	218 020	74 702	5 542	298 264	21,2	17,4
Total FPT	1 065 552	281 893	56 574	1 404 019	100,0	100,0

Source : Insee.

Emplois principaux. Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes).

NB : y compris emplois secondaires, la FPT emploie 1 473 526 personnes (hors emplois aidés). Sur les 69 507 personnes employées à titre secondaire, 44 800 sont non-titulaires.

Le regroupement total de la filière incendie au niveau du département opéré en 2000 et 2001 (dont les communes se sont totalement retirées) a contribué, quant à lui, au mouvement de progression des effectifs des établissements départementaux au cours de ces dernières années. 14 % des nouveaux emplois territoriaux leur sont imputables alors qu'ils ne représentent que 5 % des effectifs totaux en 2001.

Près d'un emploi sur deux des collectivités territoriales est situé dans la filière technique, un quart dans la filière administrative et un dixième dans la filière sociale, qui comprend notamment le cadre d'emplois d'agent spécialisé des écoles maternelles (cf. l'annexe 9). Les emplois des filières culturelle et animation constituent un volume d'emploi de 4 % des emplois chacune. Ce sont également celles qui emploient, avec la filière sportive le plus de non-titulaires : 71 % des emplois d'animation sont occupés par des non-titulaires, 42 % de ceux de la filière culturelle, 27 % de ceux de la filière sportive.

Tableau 11 : répartition des effectifs de la fonction publique territoriale par filières d'emplois en 2001

	Titulaires	Non-titulaires	Total	% de non-titulaires dans la filière *
Administrative	26,2 %	12,7 %	23,1 %	12,5 %
Technique	47,2 %	42,2 %	46,1 %	20,9 %
Culturelle	3,3 %	8,2 %	4,4 %	42,2 %
Sportive	1,2 %	1,5 %	1,2 %	27,2 %
Sociale	10,1 %	10,8 %	10,3 %	23,9 %
Médico-sociale	4,7 %	5,4 %	4,9 %	25,2 %
Médico-technique	0,2 %	0,3 %	0,2 %	26,1 %
Sapeurs pompiers professionnels	3,6 %	0,0 %	2,8 %	0,4 %
Police municipale	1,7 %	0,2 %	1,4 %	3,6 %
Animation	1,6 %	12,9 %	4,1 %	71,0 %
Hors filière	0,1 %	3,7 %	0,9 %	89,5 %
Non déterminée	0,0 %	2,2 %	0,5 %	99,9 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	22,8 %

Source : Insee.

Hors bénéficiaires d'emplois aidés et assistantes maternelles à domicile, y compris emplois secondaires.

* Taux global calculé y compris emplois secondaires et hors assistantes maternelles et apprentis.

Les personnels des hôpitaux et établissements autonomes pour personnes âgées, enfin, s'élèvent à 860 860 personnes fin 2001, sans compter les non-titulaires sur crédits de remplacement (907 800 avec eux). 95 % travaillent dans les hôpitaux publics et 5 % dans les établissements autonomes pour personnes âgées. On gardera néanmoins à l'esprit que les personnels relevant de la fonction publique hospitalière comprennent en outre ceux qui travaillent dans des structures appartenant aux collectivités territoriales et qui sont recensés avec les personnels territoriaux : 60 000 personnes environ sont dans ce cas, dont 30 000 titulaires (voir point « Des agents comptés une seule fois... »).

Tableau 12 : effectifs de la fonction publique hospitalière en 2001

	Titulaires	Non-titulaires hors crédits de remplacement	Non-titulaires y compris crédits de remplacement ¹	Médecins	Total hors non-titulaires sur crédits de remplacement	Total y compris non-titulaires sur crédits de remplacement
Hôpitaux						
Médecins				88 866	88 866	88 866
Personnel non médical	678 462	48 058	94 998		726 520	773 460
Total hôpitaux	678 462	48 058	94 998	88 866	815 386	862 326
Établissements d'hébergement pour personnes âgées	43 610	1 864	1 864		45 474	45 474
Total fonction publique hospitalière	722 072	49 922	96 862	88 866	860 860	907 800

Source : Drees et DHOS.

Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes), médecins libéraux et praticiens hospitalo-universitaires. Pour les DOM, données au 31 décembre 1999.

1. Données provisoires.

La structure du personnel par filières est stable depuis plusieurs années. 70 % du personnel non médical des hôpitaux appartient à la filière soignante. Dans cette filière, les effectifs les plus nombreux appartiennent aux corps des infirmiers (26 %), des aides soignants (24 %) et des agents de service hospitaliers (11 %). Loin derrière, deux filières occupent une proportion équivalente d'agents : la filière technique et ouvrière et la filière administrative (12 % et 11 % respectivement). Les non-titulaires sont un peu moins souvent que les titulaires des personnels soignants et un peu plus souvent administratifs ou techniques et ouvriers.

Tableau 13 : répartition des effectifs de la fonction publique hospitalière par filières d'emplois en 2001

Filière	Titulaires	Non-titulaires	Total	% de non-titulaires sur emploi permanent dans la filière *	% de tous les non-titulaires dans la filière
Administrative	11 %	16 %	11 %	9 %	15 %
Soignante	71 %	61 %	70 %	6 %	11 %
Socio-éducative	1 %	2 %	1 %	11 %	15 %
Médico-technique	5 %	4 %	5 %	5 %	9 %
Technique et ouvrière	12 %	17 %	12 %	9 %	15 %
Total	100 %	100 %	100 %	6 %	12 %

Source : Drees et DHOS.

Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes), médecins libéraux et praticiens hospitalo-universitaires. Pour les DOM, données au 31 décembre 1999.

Hôpitaux publics (Hors EHPA), hors médecins.

(*) Taux global calculé hors médecins et hors non-titulaires sur crédits de remplacement.

La part de la catégorie A différente selon les fonctions publiques

La structure hiérarchique de la fonction publique est très marquée par le poids de certaines filières d'emploi, elles-mêmes liées aux missions qui incombent aux différentes fonctions publiques. L'importance de certains métiers au sein des trois fonctions publiques va donc dessiner la structure hiérarchique de chacune comme de l'ensemble.

Les enseignants (et chercheurs) occupent la moitié des emplois de titulaires de l'État et 44 % des emplois civils. Rien d'étonnant, alors, à ce que 48 % des agents civils de l'État soient de niveau A en 2001.

Tableau 14 : répartition par catégorie hiérarchique dans la fonction publique de l'État en 2001

En %				
		Ministères	EPA	FPE
Titulaires	A	50,8	55,3	51,0
	B	18,7	23,2	18,9
	C	30,6	21,5	30,2
Non-titulaires	A	41,8	35,4	39,5
	B	36,4	24,3	32,1
	C	21,8	40,3	28,5
Ouvriers d'État	B	9,7	9,7	9,7
	C	90,2	90,3	90,2
Total agents civils	A	48,4	43,4	48,0
	B	20,1	23,7	20,4
	C	31,5	32,8	31,6
Militaires	A	13,0		13,0
	B	61,8		61,8
	C	25,2		25,2
Tous statuts civils et militaires	A	43,4	43,4	43,4
	B	26,0	23,7	25,8
	C	30,6	32,8	30,8

Source : Insee.

Compte tenu du poids des enseignants, cette proportion de 48 % de cadres dans la fonction publique civile de l'État est exceptionnelle si on la compare à la situation qui prévaut dans les deux autres fonctions publiques comme dans le secteur privé (14 % dans la FPH en comptant les médecins, 8 % dans la FPT, 14 % dans le secteur privé ¹⁰).

10. Salariés, enquête sur l'emploi de mars 2001.

Tableau 15 : répartition par catégorie hiérarchique dans la fonction publique en 2001

		FPE ¹	FPT	FPH ²	Trois FP
Titulaires	A	51,0	7,3	3,7	28,4
	B	18,9	13,5	43,0	22,0
	C	30,2	79,2	53,4	49,3
Non-titulaires	A	39,5	13,3	9,6	25,6
	B	32,1	14,9	31,9	24,5
	C	28,5	71,8	58,5	49,9
Ouvriers d'État	B	9,7			9,7
	C	90,2			90,2
Titulaires + non-titulaires ouvriers d'État de la FPE	A	48,0	8,5	4,0	11,3
	B	20,4	13,8	42,2	24,4
	C	31,6	77,7	53,7	64,3
Praticiens hospitaliers	A			100,0	100,0
Assistantes maternelles	C		100,0		100,0
Tous statuts	A	48,0	8,2	14,1	28,8
Civils	B	20,4	13,2	37,8	21,5
	C	31,6	78,6	48,1	49,7
Militaires	A	13,0			13,0
	B	61,8			61,8
	C	25,2			25,2
Tous statuts	A	43,4	8,2	14,1	27,7
Civils et militaires	B	25,8	13,2	37,8	24,3
	C	30,8	78,6	48,1	48,0

Sources : Insee et Drees.

1. Y compris EPA.

2. Avant le protocole de mars 2001.

La fonction publique de l'État, partagée en trois parties sensiblement égales entre les catégories A, B et C au début des années 80, a vu sa structure se modifier progressivement en faveur de la catégorie A qui est passée de 32 % des agents civils fin 80 à 48 % fin 2001 (et 51 % chez les titulaires). Ce phénomène est largement imputable à la création en 1990 ¹¹ du corps des professeurs des écoles, classé en catégorie A, qui a vocation à se substituer au corps des instituteurs, classé en catégorie B. Elle est aussi due, toutes choses égales par ailleurs, à l'augmentation du nombre relatif d'enseignants et à la progression des cadres A parmi les non-enseignants. Le tableau 16 montre que la progression de la part de la catégorie A était déjà sensible avant 1990.

Tableau 16 : évolution de la structure par catégorie hiérarchique des titulaires civils des ministères entre 1980 et 2001

	Structure			Contribution à la croissance par catégorie hiérarchique		
	1980	1990	2001	1980-1990	1990-2001	1980-2001
Catégorie A	32,2 %	34,8 %	50,8 %	2,5	16,0	18,6
– dont enseignants	24,5 %	27,1 %	41,5 %	2,6	14,3	17,0
– dont non enseignants	7,7 %	7,6 %	9,3 %	- 0,1	1,7	1,6
Catégorie B	34,0 %	31,4 %	18,7 %	- 2,6	- 12,8	- 15,4
– dont enseignants	24,6 %	21,8 %	8,0 %	- 2,8	- 13,8	- 16,6
– dont non enseignants	9,4 %	9,6 %	10,6 %	0,2	1,0	1,2
Catégorie C	33,7 %	33,8 %	30,6 %	0,1	- 3,3	- 3,2
Total	100 %	100 %	100 %			

Source : Insee.

Note de lecture : la part d'agents titulaires de catégorie A des ministères a progressé de 18,6 points entre 1980 et 2001. Les enseignants ont participé pour 17,0 points à cette croissance, et les non enseignants pour 1,6.

En dehors de l'enseignement, la structure hiérarchique de la fonction publique de l'État a évolué de façon moins spectaculaire durant ces vingt dernières années. On observera néanmoins que la catégorie A progresse aussi dans cette configuration : on passe de 14,7 % à 18,4 %, entre 1990 et 2001 d'agents non-enseignants en catégorie A. Elle est restée très stable dans la fonction publique territoriale (cf. le tableau 17).

11. Décret n° 90-680 du 1^{er} août 1990 relatif au statut particulier des professeurs des écoles.

Dans la fonction publique hospitalière, le protocole d'accord du 14 mars 2001 relatif aux filières professionnelles (en complément au protocole du 14 mars 2000) a mis fin à une longue période de stabilité dans la répartition entre catégories. D'importantes mesures de promotion professionnelle ont été prises dans toutes les filières qui vont, à court et moyen terme, modifier les effectifs et leur répartition par catégories hiérarchiques. Les effectifs de la catégorie A sont notamment renforcés par la création ou le reclassement de corps :

- le corps de cadre de santé est créé en catégorie A, permettant le reclassement de B en A du corps des surveillants ;
- les corps d'infirmiers spécialisés (anesthésistes, de bloc opératoire et puéricultrices), jusque-là classés en B, sont requalifiés en A.

Les décisions conduisant à la requalification en catégorie A de personnels classés auparavant en B ont pris effet au 1^{er} janvier 2002 et s'étalent sur trois ans. Les statistiques de ce rapport étant arrêtées au 31 décembre 2001, la répartition hiérarchique est encore celle qui prévalait avant le protocole de mars 2001. Néanmoins, il a paru intéressant de mesurer, à partir des effectifs à fin 2001, l'impact des mesures prises par le protocole (colonne « 2001 après protocole mars 2001 » du tableau 17).

Tableau 17 : répartition par catégorie hiérarchique dans la fonction publique : personnels civils non enseignants de la FPE et tous personnels pour la FPT et la FPH

		FPE		FPT		FPH ¹			Trois FP		
		1990	2001	1990	2001	1990	2001 avant protocole mars 2001	2001 après protocole mars 2001	1990	2001 avant protocole FPH mars 2001	2001 après protocole FPH mars 2001
Titulaires	A	16,0	19,5	7,9	7,3	3,7	3,7	9,9	9,6	10,5	12,2
	B	19,3	21,7	12,1	13,5	43,0	43,0	40,2	23,5	24,1	23,4
	C	64,7	58,8	80,0	79,2	53,4	53,4	49,9	67,0	65,4	64,4
Non-titulaires	A	15,6	18,4	11,3	13,3	9,6	9,6	13,9	12,9	15,0	15,4
	B	39,3	40,9	14,1	14,9	31,9	31,9	33,2	25,5	26,7	26,8
	C	45,1	40,7	74,6	71,8	58,5	58,5	52,9	61,6	58,3	57,8
Ouvriers d'État	B	7	9,7						6,6	9,7	9,7
	C	93	90,2						93,4	90,2	90,2
Titulaires + non-titulaires + ouvriers d'État de la FPE	A	14,7	18,4	8,7	8,5	4,0	4,0	10,2	10,2	11,3	12,7
	B	22,0	24,4	12,6	13,8	42,4	42,3	39,7	23,8	24,4	24,0
	C	63,3	57,2	78,7	77,7	53,7	53,7	50,1	66,0	64,3	63,3
Praticiens	A					100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Assistantes maternelles	C			100,0	100,0				100,0	100,0	100,0
Tous statuts civils	A	14,7	18,4	8,3	8,2	14,1	14,1	19,4	12,1	13,2	14,5
	B	22,0	24,4	12,0	13,2	37,9	37,8	35,6	22,3	23,2	22,9
	C	63,3	57,2	79,7	78,6	48,0	48,1	44,9	65,6	63,6	62,6

Sources : Insee et Drees.

Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes), médecins libéraux et praticiens hospitalo-universitaires.

1. Hôpitaux publics (hors EHPA).

Sous l'effet de ces nouvelles mesures, la part des agents de catégorie A parmi les titulaires de la FPH passe de 4 % à 10 % sur la base des agents présents fin 2001, alors que les catégories B et C sont en recul.

Hors enseignants, la part de la catégorie C est prépondérante dans chaque fonction publique et donc au global (63 % des agents civils après le protocole de la FPH). La proportion est particulièrement forte dans la FPT où ce niveau occupe les quatre-cinquièmes des agents : les seuls emplois d'agents d'entretien et d'agents techniques occupent le tiers des effectifs des collectivités territoriales. En ajoutant les emplois d'agents administratifs et d'adjoints administratifs on obtient, avec ces quatre cadres d'emplois, la moitié du personnel territorial.

La catégorie B est la seconde en importance : elle rassemble plus du cinquième des agents civils des trois fonctions publiques. Ce niveau est particulièrement important au sein de la FPH : 40 % des titulaires et 36 % des agents de tous statuts sont en B (après le protocole, dont les trois quarts d'infirmiers).

La FPH, qui était la fonction publique la moins bien lotie en cadres, passe maintenant avant la FPT (respectivement 10 % et 7 % de titulaires A). Mais la FPE reste en tête pour sa proportion de titulaires de niveau A. En revanche, tous statuts réunis, le ratio dans la FPH est tiré vers le haut par les praticiens hospitaliers qui constituent 10 % de l'emploi. En conséquence, l'intégration des mesures prises par le protocole 2001 donne à la fonction publique hospitalière la première place pour sa part de cadres parmi l'ensemble des personnels civils non-enseignants des trois fonctions publiques.

Toujours dans cette configuration hors enseignants, la proportion de cadres du secteur privé et celle du secteur public, tous statuts confondus et les trois fonctions publiques réunies, sont, dans les deux cas de 14 %. C'est dans la fonction publique territoriale que le taux de cadres est le plus faible (8 %).

La féminisation toujours en hausse

Dans la fonction publique, les femmes sont largement majoritaires : elles occupent 58 % des emplois. Cette situation est la résultante d'écarts importants selon les statuts et le type de fonction publique. Le contraste est d'autant plus significatif que le statut est fortement caractérisé par une filière d'emplois : on compte 9,1 % de femmes parmi les militaires, 15,5 % parmi les ouvriers d'État, 78,6 % parmi le personnel non médical des hôpitaux (où la filière soignante est prépondérante). Parmi les assistantes maternelles, la proportion est proche de 100 %.

Tableau 18 : pourcentage de femmes dans la fonction publique en 2001

En %						
	Ministères	EPA	FPE	FPT	FPH ¹	Trois FP
Titulaires	57,2	50,1	56,9	56,3	78,6	61,2
Non-titulaires	56,8	58,2	57,4	68,8	78,6	64,5
Militaires	9,1	23,4	9,1			9,1
Ouvriers d'État	14,9	38,2	15,5			15,5
Médecins					39,8	39,8
Assistants maternelles				98,4		98,4
Total tous statuts	49,4	54,8	49,8	60,5	74,9	57,6
Total tous statuts dans les ministères civils	57,0					

Titulaires des ministères	Catégorie A	57,1
	Catégorie B	65,5
	Catégorie C	52,4
	Total	57,2

Titulaires non-enseignants	Catégorie A	39,7
	Catégorie B	56,1
	Catégorie C	52,4
	Total	51,3

Titulaires enseignants	Catégorie A	60,1
	Catégorie B	77,9
	Total	62,8

Sources : Insee et Drees.

1. Hôpitaux publics (hors EHPA). Faute de données, le taux de l'ensemble du personnel non médical est estimé identique pour les titulaires et les non-titulaires et la répartition croisée selon le statut et le sexe est également estimée.

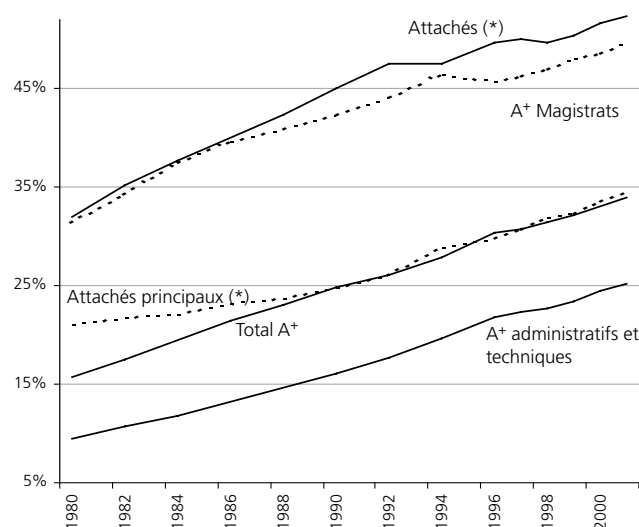
Le poids de la filière soignante dans la fonction publique hospitalière (70 % des agents), aux emplois par tradition féminins, conduit à une situation où les trois quarts des agents sont des femmes. Dans la fonction publique territoriale, le taux de féminisation, qui atteint 60,5 % (59 % hors assistantes maternelles) est en lien direct avec la proportion importante de non-titulaires.

Parmi ces derniers la part des femmes y est de 69 %, contre 56 % parmi les titulaires. Dans la plupart des filières, pourtant, la proportion de femmes est un peu plus faible chez les non-titulaires, mais elle est beaucoup plus importante dans la filière technique où les effectifs sont, de loin, les plus nombreux : on compte dans cette filière 66 % de femmes parmi les non-titulaires contre 40 % de femmes parmi les titulaires. Les femmes non-titulaires de la filière technique sont massivement des agents d'entretien.

Avec sa situation d'équilibre entre les sexes (49,8 % de femmes), la fonction publique de l'État est la moins féminisée. Les filières militaire et ouvrière, aux emplois de tradition masculine et la filière enseignante, féminisée à 63 %, contrebalancent leurs effets. Hors enseignants et hors militaires, la situation reste équilibrée (51,3 % de femmes) mais les écarts entre la catégorie A d'une part et les catégories B et C d'autre part sont beaucoup plus accusés : il n'y a que 40 % de femmes parmi les titulaires des ministères de catégorie A.

Il reste en effet des secteurs et des niveaux hiérarchiques à prédominance masculine : 25 % de femmes dans les emplois civils d'encadrement supérieur de l'État, 11,0 % de femmes à la police nationale, moins de 40 % chez les praticiens hospitaliers. Néanmoins, la tendance est à la féminisation des fonctions traditionnellement masculines. L'étude sur l'emploi public depuis 1980 (cf. l'annexe 2) montre bien qu'en vingt ans la part des femmes a presque doublé pour les militaires, plus que doublé chez les gardiens de prisons et a été multipliée par sept dans la police où elle était quasi nulle en 1980. Cette étude met aussi en évidence que la tendance à la féminisation s'accroît même dans les métiers déjà très féminisés. Ainsi, chez les enseignants du primaire et du secondaire, le taux de féminisation a augmenté de 3,5 points depuis 1980, pour s'établir à 66 % en 2001. Le développement le plus spectaculaire est celui de la proportion de femmes parmi les fonctionnaires de catégorie A. Hors enseignement, police, armée et prisons, cette proportion s'est accrue de 17 points pour s'établir à 43 % en 2001. Parmi les titulaires des ministères civils, l'évolution la plus forte se situe dans les postes de niveau A+ (administrateurs, ingénieurs, magistrats). Ce taux a doublé en 21 ans et s'établit à 34 % en 2001.

Graphique 2 : évolution de la part de femmes chez les titulaires de catégories A des ministères civils (hors enseignants, policiers et personnel des prisons)



Source : Insee.

* Emplois de niveau attaché ou attaché principal : attaché, inspecteur, ingénieur des travaux.

Le temps partiel en progression

Convertis en équivalent temps plein, les 4,8 millions de personnes physiques (hors emplois aidés) travaillant dans la fonction publique représentent 4,4 millions d'emplois fin 2001, la différence étant due à la pratique du temps partiel ou incomplet.

Le travail à temps partiel choisi, assorti d'incitations financières au début des années 80 dans le cadre de la politique de l'emploi, s'est beaucoup développé dans la fonction publique, notamment durant la décennie 1980-1990 : parmi les titulaires civils de la fonction publique de l'État la proportion d'agents à temps partiel est passée de 3,4 % en 1980 à 9 % en 1990 et 12 % en 2001 (18 % pour les femmes). Cette proportion est plus élevée dans les deux autres fonctions publiques. Elle s'établit à 19 % chez les titulaires des collectivités territoriales (31 % pour les femmes) et à 19 % également parmi les titulaires des hôpitaux. Dans la fonction publique de l'État, le temps partiel des personnels titulaires ne peut être que choisi. Dans les deux autres fonctions publiques, le temps non complet est compatible avec le statut de titulaire. Dans la FPT, notamment, 69 % des personnes (titulaires et non-titulaires) travaillant à temps partiel égal ou supérieur à mi-temps sont sur un poste offert à temps incomplet.

Tableau 19 : évolution du temps partiel dans la fonction publique (personnels civils)

Hommes + femmes	1990				2001			
	FPE ¹	FPT	FPH ²	3FP	FPE	FPT	FPH ³	Trois FP
Titulaires	9 %	13 %	13 %	11 %	12 %	19 %	19 %	16 %
Non-titulaires	32 %	53 %	29 %	41 %	39 %	56 %	30 %	57 %
Ouvriers d'État	4 %			4 %	23 %			30 %
Assistants maternelles		10 %		10 %		9 %		9 %
Praticiens hospitaliers			18 %	18 %			46 %	46 %
Total	11 %	24 %	15 %	15 %	15 %	26 %	22 %	21 %

Femmes	1990		2001	
	FPE	FPT ²	FPE	FPT ³
Titulaires	15 %	23 %	18 %	31 %
Non-titulaires	38 %	65 %	44 %	65 %
Ouvriers d'État	13 %		47 %	
Assistants maternelles		10 %		9 %
Total	18 %	35 %	22 %	37 %

Sources : Insee et Drees.

1. Ministères et EPA.

2. Hôpitaux publics au 31 décembre 1995.

3. Hôpitaux publics au 31 décembre 1999.

Cette modalité d'exercice est beaucoup plus utilisée par les agents de catégorie B et C que par ceux de catégorie A, et d'autant plus qu'on est une femme : dans l'État, près de 30 % des femmes titulaires de catégorie B et C exercent à temps partiel alors qu'elles ne sont que 15 % en catégorie A.

Compte tenu de la différence de « comportement » entre titulaires et non-titulaires vis-à-vis du temps partiel, auxquels cette modalité est souvent imposée, la part d'agents à temps partiel ou incomplet s'établit, pour l'ensemble des agents fin 2001 (hors militaires), à 15 % dans l'État (et 22 % pour les femmes), à 26 % dans les collectivités territoriales (37 % pour les femmes) et à 22 % dans les hôpitaux, en comptant les médecins dont la moitié travaille à temps partiel.

Si on est une femme et non-titulaire, la probabilité de travailler à temps partiel ou incomplet passe à 44 % dans l'État et à 65 % dans la fonction publique territoriale.

Les catégories de non-titulaires mieux identifiées

Parmi les 4,756 millions d'agents ayant un emploi principal dans la fonction publique (hors emplois aidés, cf. le tableau 7), les personnes n'étant pas titulaires (ou militaires) appartiennent à l'une des catégories suivantes :

- celle des non-titulaires : 649 000 personnes (hors non-titulaires sur crédits de remplacement des hôpitaux, voir ci-après) ;
- celle des ouvriers d'État (dans la FPE) : 59 700 personnes ;

- celle des assistantes maternelles (dans la FPT) : 56 900 personnes ;
- celle des médecins, odontologistes et pharmaciens (dans la FPH) : 88 900 personnes.

Le rapport de l'année dernière avait attiré l'attention sur les difficultés d'interprétation et de comparaison des statistiques d'emploi des non-titulaires dues à des définitions non harmonisées. C'est pourquoi, cette année, les différentes catégories statutaires sont clairement différenciées. Les travaux d'harmonisation des concepts et des techniques de recensement des non-titulaires en cours au sein de l'Observatoire de l'emploi public ont beaucoup progressé. Dans la fonction publique hospitalière, il est maintenant possible d'inclure à la population des non-titulaires ceux sur crédits de remplacement. En conséquence, les taux de non-titulaires peuvent être calculés, dans les trois fonctions publiques, sur la base des mêmes définitions.

Une typologie des non-titulaires de la fonction publique de l'État

Dans la fonction publique de l'État, 317 200 personnes sont non-titulaires : 199 600 agents dans les ministères, soit 8,7 % des agents et 117 500 dans les EPA, soit 60 %.

Le critère d'appartenance d'un agent à un ministère ou à un EPA reposant sur l'origine comptable de la rémunération, en raison de la source utilisée, la proportion de non-titulaires dans les EPA en est artificiellement gonflée. En effet, dans beaucoup d'EPA nationaux, les agents permanents sont rémunérés sur le budget de l'État et seuls les agents non-permanents, le plus souvent précisément non-titulaires, sont rémunérés sur les ressources propres de l'établissement. Il en est notamment ainsi des établissements d'enseignement (écoles d'ingénieurs, écoles d'architecture, universités, centres régionaux d'éducation physique...). Ce fonctionnement comptable surestime mécaniquement le taux de non-titulaires dans les EPA. Ministères et EPA réunis, le taux global de non-titulaires dans la FPE s'établit à 12,7 %.

Faire la transparence sur l'emploi des non-titulaires est un enjeu important dans la gestion des ressources humaines. La lutte contre la précarité dans la fonction publique nécessite en particulier de mieux identifier les différentes catégories de non-titulaires. Dans ce but, une typologie des non-titulaires des services de l'État est proposée. Cette typologie résulte de l'articulation entre certaines informations statistiques contenues dans le fichier de paie de l'Insee et la typologie juridique fondée sur la distinction entre emplois permanents et emplois non permanents exposée au point « Des agents comptés une seule fois... ». Les 200 000 non-titulaires employés par les services de l'État (administration centrale et services déconcentrés) fin 2001 sont classés en deux grands ensembles : les personnes appartenant à des catégories spécifiques de non-titulaires déclinées par catégories statutaires d'une part et les autres d'autre part.

Une grosse moitié de non-titulaires relève de catégories très spécifiques

108 200 personnes (54 % des non-titulaires de l'État) appartiennent à des catégories d'emplois qui ne peuvent être occupées que par des non-titulaires en raison du caractère particulier des missions accomplies ou en raison de leur caractère non permanent. Ils occupent des fonctions n'ayant pas vocation à être exercées par des titulaires car elles sont « statutairement » temporaires ou que les tâches sont spécifiques et, éventuellement, accompagnées d'un mode d'exercice à temps incomplet. La dimension spécifique ou particulière des fonctions occupées place d'ailleurs ces catégories de non-titulaires hors du champ de la loi de résorption de la précarité du 3 janvier 2001 (plan Sapin). Compte tenu du fait que les fonctions sont, dans certaines de ces catégories, exercées à temps incomplet, on observe qu'en moyenne, une personne physique correspond à 0,74 agent converti en équivalents temps plein (ETP) contre 0,96 pour les titulaires civils.

En croisant définitions juridiques et données statistiques disponibles dans le fichier de paie de l'Insee, on peut identifier les catégories homogènes suivantes :

- les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE, 53 500 agents) constituent à eux seuls plus du quart des non-titulaires de l'État. Leur emploi est en principe exercé parallèlement à la poursuite d'études supérieures ;

- les enseignants ou chercheurs temporaires (27 900 personnes) représentent 14 % de l'ensemble des non-titulaires. 9 500 sont allocataires de recherche ; les autres exercent notamment les fonctions d'enseignants associés, d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER), d'assistants hospitalo-universitaires. Certains intégreront les corps de la fonction publique par la voie des concours d'enseignants ou de praticiens hospitaliers, d'autres choisiront d'exercer dans le secteur privé ;
- les recrutés locaux (8 900 personnes) sont des personnes recrutées à l'étranger ou dans les territoires d'outre-mer et dont le contrat est soumis aux dispositions juridiques locales. Ils occupent généralement des emplois de service, de surveillance et d'ouvriers ;
- les personnels de service (7 400 personnes mais moins de 4 000 en ETP) étaient, avant la jurisprudence Berkani (1998) considérés comme relevant du droit privé. La loi du 12 avril 2000 a donné aux personnels alors en fonction la possibilité d'opter avant fin 2000 entre un contrat de droit public de durée indéterminée et un contrat de droit privé. Les intéressés, que le fichier de paie ne permet pas de répartir entre ces deux modalités du contrat, sont principalement employés par trois ministères ayant d'importants services déconcentrés : l'Économie, l'Intérieur, l'Équipement ;
- les cas particuliers (10 000 personnes ; 3 500 en ETP) concernent des situations plus ponctuelles d'emploi temporaire ou particulier. On citera par exemple les assistants de justice (personnes à mi-temps auprès de magistrats), les académiciens ou les aumôniers. Sont également comprises dans cette catégorie les personnes qui occupent, au sein de l'État, une activité secondaire à leur activité professionnelle principale (membres de commissions médicales, conseillers des prud'hommes, certains emplois exercés à moins de mi-temps). Les emplois secondaires sont normalement éliminés des effectifs du fichier de paie de l'Insee. Les cas compris dans la catégorie des « cas particuliers » (8 000 personnes environ) n'ont pas pu, pour des raisons techniques, être exclus par la procédure normalement prévue. La conversion des effectifs de cette catégorie en ETP (0,3 ETP pour une personne physique) montre bien le caractère accessoire de ces emplois.

Tableau 20 : typologie des non-titulaires des ministères au 31 décembre 2001

	Effectifs	ETP
Titulaires	1 715 573	1 651 310
Militaires	321 397	321 397
Ouvriers d'État	58 185	55 859
Catégories spécifiques de non-titulaires		
Maîtres d'internat et surveillants d'externat	53 534	41 578
Enseignants et chercheurs temporaires	27 914	22 862
Recrutés locaux	8 897	8 128
Personnels de service	7 442	3 934
Cas particuliers	10 402	3 474
Total catégories spécifiques	108 189	79 977
Autres non-titulaires	91 434	80 395
Total non-titulaires	199 623	160 372
Total ministères	2 294 778	2 188 938

Source : Insee.

En dehors des catégories spécifiques de non-titulaires, d'autres emplois peuvent, à titre dérogatoire, être ouverts au recrutement de non-titulaires pour assurer une certaine souplesse de gestion. Cette population de 91 400 personnes (46 % des non-titulaires) constitue un ensemble aux caractéristiques, relatives aux missions exercées, à la quotité d'emploi, au niveau hiérarchique notamment, très variées. Ces « autres non-titulaires » correspondent à 80 400 ETP. La majorité de ces agents est rémunérée soit sur emploi vacant de titulaire bloqué, soit sur crédits de personnel, voire de fonctionnement. Le quart d'entre eux est rémunéré sur emploi budgétaire de contractuel.

Une partie de ces « autres non-titulaires » est potentiellement éligible au plan Sapin, sous réserve qu'ils remplissent les conditions de nature de contrat (obligatoirement de durée déterminée), de nature de fonctions exercées, d'ancienneté et de diplôme. Fin 2001, 5 400 personnes ont été titularisées par concours ou examen professionnel dans le cadre de ce dispositif.

Les emplois non permanents de la fonction publique territoriale favorisent le recrutement de non-titulaires

Dans la fonction publique territoriale, il n'existe pas, comme dans la fonction publique de l'État, de conditions dérogatoires spécifiques aux EPA quant à l'emploi de non-titulaires. C'est pourquoi, parmi les 282 000 non-titulaires dénombrés par l'Insee, la proportion de cette catégorie de personnel est à peine plus importante dans les EPA (75 000 personnes, soit 25 %) que dans l'ensemble constitué des régions, départements et communes (207 000 personnes soit 18,7 %), le taux global s'établissant à 20,1 % de non-titulaires parmi les emplois principaux de la fonction publique territoriale (cf. le tableau 7). Ces non-titulaires occupent beaucoup plus souvent que les titulaires des emplois de catégorie A : respectivement 13 % et 7 % (cf. le tableau 17). Le recours aux non-titulaires semble lié à l'absence de cadres d'emploi correspondant à certains besoins de recrutement (informaticiens par exemple) et au fait que dans certaines filières, le recrutement se pratique essentiellement sur des emplois non permanents répondant à des besoins occasionnels ou saisonniers. C'est très clair en particulier dans la filière animation, dont 71 % des emplois sont occupés par des non-titulaires (cf. le tableau 11). Les taux de non-titulaires varient selon le type de collectivité (35 % dans les EPA communaux, 20 % dans les communes, 12 % dans les départements, 8 % dans les EPA départementaux par exemple). Ces écarts s'expliquent par la différence de missions entre collectivités. Selon le type de collectivité, les compétences nécessaires ne sont pas les mêmes et les cadres d'emploi pèsent alors d'un poids différent. En revanche, à cadre d'emploi donné, les taux de non-titulaires varient peu selon le type de collectivité.

L'étude sur les non-titulaires du CNFPT à laquelle il a déjà été fait référence (voir point « Des agents comptés une seule fois... ») montre bien comment la part des emplois non permanents varie selon les emplois occupés.

Tableau 21 : proportion d'agents non permanents parmi les non-titulaires au 31 décembre 2000

	Répartition des non-titulaires par cadre d'emploi	Part de non permanents parmi les non-titulaires
Agent d'entretien	33,9 %	54
Agent d'animation	7,0 %	73
Agent administratif	6,8 %	63
Animateur	4,3 %	89
Agent social	3,8 %	26
Professeur d'établissement d'enseignement artistique	3,5 %	28
Attaché	3,4 %	6
Agent technique	3,4 %	16
Assistant d'enseignement artistique	3,1 %	13
Autres cadres d'emploi	30,8 %	41
Total non-titulaires	100,0 %	47

Source : CNFPT.

Hors assistantes maternelles à domicile et emplois de cabinet.

Les emplois d'animateurs et d'agents d'animation emploient, respectivement, 89 % et 63 % d'agents non permanents. Dans la filière administrative et dans la filière technique, certains emplois relèvent du même schéma : 63 % des agents administratifs et 54 % des agents d'entretien occupent des emplois non permanents.

L'étude du CNFPT apporte d'autres éléments de structure très intéressants. Il apparaît notamment que les non-titulaires se partagent en deux moitiés environ entre permanents et non per-

manents ¹². Mais, ceux sur emploi permanent sont beaucoup plus souvent sur des postes à temps incomplet.

Tableau 22 : répartition des non-titulaires des collectivités territoriales par situation juridique et condition d'emploi au 31 décembre 1999

	Postes à temps complet		Postes à temps incomplet	Total
	Exercés à temps complet	Exercés à temps partiel		
Non-titulaires permanents	43	7	50	100
Non-titulaires non permanents	56	6	38	100
Ensemble	48	7	45	100

Source : synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 1999, DGCL et CNFPT.
Hors assistantes maternelles à domicile et emplois de cabinet.

Ces deux catégories de non-titulaires se différencient fortement par leur niveau de qualification et par leur structure par âge. Ceux qui sont permanents sont nettement plus qualifiés et nettement plus âgés que leurs collègues non permanents. Le quart des agents permanents relèvent de la catégorie A, contre seulement 4 % des non permanents ¹³.

Autant de non-titulaires sur crédits de remplacement que de permanents dans la fonction publique hospitalière

Dans la fonction publique hospitalière, le nombre de non-titulaires permanents ¹⁴ est évalué à 50 000 personnes au 31 décembre 2001 : 48 000 d'entre eux travaillent dans les hôpitaux et les autres dans les établissements pour personnes âgées. Ces non-titulaires permanents représentent 5,5 % de l'emploi total hospitalier (personnel des établissements pour personnes âgées et personnel médical compris).

Jusqu'à présent, les données sur l'emploi non-titulaire hospitalier se limitaient aux non-titulaires permanents, le ministère de la Santé privilégiant essentiellement cette notion. La réflexion sur la nécessaire harmonisation des concepts et des techniques de dénombrement menée au sein de l'Observatoire de l'emploi public permet cette année de compléter l'information avec des données sur les agents non permanents des hôpitaux.

L'enquête de la DHOS dite SPE (statistique du personnel non médical des établissements publics de santé) évalue à 46 900 le nombre de non-titulaires sur crédits de remplacement des hôpitaux fin 2001, ce qui double le nombre de non-titulaires. Ce complément de taille porte ainsi le taux de non-titulaires de 5,5 % à 10,7 % dans la fonction publique hospitalière. Ce taux se rapproche de celui constaté dans la fonction publique de l'État (13 %) mais reste le plus faible des trois fonctions publiques.

Contrairement à la situation dans la FPT où les non-titulaires sont sur-représentés dans certaines filières, les écarts sont faibles dans la FPH. Tout juste peut-on noter une certaine sous-représentation dans la filière médico-technique (cf. le tableau 13). En revanche, les travaux de la DHOS montrent que le recours aux non-titulaires est plutôt lié au type d'établissement. Ce sont les hôpitaux locaux qui font le plus appel à ce type d'agents et les centres hospitaliers régionaux qui y ont le moins recours (établissements de type « autres » mis à part).

12. La publication fait état de 42 % de non-titulaires permanents, de 37 % de non-titulaires non permanents et de 21 % d'assistantes maternelles à domicile (AMD). Hors AMD, les données contenues dans le document permettent d'établir une proportion d'agents non-titulaires permanents de 53 % et de non permanents de 47 %.

13. Sur son champ d'enquête, ne comprenant notamment pas les emplois de cabinet, l'enquête du CNFPT dénombre au total 10 % de non-titulaires en catégorie A. L'ordre de grandeur est confirmé par l'enquête de l'Insee : 13,3 % un an plus tard, y compris les emplois de cabinet.

14. La distinction entre non-titulaires permanents et non permanents n'est en fait disponible que pour le personnel non médical des hôpitaux.

Tableau 23 : non-titulaires sur emploi permanent ou sur crédits de remplacement dans la fonction publique hospitalière au 31 décembre 2001

	Non-titulaires sur emploi permanent	en %	Non-titulaires sur crédits de remplacement ¹	en %	Total non-titulaires	en %	Total agents
Personnel non médical	48 058	6,2	46 940	6,1	94 998	12,3	773 460
Total hôpitaux	48 058	5,6	46 940	5,4	94 998	11,0	862 326 ³
EHPA	1 864	4,1		0,0	1 864	4,1	45 474
Total FPH	49 922	5,5 ²	46 940	5,2	96 862	10,7	907 800 ³

Sources : Drees et DHOS.

Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes), médecins libéraux et praticiens hospitalo-universitaires.

EHPA : établissement d'hébergement pour personnes âgées.

1. Données provisoires.

2. Ce taux est différent de celui figurant au tableau 7 (5,8 %). Dans le tableau 7, le taux de non-titulaires est calculé, au numérateur comme au dénominateur, hors ceux sur crédits de remplacement.

3. Y compris les médecins.

Tableau 24 : effectif des non-titulaires des trois fonctions publiques en 2001

	Titulaires civils et militaires	Ouvriers d'État	Non- titulaires	Assistantes maternelles	Médecins des hôpitaux publics	Effectif total	Taux de non- titulaires
FPE	2 114 211	59 738	317 151			2 491 100	12,7 %
FPT	1 065 552		281 893	56 574		1 404 019	20,1 %
Hôpitaux, personnel non médical y compris NTCR	678 462		94 998			773 460	12,3 %
FPH total (hôpitaux et EHPA), y compris NTCR	722 072		96 862		88 866	907 800	10,7 %
Total trois FP y compris NTCR	3 901 835	59 738	695 906	56 574	88 866	4 802 919	14,5 %

Sources : Insee, Drees et DHOS.

NTCR : non-titulaires sur crédits de remplacement.

EHPA : établissement d'hébergement pour personnes âgées.

Emplois principaux.

Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes). Pour la FPH, hors médecins libéraux qui exercent à titre secondaire et praticiens hospitalo-universitaires comptés avec l'État. Pour la FPE, hors effectifs des cercles ou foyers des armées non suivis dans les dispositifs statistiques.

Tableau 25 : proportion de non-titulaires dans le personnel non médical de la fonction publique hospitalière selon le type d'établissement en 2001

	Centres hospitaliers régionaux	Centres hospitaliers	Centres hospitaliers spécialisés	Hôpitaux locaux	Autres ¹	Ensemble
Non-titulaires sur poste permanent	4,5	6,9	6,9	8,6	16,8	6,2
Non-titulaires sur crédits de remplacement	5,6	6,6	4,1	9,2	1,4	6,1
Total non-titulaires	10,1	13,5	11,0	17,8	18,2	12,3

Source : DHOS.

1. Il s'agit par exemple des syndicats interhospitaliers.

Les non-titulaires augmentent moins que les effectifs des trois fonctions publiques

Entre 1990 et 2001, période pour laquelle les données disponibles par statut sont comparables dans les trois fonctions publiques, l'emploi public a augmenté de 12 %. L'emploi des non-titulaires n'a progressé, pour sa part, que de 9 %.

Dans les ministères, les non-titulaires passent de 263 200 fin 1980 (13 % des effectifs) à 218 000 fin 1990 (10 %) et à 199 600 fin 2001 (9 %). Sous l'effet des plans de titularisation pris après la promulgation du statut général (loi du 13 juillet 1983 en particulier) limitant le recours aux non-titulaires, leur nombre baisse de 25 % entre 1980 et 1986, où un niveau minimum est atteint (197 400). Cette catégorie voit pourtant ses effectifs repartir à la hausse, conduisant le gouver-

nement à de nouvelles mesures visant à résorber l'emploi précaire avec les plans « Perben » en 1996 et « Sapin » en 2001 notamment.

Tableau 26 : évolution comparée des non-titulaires et de l'ensemble des agents des trois fonctions publiques

	1990			2001			Évolution 1990-2001			
	Effectif total	Non-titulaires	% non-titulaires	Effectif total	Non-titulaires	% non-titulaires	Effectif total	%	Non-titulaires	%
Ministères	2 166 915	218 002	10 %	2 294 778	199 623	9 %	127 863	6 %	- 18 379	-8 %
EPA nationaux	140 901	75 880	54 %	196 322	117 528	60 %	55 421	39 %	41 648	55 %
– dont EPA dérogatoires	23 979	22 957	96 %	43 873	41 871	95 %	19 894	83 %	18 914	82 %
Total fonction publique de l'État	2 307 816	293 882	13 %	2 491 100	317 151	13 %	183 284	8 %	23 269	8 %
Communes + départements + régions	963 224	204 956	21 %	1 105 755	207 191	19 %	142 531	15 %	2 235	1 %
EPA locaux	203 140	62 203	31 %	298 264	74 702	25 %	95 124	47 %	12 499	20 %
Total fonction publique territoriale	1 166 364	267 159	23 %	1 404 019	281 893	20 %	237 655	20 %	14 734	6 %
Fonction publique hospitalière ¹	783 473	37 037	5 %	860 860	49 922	6 %	77 387	10 %	12 885	35 %
Total fonction publique	4 257 653	598 078	14 %	4 755 979	648 966	14 %	498 326	12 %	50 888	9 %

Sources : Insee et Drees.

Hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes), et pour la FPH hors médecins libéraux et praticiens hospitalo-universitaires.

1. Hors non-titulaires sur crédits de remplacement, l'information n'étant pas disponible en 1990. Cette limitation est sans effet sur les taux d'évolution sous l'hypothèse que le rapport entre non-titulaires sur emploi permanent et non-titulaires sur crédits de remplacement est le même en 1990 et en 2001.

Dans les EPA nationaux, au contraire, on observe un mouvement d'augmentation ininterrompu dans le temps du nombre de non-titulaires. Cette évolution est à rapprocher du transfert d'un certain nombre de missions de l'État vers ses établissements publics, notamment ces dernières années, vers des établissements « dérogatoires » (voir point « La place grandissante des établissements publics nationaux »). Dans ces EPA dérogatoires, le statut normal des agents est celui de non-titulaire. Entre 1990 et 2001, l'augmentation du nombre des non-titulaires des EPA (+ 41 600) profite pour presque la moitié aux EPA dérogatoires alors que ces derniers ne représentent que 36 % du total des non-titulaires des établissements publics.

La fonction publique territoriale, comme les services de l'État, a connu un mouvement de baisse du nombre de non-titulaires après la loi de 1983 mais de courte durée, compte tenu du mouvement puissant d'augmentation des effectifs de la FPT. Depuis 1990, les effectifs de la fonction publique territoriale, tous statuts confondus, progressent de 20 %. Ceux des non-titulaires n'augmentent que de 6 %, essentiellement au profit des EPA. Dans l'ensemble régions – départements – communes, l'augmentation du nombre de non-titulaires n'est que de 1 % alors qu'elle s'élève à 20 % dans les établissements publics. La mise en place progressive des cadres d'emploi à partir de 1988 a en effet conduit à intégrer une part des non-titulaires dans l'emploi statutaire et à limiter le recours à ce type de personnel.

Contrairement à la situation dans la FPE et la FPT, le nombre de non-titulaires dans la fonction publique hospitalière a plus augmenté que l'effectif total : alors que l'emploi total hospitalier progresse de 10 % entre 1990 et 2001, le nombre de non-titulaires progresse de 35 %, dont 6 % entre 1990 et 1995 et 28 % entre 1995 et 2001 (hors ceux sur crédits de remplacement).

Des chantiers nouveaux dans des domaines où l'information est encore parcellaire

Le protocole d'accord sur l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État, du 8 octobre 2001, chargeait « l'Observatoire de l'emploi public de donner un carac-

tère prioritaire aux moyens de parvenir à une meilleure connaissance de l'emploi handicapé dans la fonction publique ». Il est rendu compte ici des progrès sensibles réalisés dans ce domaine et des jalons posés pour l'avenir.

Un autre enjeu de la politique de la fonction publique est de favoriser la mobilité. Une meilleure connaissance des conditions qui ont été mises en œuvre pour la faciliter et la mise en évidence des dynamiques qu'on peut observer constituent les volets du second chantier ouvert en 2003 par l'Observatoire.

Des améliorations dans la connaissance de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés

Une meilleure connaissance de l'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique est nécessaire. C'est pourquoi la DGAFP a amélioré les outils statistiques de mesure du taux d'emploi des travailleurs handicapés dans la fonction publique de telle sorte qu'on puisse, notamment, le comparer à celui du secteur privé. Les résultats consolidés pour 2001 sont disponibles. Cependant ces résultats restent partiels, l'Éducation nationale ayant des difficultés à faire remonter les informations nécessaires de ses nombreux établissements. Pour surmonter ces difficultés un groupe de travail est chargé de proposer une nouvelle méthode pour une remontée fiable et exhaustive de l'information. À moyen terme, la mise en place dans les ministères de système d'information harmonisé des ressources humaines devrait améliorer ce recensement.

Les méthodes de calcul de l'obligation légale d'emploi ont été améliorées

L'enquête statistique annuelle menée par la DGAFP permet de dénombrer les différentes catégories de bénéficiaires de la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et de calculer un taux d'emploi (rapport du nombre de bénéficiaires sur les effectifs). Cette loi est applicable dans le secteur concurrentiel comme dans le secteur public. Aussi, pour permettre un rapprochement avec les statistiques d'emploi établies par le ministère des Affaires sociales du Travail et de la Solidarité, relatives au secteur privé, la DGAFP a introduit dès l'enquête portant sur l'année 2000 de nouvelles variables comme l'âge, la catégorie de handicap, la date de recrutement et le taux d'invalidité. Ces nouvelles variables permettront de compléter l'information habituelle par le calcul d'un second taux d'emploi, comparable à celui du secteur privé.

Il a été ainsi possible, pour plusieurs ministères, de calculer ce nouveau taux d'emploi où le poids de chaque agent bénéficiaire est pondéré par différents critères comme la gravité du handicap, l'âge ou le caractère nouveau du handicap. Une même personne peut donc compter pour plusieurs unités bénéficiaires et le nombre d'unités bénéficiaires est calculé au prorata de la durée de travail de chaque agent. Selon cette méthode, les anciens militaires qui ne bénéficient pas d'une pension d'invalidité ne sont plus comptés parmi les bénéficiaires de l'obligation d'emploi.

Une nouvelle méthode de dénombrement à l'Éducation nationale s'élabore progressivement

Pour répondre à l'enquête, chaque administration interroge ses services déconcentrés. L'information est très rarement disponible dans les systèmes informatiques et se situe parfois dans des services de gestion différents selon le type de handicap. Tous les ministères sont confrontés à cette question mais le ministère de l'Éducation nationale rencontre des difficultés particulières en raison de la multiplicité de ses établissements et de l'importance de ses effectifs. Cette administration procédait par sondage mais les remontées d'information des échelons déconcentrés étaient difficilement exploitables. C'est pourquoi, depuis 1998, les statistiques réalisées par la DGAFP ne pouvaient pas prendre en compte ce ministère qui représente pourtant près de la moitié des effectifs de l'État.

Pour remédier à cette situation, en partenariat avec le ministère de la Fonction publique, un groupe de travail a été mis en place pour réfléchir à une nouvelle méthode de recensement dans ce ministère qui prévoit la mise en œuvre de l'enquête au sein du ministère de l'Éducation nationale en plusieurs étapes :

- une première étape, en octobre 2003, au titre de l'année 2002, se limitera au dénombrement des flux de nouveaux bénéficiaires. Cette enquête sera effectuée pour tous les personnels, ATOS (administratifs, techniques, ouvriers et de service) comme enseignants ;
- la deuxième étape, en octobre 2004, introduira le recensement des travailleurs handicapés en poste dans deux académies pilotes (Amiens et Clermont-Ferrand) ;
- la dernière étape, en octobre 2005, généralisera le recensement à toutes les académies, produisant une information tant en flux qu'en stock sur l'ensemble du ministère.

Les résultats relatifs à l'année 2001 ont été validés par les ministères

L'introduction de nouvelles questions dans l'enquête 2000, l'année charnière, ainsi que la mauvaise couverture statistique (l'Agriculture et l'Inrets n'ont en particulier pas répondu), ont rendu délicat le traitement de certaines variables. C'est pourquoi les résultats n'ont pas pu être intégrés au rapport annuel 2001-2002 sur la fonction publique de l'État présenté au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État du 12 juillet 2002.

L'enquête 2000 ayant servi de test, des instructions complémentaires ont permis d'éclaircir certains points mal compris. En 2001, davantage de ministères ont répondu aux nouvelles questions et tous les ministères, à part l'Éducation nationale, ont répondu à l'enquête. Aussi, les informations sont-elles plus cohérentes. Les résultats consolidés ont été validés par les ministères et présentés aux organisations syndicales dans une réunion spécifique de l'Observatoire de l'emploi public le 5 juin puis intégrés au rapport annuel 2002 présenté au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État du 10 juillet 2003.

On dénombre, au 31 décembre 2001, 40 831 bénéficiaires dans les ministères et les établissements publics hors Éducation nationale. Les nouveaux bénéficiaires en 2001 s'élèvent à 2 976 personnes supplémentaires, dont le tiers bénéficie d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) délivrée par la Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP). Plus de la moitié des personnes ayant intégré la fonction publique alors qu'elles disposaient d'une RQTH ont bénéficié d'un contrat en application de l'article 27 de la loi du 11 janvier 1984 qui ouvre droit à titularisation au bout d'un an.

Tableau 27 : nouveaux bénéficiaires dans la fonction publique de l'État en 2001, hors Éducation nationale

	Hommes	Femmes	Total
Total nouveaux bénéficiaires	1 817	1 159	2 976
Handicapés COTOREP	471	503	974
– dont handicapés COTOREP recrutés sur contrat (article 3 loi du 10 juillet 1987)	239	269	508

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Source : enquête auprès des directions de personnel.

Selon les méthodes habituelles de calcul du taux d'emploi dans la fonction publique de l'État, les bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés représentent 4,33 % des effectifs. Ce taux inclut 595 équivalents bénéficiaires correspondant à 8 millions d'euros de commandes des administrations aux établissements du secteur protégé. Hors équivalents bénéficiaires, les personnes handicapées représentent 4,26 % des effectifs en fonction. Ce taux est légèrement supérieur à celui de l'année 2000, si on le compare à champ constant, c'est-à-dire sans tenir compte de l'Agriculture et de l'Inrets qui n'avaient pas répondu. Depuis 1994, on observe une

progression lente mais régulière du taux d'emploi des travailleurs handicapés dans l'ensemble des ministères.

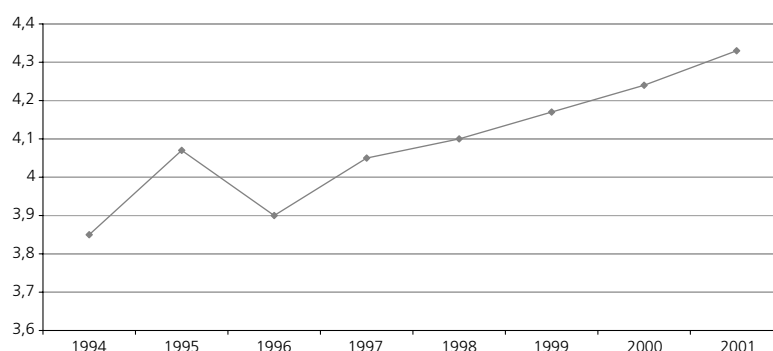
Selon la méthode de calcul du taux qui prévaut dans le secteur concurrentiel mise en œuvre à partir des nouvelles questions introduites dans l'enquête annuelle, le taux d'emploi est estimé à 5 % pour l'année 2001. Ce taux se rapportant aux trois quarts seulement des ministères ou établissements, les autres n'ayant pas été en mesure de répondre aux nouvelles questions, est donc à apprécier avec précaution.

Tableau 28 : nombre de bénéficiaires dans la fonction publique de l'État, hors Éducation nationale

	Nombre de bénéficiaires	Taux d'emploi
<i>À champ constant (hors Agriculture et Inrets)</i>		
2000	39 834	4,29
2001	39 907	4,39
<i>Y compris Agriculture et Inrets</i>		
2001	40 831	4,33

DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Source : enquête auprès des directions de personnel.

Graphique 3 : évolution du taux d'emploi dans la fonction publique de l'État



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Source : enquête auprès des directions de personnel.

L'amélioration de la connaissance se heurte à des obstacles déontologiques

Le groupe de travail interministériel chargé de l'harmonisation des systèmes d'information des ressources humaines des ministères a répertorié les différentes variables qui devront être introduites dans les SIRH pour identifier les bénéficiaires de la loi sur l'obligation d'emploi des personnes handicapées. L'accord de la CNIL a été demandé. Les services du personnel disposeront alors d'outils mieux adaptés pour mesurer l'effort de l'administration en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

Cependant le nombre d'agents bénéficiaires, quelle que soit la méthode de dénombrement utilisée, demeurera sous-estimé. En effet, les travailleurs handicapés entrant dans la fonction publique par concours, s'ils ne demandent pas d'aménagement d'épreuve, n'ont pas d'intérêt particulier à faire valoir leur handicap auprès de l'administration. Dans le secteur concurrentiel, en revanche, une personne handicapée peut avoir intérêt à faire reconnaître son handicap pour faciliter son embauche. En effet, cette reconnaissance permet à son employeur de s'exonérer d'une contribution à l'association de gestion du fonds pour l'emploi des personnes handicapées ou d'avoir à payer une amende forfaitaire. Mais dans le secteur privé comme dans le secteur

public la récente étude de la Dares ¹⁵ sur ce sujet montre que l'inscription dans le dispositif légal varie selon l'âge, le sexe, la qualification et le niveau du handicap. Le désir de banalisation du handicap, d'intégration des handicapés, entre en contradiction avec le souci manifesté par le législateur, de recenser les agents concernés.

L'état des lieux de la mobilité des agents de la fonction publique

Favoriser la mobilité des fonctionnaires est un enjeu prioritaire pour la rénovation de la gestion des ressources humaines dans l'administration. Elle leur permet d'acquérir des expériences et des savoir-faire diversifiés fort utiles tant pour le déroulement de leur carrière que pour leur administration d'origine quand ils la réintègrent. La mobilité des fonctionnaires au sein de chacune des trois fonctions publiques et entre elles constitue une garantie fondamentale de leur carrière ¹⁶.

À ce titre, depuis plusieurs années déjà, des réformes statutaires destinées à favoriser la mobilité de ses agents ont été engagées (cf. l'encadré *infra*).

Mesures destinées à favoriser la mobilité des agents de la fonction publique

Plusieurs mesures ont été adoptées récemment pour favoriser la mobilité fonctionnelle et géographique :

- en modifiant certaines des règles statutaires que sont la mise à disposition, le détachement, la mise en position hors cadres ou la disponibilité, tant au sein de la fonction publique française, que dans le cadre de l'Union européenne et auprès des autres États ou organismes internationaux ;
- en fusionnant certains corps.

1) Rendre la mobilité moins risquée pour les fonctionnaires de l'État, dont les conditions de réintégration à l'issue de leur mobilité sont notablement améliorées moyennant le respect d'un délai de prévenance de trois mois avant le terme de la mobilité ; le fonctionnaire en détachement est réintégré immédiatement, au besoin en surnombre, dans son corps d'origine, le fonctionnaire en disponibilité de droit pour raisons familiales à la première vacance dans le grade dont il relève, le fonctionnaire en disponibilité pour tout autre motif à l'une des trois premières vacances dans son grade.

2) Favoriser la promotion interne dans les corps accueillant des fonctionnaires en détachement : le décret du 2 mai 2002 prévoit que les détachements sont considérés comme des recrutements par concours pour le calcul de l'assiette des promotions dans le corps d'accueil. D'autres propositions ont été avancées : permettre une intégration après détachement dans un délai d'un ou deux ans, contre deux à cinq ans actuellement, ou encore alléger les procédures consultatives en matière de mobilité volontaire, pour accélérer la procédure d'accès direct ou de détachement dès lors que le fonctionnaire demandeur et l'employeur seraient d'accord.

3) Élargir le champ d'application de la position hors cadres : désormais, les fonctionnaires pourront être placés en position hors cadres pour servir auprès d'un groupement d'intérêt public ou d'une collectivité territoriale dans un emploi de contractuel.

4) Clarifier les dispositifs permettant une mobilité dans le secteur privé : les modalités de la disponibilité ont été simplifiées par la suppression de la disponibilité d'intérêt public et l'allongement de six à dix ans de la disponibilité pour convenances personnelles. Désormais, c'est au terme de dix ans que le fonctionnaire devra faire le choix entre sa carrière dans la fonction publique ou un départ définitif dans le secteur privé.

5) Fusionner des corps : le grand nombre de corps à statuts particuliers spécifiques est un réel frein à la mobilité. Près de quatre-vingts corps ont toutefois été supprimés entre 1996 et 2001. Il convient de poursuivre le chantier de la fusion des corps, notamment ceux d'administration centrale et de services déconcentrés au sein d'un même département ministériel. Le Premier ministre a souhaité que soit relancé ce mouvement de fusions des corps dans une optique de gestion plus simple et de qualité et privilégiant les mobilités entre corps.

6) Favoriser la mobilité européenne et internationale des fonctionnaires : afin de développer davantage la mobilité des fonctionnaires de l'État au sein des États de la Communauté européenne ou des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, le décret du 2 mai 2002 permet le détachement des fonctionnaires de l'État auprès de l'administration d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen. Cette mobilité communautaire est assortie d'une garantie de réintégration si l'administration d'accueil met fin à leur détachement pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice des fonctions. Réciproquement, le texte permet d'accueillir dans la fonction publique de l'État des fonctionnaires

15. « L'emploi des personnes handicapées ou ayant des problèmes de santé de longue durée ». Premiers résultats de l'enquête complémentaire à l'enquête emploi de mars 2002. *Premières Synthèses* n° 41.3, octobre 2003, M. Amar et S. Amira, Dares.

16. Article 14 de la loi du 13 juillet 1983.

relevant des autres États européens, par la voie du détachement, sans possibilité d'intégration. Cette mesure a été étendue à la fonction publique territoriale dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires de l'État. Elle devrait l'être prochainement pour les fonctionnaires hospitaliers.

Le rapport annuel de la fonction publique présente tous les ans le nombre d'agents de l'État qui bénéficient d'un des dispositifs statutaires permettant la mobilité (détachements, mises à disposition, disponibilités, positions hors cadres) ainsi que le nombre des promus par la voie du concours interne. Ces données donnent un éclairage sur l'importance de ces différentes possibilités, elles ne permettent pas toutefois d'évaluer l'ampleur de la mobilité. Il faut pouvoir intégrer dans l'analyse d'autres dispositions : la mutation, ou encore la promotion interne.

Il appartenait donc à l'Observatoire de l'emploi public de dresser l'état des lieux de cette mobilité des agents de la fonction publique. Dans cette perspective, il a ainsi impulsé plusieurs études en complément de travaux déjà existants, et en partenariat notamment avec l'Insee.

Qu'entend-t-on par mobilité ?

Le terme de mobilité peut en fait recouvrir plusieurs acceptions organisées autour de l'idée de changement. Celui-ci peut porter sur le type d'activité, sur sa localisation géographique, sur l'entité où elle s'exerce (par exemple, changement d'entreprise, d'établissement au sein de la même entreprise, de ministère pour un agent de l'État). Trois grands types de mobilités peuvent être ainsi distingués :

- il y a mobilité fonctionnelle lorsque le contenu de l'activité exercée change. Ce changement peut-être consécutif à une promotion (mobilité verticale), à un changement professionnel sans promotion (mobilité horizontale) ;
- la mobilité géographique se définit par un changement de lieu de travail impliquant ou non un changement du lieu de résidence. Un cas extrême en est la mobilité internationale. Selon l'unité géographique choisie (région, département, commune), la mobilité peut-être plus ou moins importante ;
- la mobilité structurelle correspond à un changement d'employeur. Elle peut s'opérer entre fonction publique et secteur privé ; ou encore entre deux fonctions publiques ; ou enfin au sein d'une même fonction publique entre structures (changement de ministère ou d'établissement, changement de collectivité locale, changement d'établissement hospitalier).

Ces trois types de mobilité peuvent bien entendu se combiner : la mobilité géographique peut ainsi conditionner l'obtention d'une promotion et donc à une mobilité fonctionnelle.

Éléments juridiques du statut général des fonctionnaires

L'article 14 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « l'accès des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques constituent des garanties fondamentales de leur carrière ». « À cet effet, l'accès des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques s'effectue par voie de détachement suivi ou non d'intégration. Les statuts particuliers peuvent également prévoir cet accès par voie de concours interne et, le cas échéant, de tour extérieur ». Les fonctionnaires qui effectuent une mobilité élargissent leurs perspectives professionnelles et enrichissent leur domaine de compétences.

Trois modalités sont expressément prévues par le titre I du statut général des fonctionnaires pour permettre l'exercice d'une mobilité. Ce sont le détachement, l'accès à un corps par concours interne ou par la promotion interne.

- En premier lieu, le détachement réside dans un changement de fonctions auprès d'une autre administration ou d'une autre fonction publique que celle dont relève le fonctionnaire qui en fait l'objet. Il permet, le cas échéant, une mobilité géographique. Le régime du détachement est fixé aux articles 45 et suivants de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et par le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de cessation de fonctions.

Le détachement est la position statutaire qui permet au fonctionnaire d'exercer un emploi dans un autre corps de fonctionnaires ou cadre d'emplois d'un niveau hiérarchique comparable (mobilité horizontale). Dans son corps d'accueil, le fonctionnaire peut prétendre à faire carrière. Ce détachement donne lieu, le cas échéant, à une intégration dans le corps d'accueil.

– En deuxième lieu, les concours internes constituent une modalité d'accès à un corps d'un niveau supérieur. Ils impliquent donc un changement de corps (mobilité verticale) et, le plus souvent, un changement d'administration ou d'employeur (mobilité horizontale).

– En dernier lieu, le statut général évoque « le tour extérieur » qui implique un changement de corps par promotion interne. Celle-ci est régie par l'article 26 de la loi du 11 janvier 1984 précitée. Elle s'opère par examen professionnel ou au choix. Dans les deux cas, elle permet au fonctionnaire d'accéder à un corps supérieur et sanctionne, ce faisant, une mobilité verticale.

Les concours internes et la promotion interne donnent tout son sens au principe de la carrière qui constitue l'un des fondements du droit de la fonction publique.

Il y a lieu, toutefois, de relever qu'il existe d'autres formes de mobilité prévues dans le statut général des fonctionnaires :

– La mobilité géographique est principalement réalisée par voie de mutation des fonctionnaires, laquelle réside dans un changement d'affectation de l'agent hors sa résidence administrative. Les mouvements des personnels sont régis par les dispositions des articles 60 et suivants de la loi du 11 janvier 1984 précitée.

Le changement de résidence administrative nécessite la consultation de la commission administrative paritaire. Elle s'opère soit sur demande de l'agent, soit par l'administration dans l'intérêt du service. Elle permet d'adapter la répartition des effectifs aux besoins de chaque service.

– La mobilité peut également résulter pour l'agent d'une mise à disposition. Dans ce cas, le fonctionnaire exerce ses fonctions auprès d'une autre administration que la sienne. Toutefois, il demeure dans son corps d'origine et continue à être rémunéré par son administration d'origine.

Les différentes études réalisées montrent un lien plus ou moins fort entre ces mobilités. L'étude d'A. Pauron (cf. l'annexe 5) qui traite des mobilités « fortes ¹⁷ » au sein de la fonction publique de l'État conclut que « *si les caractéristiques des agents sont globalement différentes selon la mobilité examinée (géographique, fonctionnelle, ou encore structurelle), le fait d'en connaître une accroît fortement la probabilité de connaître les deux autres* ». De même l'étude de T. Amossé (Insee première n° 921) qui étudie, pour l'ensemble des salariés du public mais aussi du privé, une forme particulière de mobilité structurelle, à savoir la mobilité d'établissement, trouve que la « *mobilité externe (changement d'employeur), et dans une moindre mesure la mobilité interne (changement d'établissement au sein d'une même entreprise ou au sein de la fonction publique) augmentent de façon très significative les chances de promotion : sur la décennie passée 7,5 % des salariés ayant changé d'employeur dans l'année ont vu le niveau de qualification de leur emploi progresser, contre 5,5 % des salariés ayant changé d'établissement au sein de la même entreprise et 0,5 % des salariés restés dans leur établissement* ».

Une déclinaison de la mobilité différente dans les secteurs public et privé

L'étude de la mobilité d'établissement, une des formes de la mobilité structurelle, montre que cette dernière se décline différemment entre secteur public et secteur privé.

Si la mobilité des agents de l'État et des collectivités locales est moins forte que celle observée dans le secteur privé, elle nourrit moins le chômage. Dans le secteur privé les mobilités sont en fait très dépendantes de la conjoncture économique, beaucoup plus qu'elles ne le sont dans le secteur public (S. Dupays, dans l'annexe 3). Dans le secteur privé c'est la mobilité externe (qui correspond à un changement d'employeur ou une sortie vers le chômage) qui domine avec une

17. Les trois formes de mobilité retenues dans l'étude d'Aline Pauron, sont la mobilité géographique, correspondant à un changement de zone de fonction ou de département à l'intérieur de la même zone, la mobilité catégorielle mesurée par un changement de catégorie socioprofessionnelle, et la mobilité structurelle définie comme un changement de ministère ou de grande entité à l'intérieur du même ministère. Les mobilités qui sont examinées, dans cette étude, peuvent être qualifiées de mobilités « fortes » : la mobilité géographique, par exemple, n'intègre pas les changements d'établissement au sein d'un même département, de même le changement de corps ou de grade au sein d'une même catégorie socioprofessionnelle n'est pas examiné, ni même, dans la plupart des cas, le changement de direction au sein d'un même département ministériel pour l'examen de la mobilité structurelle.

part non négligeable pour les sorties vers le chômage, à l'opposé la mobilité dans la fonction publique est avant tout interne au champ fonction publique.

Chaque année, un salarié de l'État et des collectivités locales sur dix quitte l'établissement dans lequel il était employé un an auparavant ; dans les deux tiers des cas, cette mobilité s'effectue vers un autre établissement de la fonction publique. Ainsi que le note T. Amossé : « *Dans la fonction publique, bien que la mobilité externe soit faible, l'absence de mobilité tient plus au mythe que de la réalité* ».

Ce taux de 10 % de « mobiles » dans la fonction publique est encore plus fort lorsque l'on intègre dans l'analyse les sorties vers l'inactivité (départ à la retraite, retour en formation notamment). En 2000, sur cent salariés de la fonction publique, sept ont changé d'établissement au sein de la fonction publique et sept en sont partis, dont quatre en inactivité (S. Dupays, dans l'annexe 3).

Tableau 29 : taux de mobilité annuelle interne ou externe selon l'employeur

	Taux de mobilité annuelle			Ensemble
	Interne	Externe emploi-emploi	Externe emploi-chômage	
État et collectivités locales	6,3	1,3	2,1	9,7
Entreprises privées de plus de 500 salariés	2,0	4,5	3,1	9,6
Entreprises privées de 50 à 499 salariés	1,2	5,6	3,9	10,7
Entreprises privées de 1 à 49 salariés	1,0	8,0	6,2	15,2
Ensemble	2,8	5,9	4,3	13,0

Lecture : chaque année, 6,3 % des salariés de l'État et des collectivités locales changent d'établissement sans changer d'employeur, c'est-à-dire en restant dans la fonction publique (moyenne établie sur 1991-2002).

Champ : salariés un an avant la date d'enquête, actifs au sens du BIT à la date de l'enquête.

Source : « Enquêtes emploi 1991 à 2002 », Insee, étude de T. Amossé, *Insee première* n° 921.

Des mobilités – externe et interne – qui s'opposent sur de nombreux points

Les deux formes de mobilité externe et interne s'opposent en fait sur de nombreux points : la première, plus fréquente dans l'hôtellerie-restauration, la construction ou le commerce, représente la majeure partie des mouvements de main-d'œuvre, notamment sur des postes peu qualifiés occupés en début de carrière ; la seconde offre des perspectives de carrière sans risque de chômage, elle concerne principalement les salariés les plus qualifiés, cadres dans les grandes entreprises ou dans la fonction publique. Signe d'une dualisation du travail, elle est aussi de plus en plus souvent synonyme de flexibilité (T. Amossé, 2003).

Au sein de la fonction publique, la mobilité concerne surtout les jeunes cadres

Ceux qui ont connu entre 1990 et 2001 une mobilité d'établissement au sein de la fonction publique sont pour 67 % des agents de moins de 40 ans et pour presque 30 % des cadres, alors que les moins de 40 ans ne représentaient que 40 % de l'ensemble des personnels, et les cadres un peu plus de 16 %. La jeunesse est, comme dans le secteur privé, un facteur favorable à la mobilité : les contraintes familiales sont encore peu pesantes, la volonté de multiplier les expériences pour acquérir des connaissances ainsi que le désir de promotion incitent à « bouger » (S. Dupays, dans l'annexe 3).

La fréquence de la mobilité interne chez les cadres s'explique notamment par les fortes incitations à la mobilité qui existent dans certains corps d'encadrement de la fonction publique de l'État et par le plus grand nombre d'opportunités dont disposent les personnels d'encadrement de l'État. Pour certaines catégories de fonctionnaires, la mobilité est même obligatoire et devient une condition à remplir pour ceux qui désirent une promotion.

Les secteurs où les personnels changent le plus d'établissement au sein de la fonction publique sont la défense, où l'obligation de mobilité a cours, les activités hospitalières et l'enseignement.

Concernant les enseignants, l'importance de cette mobilité interne a plusieurs causes. Elle peut s'expliquer comme pour les autres fonctionnaires (A. Pauron, dans l'annexe 5), par des retours dans la région d'origine après une première affectation pas toujours choisie, mais aussi par des changements fréquents d'établissement au sein de la même zone géographique. En fin de compte, un peu plus de 10 % des enseignants changent d'établissements, en moyenne, chaque année (S. Dupays, dans l'annexe 3).

Éléments sur la mobilité interne des agents de la fonction publique d'État
(Voir les études d'A. Pauron et de P. Massal en annexes 4 et 5)

La mobilité des agents titulaires de l'État peut être considérée sous trois formes : lorsqu'elle est géographique, elle traduit un changement de zone de fonction ou de département à l'intérieur de la même zone ; catégorielle, elle signifie un changement de catégorie socioprofessionnelle ; structurelle, elle décrit un changement de ministère ou de grande entité à l'intérieur du même ministère. En moyenne, ces taux de mobilité ¹⁸ varient entre 1989 et 2001 de 1,6 à 4,5 %. Même si leurs caractéristiques globales sont différentes, ces trois mobilités semblent liées entre elles : connaître l'une de ces mobilités accroît fortement la probabilité de connaître les deux autres.

La mobilité géographique concerne plus particulièrement les jeunes, cadres administratifs et techniques, ou encore les personnels de la police et des prisons et les professions intermédiaires administratives, de police et de prisons. La mobilité catégorielle est plutôt l'apanage des femmes plus âgées, et concerne particulièrement les professions intermédiaires de l'enseignement du fait de la reclassification des instituteurs en professeurs des écoles. Enfin, la mobilité structurelle, comme la mobilité géographique est plutôt ouverte aux jeunes cadres administratifs et professions intermédiaires administratives, de police et de prisons mais aussi aux employés et personnel de services (A. Pauron, dans l'annexe 5).

Comment expliquer cette mobilité ? Une des raisons avancées est le « retour au pays ». En 1998, 46 % des agents de l'État travaillaient dans leur département de naissance. Certains départements, pour des raisons démographiques, économiques ou pour d'autres raisons, notamment individuelles, produisent plus de fonctionnaires qu'il n'existe d'emplois publics localement. C'était le cas des départements du sud-ouest et de l'ouest de la France. Les fonctionnaires chercheront à regagner leur département de naissance avant leur départ à la retraite. En effet, la mobilité fait partie de la vie de nombre de fonctionnaires de l'État. Après quelques années d'exercice, ils amorcent en général un mouvement de « retour au pays ». Ainsi, en 1998, si 77 % des agents de 20 ans avaient quitté leur département de naissance, seuls 61 % des fonctionnaires âgés de 30 ans viennent hors de leur département de naissance, puis 50 % à partir de 45 ans. En moyenne, un fonctionnaire retournait donc au pays avant l'âge de 45 ans, et ce mouvement, qui s'étalait sur 25 ans environ, concernait environ 25 % d'entre eux, soit 15 000 migrations par an. Toutefois, ce retour au pays s'effectue dans des conditions plus ou moins difficiles, selon la mobilité envisagée et la profession exercée. La mobilité géographique est plus aisée pour un agent titulaire de l'État dans un corps de service déconcentré (P. Massal, dans l'annexe 4).

La mobilité vers le secteur privé des agents de la fonction publique, bien que relativement réduite, est aussi l'apanage des jeunes cadres lorsqu'ils sont titulaires

Les titulaires qui partent dans le privé sont principalement des jeunes hommes (près de 2/3 ont moins de 40 ans contre 1/3 parmi le personnel stable) et assez qualifiés (cadres ou professions intermédiaires à 70 % contre 50 % chez les stables), probablement des surdiplômés.

Alors que la mobilité interne concerne plus particulièrement les agents de la fonction publique de l'État ¹⁹, les salariés qui partent dans le privé appartiennent souvent à la fonction publique hospitalière, ce qui confirme la forte mobilité des professionnels de la santé observée dans d'autres études (S. Audric et X. Niel, 2002).

Éléments sur la mobilité des agents de la fonction publique hospitalière
(S. Audric et X. Niel, 2002)

En 2001, parmi les 587 000 professionnels de santé salariés de l'hôpital public (210 000 infirmiers, 173 000 aides-soignants, 96 000 agents de service hospitalier, 58 000 médecins et pharmaciens et 50 000 autres paramédicaux), 11 % n'y travaillaient pas l'année précédente. Les flux d'arrivée vers le secteur hospitalier public s'accélérent en 2001 pour les infirmiers et les agents de service hospitaliers, notamment en provenance des établissements

18. La mobilité est ici prise au sens « fort » (cf. la note 17).

19. 82 % des mobiles au sein de la fonction publique appartiennent à la fonction publique d'État alors que le poids de l'État dans l'ensemble des trois fonctions publiques est à peine supérieur à 50 % (Stéphanie Dupays, annexe 3).

sociaux et hospitaliers privés. Toutefois, les flux de départs de l'hôpital public équilibrent globalement ceux des arrivées, y compris en ce qui concerne les échanges avec les autres secteurs. L'âge moyen d'entrée et de sortie de l'hôpital public augmente en fonction du niveau de qualification de la profession. On distingue ainsi trois profils de mobilité :

- les agents de service hospitaliers sont proportionnellement plus nombreux à arriver chaque année de l'extérieur (chômage ou inactivité) et à partir (16 % des effectifs). Recrutés jeunes, entre 20 et 24 ans, ils quittent relativement tôt le secteur (avant 35 ans) ;
 - les aides-soignants, infirmiers, sages-femmes et professions de rééducation dont l'âge moyen au recrutement s'étale davantage, entre 20 et 29 ans, viennent souvent d'une autre activité (études, hôpitaux privés, secteur social). Leurs arrivées à l'hôpital public s'équilibrent avec les départs (10 % des effectifs chaque année), ou se font souvent en provenance ou en direction d'établissements sanitaires et sociaux du secteur privé ;
 - les médecins et pharmaciens, embauchés après leurs études, en moyenne vers 30 ans, sont en proportion les plus nombreux à quitter le secteur chaque année (16,5 %) et partent de l'hôpital public, pour 60 % d'entre eux, entre 30 et 40 ans. Par ailleurs, les départs à la retraite augmentent depuis 1993 pour l'ensemble des professions hospitalières du secteur public, avec une accélération prévisible pour les professions les plus diplômées.
-

Chez les non-titulaires de la fonction publique, une partie des mobiles externes ressemble aux titulaires et une partie est composée de salariés peu diplômés. Le fait que ces salariés faiblement qualifiés soient relativement plus mobiles, alors qu'il leur serait souvent plus profitable de ne pas bouger, semble montrer qu'il s'agit fréquemment de mobilité contrainte. Toutefois, les emplois de non-titulaires seraient un bon marchepied en début de vie active vers un emploi stable dans le secteur privé (Cereq, 2002).

La mobilité, obligée ou volontaire entre les administrations propres à chaque fonction publique mais aussi vers le secteur privé est devenue un élément important d'évolution des carrières. Bien entendu, ces analyses, fondées sur les travaux que l'OEP a décidé d'engager afin de mieux cerner la réalité de cette mobilité, restent partielles et invitent à de nombreux compléments. À ce titre, il serait important d'établir le lien entre mobilité et dynamique de carrière. La mobilisation de sources de données, comme les DADS, permettront de mieux cerner ces mouvements.

Chapitre 2

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

Depuis sa création, l'Observatoire de l'emploi public s'est fait l'écho des différentes initiatives prises dans les trois fonctions publiques en termes de GPEEC. Initiées dès le début des années 90, celles-ci ont été nombreuses mais peu valorisées au cours de la dernière décennie. Présentées à la journée d'étude organisée sur ce thème en avril 2001, elles ont été synthétisées dans les rapports de juin 2001 et d'octobre 2002.

Le bilan établi, dans le rapport d'octobre 2002, montrait que l'année 2000 avait marqué un tournant. Le développement des démarches de GPEEC constituait, en effet, l'un des volets d'action essentiels prévus par les protocoles d'accord du 14 mars 2000 « sur l'organisation du service public hospitalier » et du 10 juillet 2000 « sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques et sur une meilleure gestion de l'emploi public ». Confirmant cette orientation, le CIRE du 12 octobre 2000 avait conclu que tous les ministères devaient se doter d'un plan de GPEEC.

Conformément à cette orientation :

- un Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, présidé par le directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, a été installé le 17 avril 2002. Il a examiné son programme de travail le 30 septembre 2002 ;
- les initiatives des différents acteurs de la fonction publique territoriale se sont multipliées. C'est ainsi qu'en application de l'article 18 de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, les centres de gestion de la fonction publique territoriale ont développé leurs outils d'analyse ;
- enfin, tous les ministères ont engagé dès 2001 une réflexion globale sur la GPEEC et, pour certains d'entre eux, défini des plans d'action visant à couvrir à terme l'ensemble des fonctions qu'ils assurent. L'importance des enjeux auxquels l'État est confronté a conduit le Gouvernement à accélérer le calendrier de ces travaux et à demander aux ministères de mener dès cette année un travail de réflexion et de prospective sur les compétences et les effectifs nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Ce chapitre fait le point des travaux réalisés dans chacune des fonctions publiques au cours de l'année 2003.

Chargé de coordonner les démarches de GPEEC pour la fonction publique de l'État et d'apporter son appui méthodologique à celles entreprises par les différents acteurs des deux autres fonctions publiques, l'Observatoire a aussi pour mission de favoriser la réflexion collective et les échanges d'expérience en organisant des journées d'étude. Trois se sont déjà tenues, l'une le 26 avril 2001 sur « la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences : anticiper pour mieux gérer », l'autre le 3 avril 2002 sur « la fonction publique face au défi démographique : comment recruter demain ? », la troisième le 26 mars 2003 a eu pour thème « comment l'approche métier

peut-elle être développée dans le respect d'une fonction publique de carrière ? ». D'autres sont envisagées...

Les travaux de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière²⁰

Dans son programme de travail arrêté le 30 septembre 2002, l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière (ONEMFPH) se fixait, dans une perspective pluriannuelle, quatre axes d'études :

- suivre l'évolution des emplois dans la fonction publique hospitalière (état des lieux statistiques, répertoire des métiers hospitaliers) ;
- contribuer au développement d'une stratégie de gestion prévisionnelle et proposer des orientations, en particulier en matière de formation (impact de la VAE dans la fonction publique hospitalière, état des lieux des écoles et instituts de formation préparant aux métiers sanitaires et du social) ;
- apprécier l'évolution des métiers, des fonctions et des qualifications (recensement, diffusion, valorisation des travaux déjà réalisés par les partenaires autour des métiers, approfondissement de la prospective sur les métiers du laboratoire) ;
- recenser les métiers nouveaux et leurs caractéristiques (les nouveaux métiers effectivement exercés et les métiers émergents).

Les travaux réalisés cette année ont essentiellement porté sur le suivi des emplois hospitaliers. À l'actualisation jugée prioritaire du répertoire des métiers, est venu s'ajouter l'examen des évolutions démographiques des effectifs de la fonction publique hospitalière. L'accord du 9 janvier 2003 entre le ministre de la Santé et six organisations syndicales représentatives du secteur hospitalier sur les aménagements à apporter à la réduction du temps de travail a prévu que soient établis des exercices de projection sur les effectifs.

Ces premiers travaux, qui contribuent au développement d'une stratégie de gestion prévisionnelle et prospective, devraient permettre de dégager des orientations prioritaires en matière de formation, de recrutement, de mobilité professionnelle, de VAE...

Le suivi des évolutions démographiques

Concernant les évolutions démographiques, la DHOS a centré son analyse sur la démographie des personnels de la FPH (titulaires). Toutefois, chargée d'encadrer l'évolution démographique des professions de santé en collaboration avec la direction générale de la santé, la DHOS prend en compte dans ses analyses globales les besoins de l'hôpital public ainsi que ceux des secteurs privé et libéral. Comme cela avait été noté dans le rapport annuel de l'Observatoire de l'emploi public de juin 2001 (page 70), le relèvement des quotas infirmiers à 26 000 en 2000 a été décidé au vu de la situation prospective globale du marché du travail.

« La situation démographique de ce corps, révélée par les études statistiques de la Drees et de la DHOS, a permis de mettre en lumière des déséquilibres : d'ici 2010, un tiers des infirmières devrait partir à la retraite, la pyramide des âges étant marquée par les nombreux recrutements de la décennie 1975-1985. La diminution des recrutements dans les années 90 conduit, quant à elle, à une faible représentation des tranches d'âge les plus jeunes. Cette déformation de la pyramide des âges, qui vient souligner a posteriori les effets pervers des recrutements en

20. Cette partie du rapport a été rédigée en collaboration avec la sous-direction « professions paramédicales et personnels hospitaliers » de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins.

« coups d'accordéon », a motivé le lancement par la DHOS d'un travail prévisionnel visant à définir de manière pluriannuelle (pour les années 2000, 2001 et 2002) les recrutements dans les écoles d'infirmières afin de faire face aux difficultés se faisant jour sur le marché de l'emploi infirmier ».

Le tableau 30 montre la répartition par mode d'exercice des professions de santé réglementées par le Code de la santé publique telle qu'elle est définie dans le répertoire Adeli publié par la Drees.

Tableau 30 : répartition ²¹ par secteur d'activité des professions de santé réglementées au 1^{er} janvier 2002 en France métropolitaine

Secteurs d'activité	Salariés						Total salariés	Libéraux	Total	Part des salariés dans l'effectif total
	Hôpital public	Établissement privé PSPSH	Établissement privé non PSPH	Établissement pour handicapés	Établissement pour personnes âgées	Autres secteurs				
Infirmiers	222 727	24 865	51 421	3 186	10 131	39 939	352 269	58 590	410 859	85,7 %
Sages-femmes	8 223	637	2 888	-	-	1 242	12 990	2 132	15 122	85,9 %
Masseurs-kinésithérapeutes	6 020	2 339	1 426	1 031	-	1 296	12 112	43 236	55 348	21,9 %
Orthophonistes	748	204	53	1 445	-	468	2 918	11 405	14 323	20,4 %
Orthoptistes	150	15	28	-	-	334	527	1 782	2 309	22,8 %
Psychomotriciens	1 400	184	91	2 329	-	720	4 724	362	5 086	92,9 %
Pédicures-podologues	65	8	3	-	-	111	187	9 283	9 470	2,0 %
Ergothérapeutes	1 608	952	400	877	100	429	4 366	67	4 433	98,5 %
Audio-prothésistes	-	-	-	-	-	923	923	603	1 526	60,5 %
Opticiens-lunetiers	-	-	-	-	-	7 692	7 692	4 218	11 910	64,6 %
Manipulateurs ERM	12 304	1 864	2 395	-	-	5 826	22 389	61	22 450	99,7 %
Médecins (omnipraticiens et spécialistes)	49 528	5 693	1 297	nd	nd	23 045	79 563	119 136	198 699	40,0 %
Chirurgiens dentistes	237	20	11	-	-	2 576	2 844	37 637	40 481	7,0 %
Pharmaciens	3 330	328	699	-	-	24 036	28 393	33 661	62 054	45,8 %
Total professions réglementées	306 340	37 109	60 712	8 868	10 231	108 637	531 897	322 173	854 070	62,3 %

Notes :

- les chiffres présentés ici s'appuient, conformément aux publications de la Drees, sur la seule activité principale des professionnels ;
- la majorité des libéraux travaillent en cabinet (individuel ou de groupe) ou ont opté pour l'exercice en société. Toutefois, certains exercent en secteur hospitalier.

Source : Drees ²².

Parmi les personnels non médicaux pour lesquels l'hôpital public est un secteur d'activité possible, on distingue deux types de personnel selon qu'il est plutôt salarié ou libéral :

- l'exercice essentiellement salarié concerne les infirmiers (employés à plus de 50 % par l'hôpital public, près de 20 % à l'hôpital privé, 15 % en libéral), les sages-femmes (quasiment le même profil que les infirmiers), les ergothérapeutes (plus d'un tiers dans un établissement public de santé, un peu moins dans un hôpital privé et le reste principalement dans un établissement pour handicapés), les manipulateurs radio (employés à plus de 50 % par l'hôpital public) et les psy-

21. Les données du répertoire Adeli peuvent différer des chiffres issus de l'enquête SAE (statistique annuelle d'établissements) relative aux seuls établissements sanitaires. Au 31 décembre 2001, les professions de santé réglementées (hors professions médicales) comptaient 231 991 salariés de l'hôpital public d'après la SAE contre 253 245 selon Adeli. Il faut noter que la SAE ne permet pas de distinguer les salariés exclusifs des salariés mixtes (exerçant aussi en libéral) contrairement au fichier Adeli qui regroupe généralement ces derniers avec les libéraux. De plus, les données SAE présentées ici ne comprennent pas les non-titulaires sur crédits de remplacement. Rappelons que les professions de santé réglementées ne constituent qu'une partie (1/3 environ) de la FPH travaillant à l'hôpital public. À ces derniers, il faut ajouter les personnels des filières administrative, technique et ouvrière, socio-éducative ainsi que d'autres personnels soignants (agents de service hospitalier, aides-soignants...) ou médico-techniques.

22. Drees : « Les professions de santé au 1^{er} janvier 2002 », *Série Statistiques* n° 33, mai 2002 ; « Les médecins : estimations au 1^{er} janvier 2002 », *Série Statistiques* n° 44, décembre 2002.

chomotriciens (près de la moitié salariés d'un établissement pour personnes handicapées, un peu moins d'un tiers salariés de l'hôpital public) ;

– la seconde catégorie de professionnels caractérisée par un exercice majoritairement libéral regroupe les masseurs kinésithérapeutes (78 % en libéral, 11 % à l'hôpital public, 7 % à l'hôpital privé), les pédicures podologues, orthophonistes et orthoptistes.

Concernant les médecins, l'exercice libéral atteint 60 % des effectifs. Seul un quart des médecins exerce à l'hôpital public ; ils sont toutefois de plus en plus nombreux à y travailler, surtout en tout début de carrière ²³.

Professions de santé : des évolutions contrastées

Compte tenu de cette diversité des secteurs d'activité, les travaux synthétisés dans le rapport du professeur Y. Berland (publié en novembre 2002) constituent dès lors une référence pour la DHOS.

Tableau 31 : principaux résultats des études prospectives sur la démographie des professions de santé

Professions	Projections du nombre de professionnels en activité	Hypothèses ¹
Infirmiers	>500 000 en 2010, 560 000 en 2020	Quotas maintenus au niveau de 2002 (26 436 élèves/an) ²
Sages-femmes	progression ralentie mais continue avec une stabilisation autour de 17 000 en 2020	Quotas maintenus au niveau de 1999 (723 élèves/an)
Masseurs-kinésithérapeutes	79 100 en 2020, soit une densité de 125 kinésithérapeutes pour 100 000 habitants contre 93/100 000 en 2000	Quotas maintenus au niveau de 2003 (1 560 y compris DOM) + maintien du nombre d'autorisations d'exercice (1 200) délivrées à des kinésithérapeutes diplômés de pays européens
Médecins	189 800 en 2010, soit une densité de 311 médecins pour 100 000 habitants (contre 332/100 000 en 2000), 158 400 en 2020 (253/100 000)	<i>Numerus clausus</i> maintenu à sa valeur de 2002 (4 700)

1. Les comportements de cessation d'activité des professionnels sont supposés constants.

2. Le quota d'infirmiers a été relevé en 2003 à 30 000.

Source : études Drees.

De ces différents travaux certaines conclusions ont pu être tirées. Avec une hypothèse de maintien des quotas à leur niveau actuel, trois groupes de professions de santé ont été isolés en fonction de leurs perspectives démographiques :

– les médecins dont la densité (nombre de praticiens pour 100 000 habitants) va fortement diminuer dans les années à venir. Selon la Drees ²⁴, dans l'hypothèse d'un maintien des comportements de cessation d'activité constatés aujourd'hui et du *numerus clausus* à sa valeur de 2002 (4 700), le nombre de médecins devrait rester stable autour de sa valeur actuelle avant de décroître à 189 800 en 2010. La densité médicale de 332 médecins pour 100 000 habitants en 2000 devrait diminuer pour atteindre 311 en 2010 et 284 en 2015. La part des salariés hospitaliers devrait passer de 29 % en 2000 à 31 % en 2015 ; le secteur libéral connaîtrait au contraire une diminution relative de ses effectifs avec 57 % en 2015 contre 60 % en 2000 ;

– les chirurgiens dentistes, les pharmaciens, les orthophonistes, les orthoptistes, dont les effectifs devraient diminuer à moyen terme ;

– les autres professions dont la population devrait poursuivre son augmentation au cours des prochaines années.

23. Drees : « Les médecins hospitaliers depuis le milieu des années 80 : davantage de débuts de carrière à l'hôpital », *Études et Résultats* n° 145, novembre 2001.

24. Drees : « La démographie médicale à l'horizon 2020 : une réactualisation des projections à partir de 2002 », *Études et Résultats* n° 161, mars 2002.

Concernant les sages-femmes, les projections ²⁵ tablent sur une progression continue mais ralentie du nombre de sages-femmes en exercice. Il devrait se stabiliser autour de 17 000 en 2020 sous l'hypothèse de maintien des quotas au niveau de 1999 (723).

Concernant les infirmiers, les projections démographiques ²⁶ fondées sur les flux rencontrés actuellement indiquent que leurs effectifs poursuivraient leur progression rapide jusqu'en 2006 puis à un rythme moindre jusqu'en 2020. Depuis 2000, suite au relèvement des quotas d'entrées en école, plus de 26 000 infirmiers entrent en formation chaque année.

Concernant les masseurs-kinésithérapeutes, un maintien du quota d'entrées en écoles à 1 560 en France (y compris les DOM), niveau fixé pour 2003, ainsi qu'un maintien du nombre d'autorisations d'exercice délivrées à des kinésithérapeutes diplômés de pays européens à 1 200, chiffre estimé pour 2003, aboutirait en 2020 à un nombre de 79 100 kinésithérapeutes ²⁷, soit une augmentation de 42 % par rapport à 2002. Compte tenu de la croissance de la population projetée sur cette période (+ 5 %), la densité passerait de 93 kinésithérapeutes pour 100 000 habitants en 2002 à 125/100 000 en 2020. Sans les 1 200 autorisations d'exercice délivrées annuellement, le seul maintien du quota à 1 560 jusqu'en 2020 entraînerait une augmentation des effectifs de 8 %.

Comme le rappelle le rapport de Y. Berland, ces projections démographiques sont toutefois à considérer avec précaution, car les hypothèses ne tiennent pas compte des évolutions technologiques et thérapeutiques probables, ni ne considèrent les modifications de comportements envisageables des professionnels et des usagers.

C'est bien évidemment dans ce contexte général et pour affiner l'analyse que la DHOS a mené un exercice de projection sur les seuls personnels titulaires (hors ceux de la filière médico-sociale) de la fonction publique hospitalière. Ces travaux complémentaires visent à mieux définir la politique de GRH hospitalière, et notamment visent à mieux adapter sa politique de recrutement et de formation continue.

Personnels de la fonction publique hospitalière : un pic des départs à la retraite en 2012

Pour connaître les besoins en personnels hospitaliers à venir, un travail de projection de départs en retraite a été effectué pour l'ensemble des corps des personnels titulaires de la fonction publique hospitalière ²⁸.

Comme les autres fonctions publiques, la fonction publique hospitalière n'échappe pas au vieillissement démographique. Entre 1998 et 2001, l'âge moyen du personnel non médical titulaire est passé de 40,8 ans à 41,7 ans. Globalement, la classe d'âge la plus nombreuse, de 40-44 ans en 1998, a glissé à 45-49 ans en 2001. La part des 50 ans et plus de 17 % au 31 décembre 1998 atteint les 21 % au 31 décembre 2001 (cf. graphique 4).

Ce vieillissement de la structure par âge des personnels non médicaux de la FPH a bien évidemment des conséquences sur le nombre des départs à la retraite.

Un pic des départs en 2012 pour l'ensemble des titulaires de la FPH, des évolutions différentes selon les filières

La FPH connaîtra d'ici 2015 plus de 383 000 départs en retraite, soit 55 % de ses effectifs de 1999. Le maximum des départs se situe en 2012 avec près de 30 000 départs estimés, soit plus

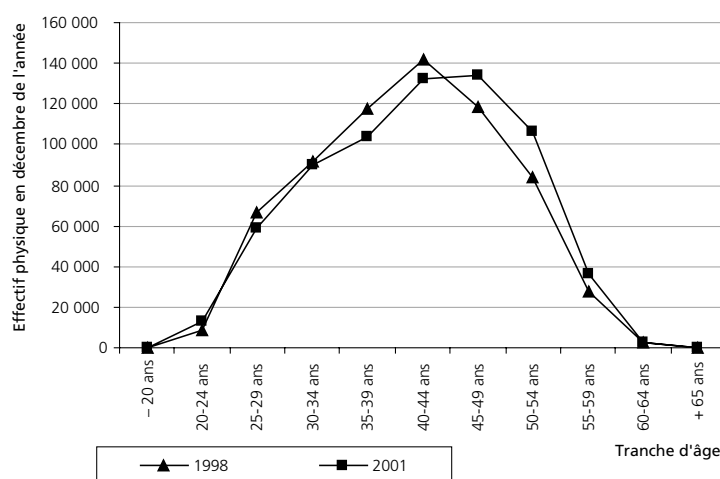
25. Drees : « Les sages-femmes : une profession en expansion », *Études et Résultats* n° 17, mai 1999.

26. Annexe A (chapitre III) au projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2004.

27. Drees : « Les masseurs-kinésithérapeutes en France : situation en 2002 et projections à l'horizon 2020 », *Études et Résultats* n° 242, juin 2003.

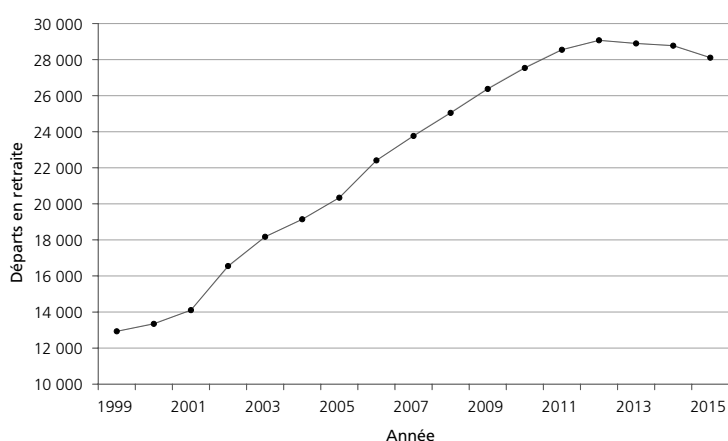
28. L'exercice a été réalisé – à législation constante au moment où l'étude a été menée, à savoir antérieurement à la loi n° 2003-775 du 21 août 2003, portant réforme des retraites –.

Graphique 4 : répartition par âge du personnel titulaire non médical des établissements publics de santé – France entière



Source : données SPE redressées avec la SAE.

Graphique 5 : départs en retraite des fonctionnaires hospitaliers



Source : DHOS.

du double des départs observés en 1999 (hors corps de direction, traités à part). Comme le montre le graphique 5, la décélération des départs s'amorce à partir de 2013.

Le poids du cumul des départs en retraite sur la période 1999-2015 par rapport à l'effectif présent début 1999 varie selon les filières (cf. le tableau 32). C'est la filière technique et ouvrière qui connaîtra proportionnellement le plus grand nombre de départs d'ici 2015 (58 % de son effectif de base). Vient ensuite la filière des services de soins avec 56 % de sa population qui partira à la retraite sur la période étudiée. La filière administrative sera globalement la moins « touchée » avec 47 % de l'effectif 1999 qui devrait partir en retraite d'ici 2015 (hors corps de direction).

Concernant les corps de direction, le taux cumulé de départ en retraite d'ici 2015 relativement à l'effectif 2003 est estimé à 57 % (cf. le tableau 33).

Les dynamiques d'évolution varient aussi d'une filière à l'autre. Comme l'illustre le graphique 6, les filières administrative et médico-technique connaîtront une forte accélération des départs à partir de 2005. Pour les filières technique et ouvrière et des services de soins, l'augmentation des départs en retraite sera en revanche plus régulière sur la période. Ainsi, alors que leurs taux cumulés de départ sont plus faibles, les filières administrative et médico-technique devraient avoir en fin de période des taux de départ supérieurs à ceux des filières technique et ouvrière et des services de soins.

Tableau 32 : départs en retraite des personnels de la FPH par grandes filières à l'horizon 2015, hors filière médico-sociale et corps de direction

Filières	Effectifs ¹ titulaires début 1999	Projections des départs en retraite				Cumuls des départs de 1999 à 2015	Taux cumulés de départ par rapport à l'effectif 1999
		2000	2005	2010	2015		
Administrative ²	80 028	956	1 581	2 820	3 455	37 352	47 %
Soignante	503 216	9 842	15 518	19 928	19 723	279 418	56 %
Médico-technique ³	31 089	283	607	1 273	1 456	15 437	50 %
Technique et ouvrière	87 699	2 263	2 634	3 516	3 471	50 899	58 %
Ensemble	702 032	13 344	20 340	27 537	28 105	383 106	55 %

1. Effectifs physiques.

2. Hors corps de direction traités à part.

3. Hors cadres intégrés à la filière soignante.

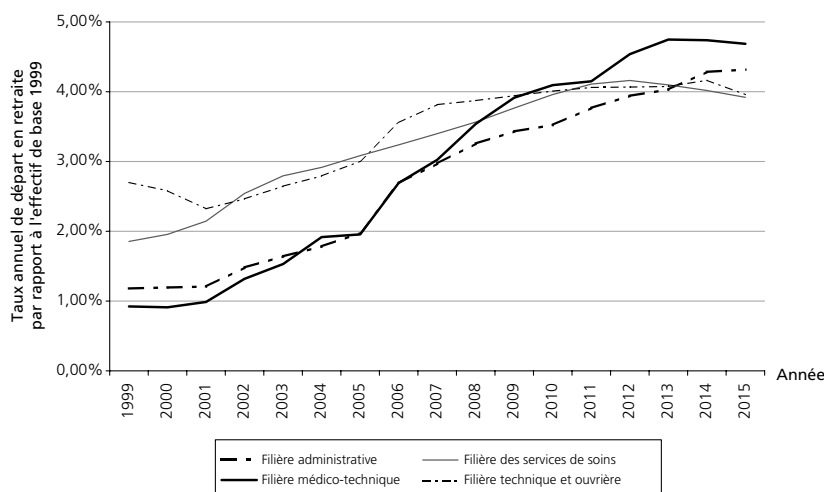
Source : DHOS.

Tableau 33 : départs en retraite des corps de direction (filière administrative) à l'horizon 2015

Effectifs début 2003	Projections des départs en retraite			Cumul des départs de 2003 à 2015	Taux cumulés de départ par rapport à l'effectif 2003
	2005	2010	2015		
4 513	142	251	194	2 556	57 %

Source : DHOS.

Graphique 6 : taux annuels de départ en retraite par filière de 1999 à 2015



Source : DHOS

Des dynamiques d'évolution très variables aussi selon les corps au sein d'une même filière

La diversité des dynamiques d'évolution par filière que l'on vient de voir se retrouve au sein d'une même filière, pour les différents corps.

Le graphique 7 récapitule par filière et pour chaque corps la part de l'effectif 1999 (2003 pour les corps de direction) qui pourrait partir en retraite d'ici 2015. Il synthétise aussi la diversité des situations entre les filières d'une part, et entre les corps au sein d'une même filière d'autre part.

En résumé, la situation apparaît la plus préoccupante pour :

- le corps des attachés d'administration hospitalière dont 82 % de l'effectif de 1999 partira à la retraite d'ici 2015 ;
- les corps d'encadrement des filières des services de soins et médico-technique (plus de 85 % de départs cumulés sur la période étudiée) ;
- les corps de chefs de garage et agents chefs (95 % de départs par rapport à l'effectif 1999), contremaîtres (85 %), agents techniques (82 %) de la filière technique et ouvrière ;
- les corps d'aides de laboratoire, d'aides de pharmacie et d'aides d'électroradiologie de la filière médico-technique (corps de catégorie C déjà placés en voie d'extinction) avec respectivement 72 %, 67 % et 76 % des effectifs de 1999 qui partiront en retraite d'ici 2015 ;
- et dans une moindre mesure, les corps de direction de la filière administrative.

Les autres corps de la fonction publique hospitalière connaîtront sur la période 1999-2015, un volume de départs voisin de (voire inférieur à) 50 % de leur effectif initial. On peut citer l'exemple des agents administratifs mais aussi celui des ergothérapeutes, diététiciens et psychomotriciens pour lesquels le cumul des départs en retraite sur la période étudiée sera inférieur au tiers des effectifs présents en 1999. Toutefois, pour les trois corps de rééducation (filière des services de soins) précités, les départs estimés augmentent d'année en année et n'affichent pas de baisse sur la période étudiée. La situation la plus critique en termes de départs en retraite devrait donc, pour ces corps, intervenir après 2015.

L'exemple précédent montre l'importance de tenir compte, en plus du volume global des départs, de leur profil d'évolution sur la période considérée. En effet, les corps confrontés à la plus forte proportion de départs ne sont pas forcément ceux pour lesquels la situation la plus critique (« pic » des départs) interviendra le plus tôt. Ou encore, des « pics » simultanés peuvent refléter des taux globaux de départ différents.

Ces différences de calendrier et de nombre de départs en retraite, entre les corps d'une même filière, s'expliquent par la démographie de chaque corps et principalement par sa structure par âge.

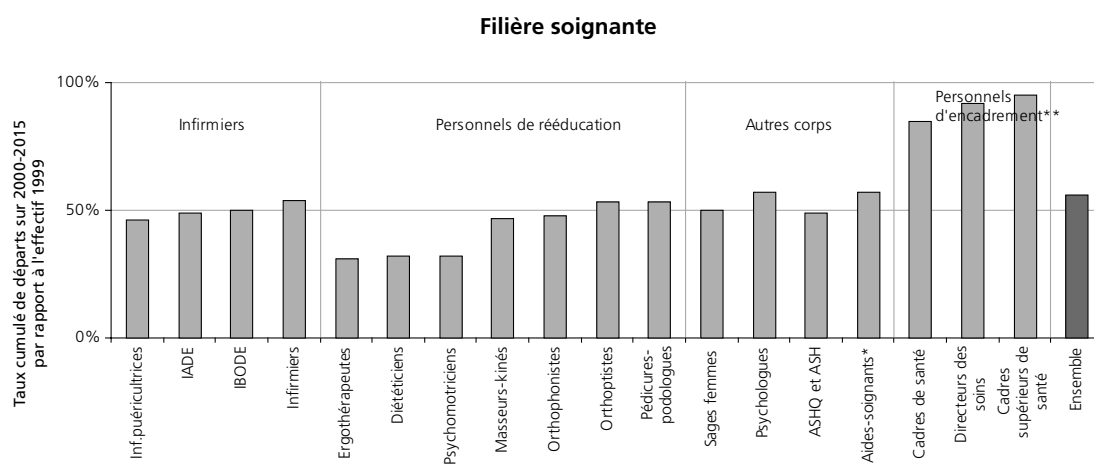
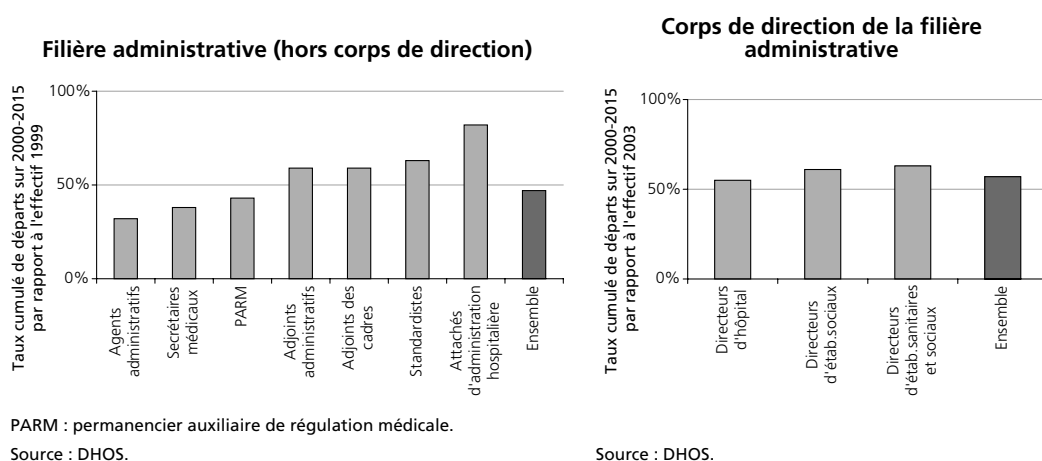
Concernant la **filière administrative**, les corps de secrétaire médical et d'agent administratif ainsi que les permanenciers auxiliaires de régulation médicale devraient connaître la situation la moins préoccupante de la filière. En effet, les départs les plus importants ne devraient intervenir qu'en fin de période (2014-2015) et le pourcentage d'agents partis en retraite entre 1999 et 2015 serait de l'ordre de 40 %.

En revanche, les attachés d'administration hospitalière et adjoints des cadres hospitaliers dont les taux cumulés de départ sur la période étudiée sont différents (respectivement 82 % et 59 % de leur effectif de 1999) connaîtront leur maximum de départ la même année (2010).

Enfin, concernant les corps de direction (directeurs d'hôpitaux, directeurs d'établissements sanitaires et sociaux, directeurs d'établissements sociaux) pour lesquels l'année de base considérée pour les projections est 2003 ²⁹, ce sont les directeurs d'établissements sanitaires et sociaux qui, proportionnellement à l'effectif initial, seront les plus touchés par les départs en retraite (63 %) contre respectivement 55 % et 61 % pour les directeurs d'hôpitaux et les directeurs d'établissements sociaux. Néanmoins, c'est pour le corps des directeurs d'établissements sociaux que les départs massifs interviendront le plus rapidement (pic en 2008) (cf. le graphique 8).

29. Les données utilisées proviennent de la base GIDHES (gestion informatisée des directeurs d'hôpitaux et d'établissements sociaux) qui permet d'obtenir les effectifs par âge des corps au 01 janvier 2003 et les départs en retraite intervenus sur la période 1998-2002.

Graphique 7 : taux cumulés de départ en retraite d'ici 2015 par rapport à l'effectif 1999

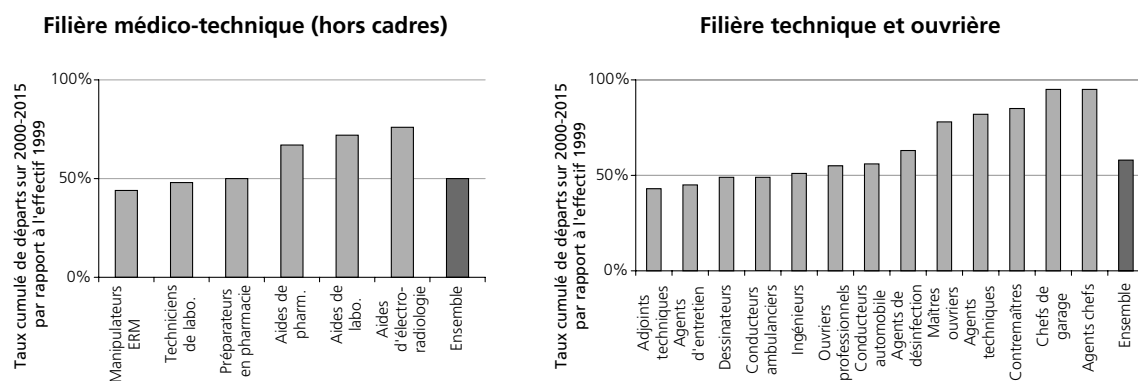


IADE : infirmier anesthésiste diplôme d'État, IBODE : infirmier des blocs opératoires diplôme d'État, ASH(Q) : agent de service hospitalier (qualifié).

* Y compris les aides médico-psychologiques et auxiliaires de puériculture.

** Y compris les cadres issus de la filière médico-technique.

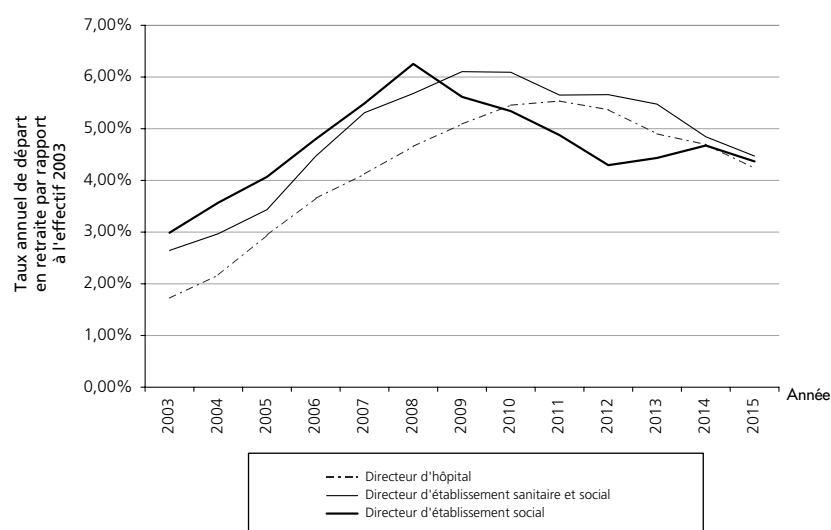
Source : DHOS.



Source : DHOS.

Source : DHOS.

Graphique 8 : taux annuels de départ en retraite des corps de direction sur la période 2003-2015

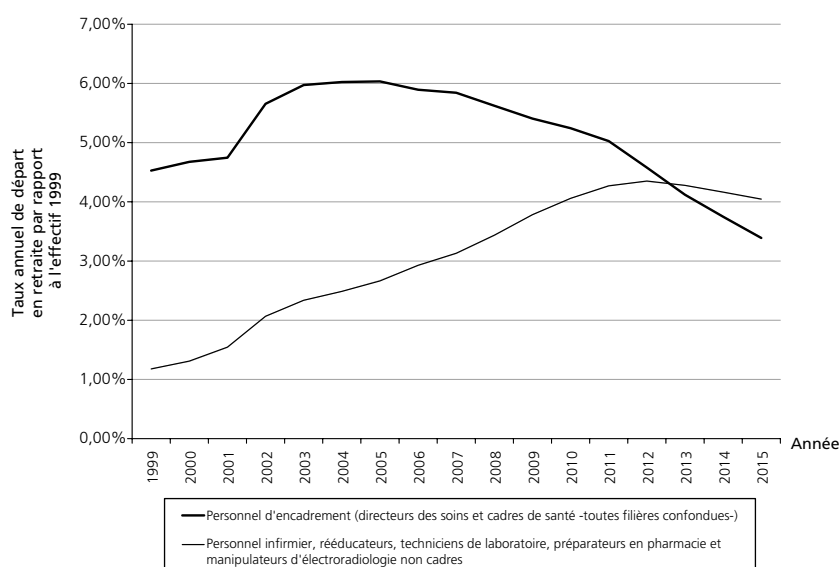


Source : DHOS.

Au sein de la **filière des services de soins**, le décalage temporel entre les départs en retraite des personnels d'encadrement ³⁰ et ceux des personnels non cadres est très important puisque pour les premiers, le maximum des départs sur la période étudiée devrait intervenir en 2004 contre 2012 pour les non cadres ³¹ (cf. le graphique 9).

Parmi les **corps d'encadrement**, les cadres supérieurs de santé, avec 95 % de leur effectif de 1999 qui devraient partir en retraite d'ici 2015 et avec un pic atteint en 2003, seront les plus touchés. Pour les directeurs de soins dont le total des départs estimés s'élève à 92 % de l'effectif initial, le maximum ne sera atteint qu'en 2008.

Graphique 9 : taux annuels de départ en retraite des personnels cadres et non cadres



Source : DHOS.

30. Directeurs des soins, cadres supérieurs de santé et cadres de santé (toutes filières confondues).

31. Y compris certains corps de la filière médico-technique.

S'agissant des *personnels infirmiers* (spécialisés³² ou non), la proportion de départs est relativement semblable quelle que soit la spécialité : un infirmier sur deux sera parti à la retraite d'ici 2015. Cependant en termes de calendrier, ce sont les infirmiers et les puéricultrices qui seront confrontés le plus tôt (dès 2011) aux plus forts départs. Quant aux infirmiers anesthésistes et ceux des blocs opératoires, les pics de départs n'interviendront qu'à partir de 2014.

Concernant les *corps de rééducation* qui verront 50 % de leur effectif partir en retraite d'ici 2015 (orthophonistes, orthoptistes, masseurs kinésithérapeutes, pédicures podologues), les départs les plus forts s'étaleront de 2008 pour les pédicures podologues à 2013 pour les masseurs kinésithérapeutes.

À propos de la **filière technique et ouvrière**, il convient de préciser que même si les corps les plus touchés en termes de taux global de départ sur la période étudiée sont d'effectifs très limités (216 chefs de garage et 664 agents chefs en 1999), ils constituent des corps d'encadrement et de débouchés, correspondant de ce fait à une progression de carrière pour le personnel ouvrier.

En conclusion

Globalement, plus de la moitié des fonctionnaires hospitaliers en poste en 1999 auront pu faire valoir leur droit à la retraite d'ici 2015. La situation apparaît encore plus délicate pour les corps d'encadrement avec plus de 80 % de départs. Les calendriers des départs estimés diffèrent entre les filières mais aussi au sein d'une même filière entre les corps.

En termes de gestion des ressources humaines, des réponses possibles à ces départs massifs en retraite sont au niveau national l'ajustement de la politique des quotas, au niveau local, le renforcement des outils d'analyse et de projection des besoins. C'est une des fonctions du répertoire des métiers hospitaliers que de qualifier plus finement les besoins en effectifs et en formation.

Le répertoire des métiers hospitaliers et l'approche emplois compétences

Véritable demande des établissements de santé et de leur personnel, en attente d'un outil de management aux utilisations multiples (évaluation, recrutement, formation, mobilité, promotion professionnelle...), l'actualisation du répertoire des métiers hospitaliers a constitué un des axes majeurs de travail de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière.

Alors que les fortes évolutions technologiques et concurrentielles que connaît le milieu de la santé depuis une décennie, rendent encore plus nécessaire le passage d'une approche statutaire traditionnelle à une approche emploi/compétence, le premier répertoire des emplois établi en 1991, à l'initiative du ministère chargé de la Santé, apparaissait en partie obsolète.

Un répertoire pour une gestion collective et individuelle des ressources humaines

Le répertoire des métiers, réalisé en 1991, constituait au départ un outil de gestion de la formation continue. Mais au-delà, ses utilisations peuvent être nombreuses, à la fois pour la gestion collective et la gestion individuelle des ressources humaines.

32. Les infirmiers spécialisés sont les puéricultrices, les IADE (infirmiers anesthésistes diplômés d'État) et les IBODE (infirmiers des blocs opératoires diplômés d'État).

- Pour la gestion collective des ressources humaines

Tout d'abord, en incluant d'emblée un principe d'actualisation et de mise à jour continue, ce répertoire permettra d'identifier et de gérer de manière préventive les métiers émergents, ou à l'inverse menacés de disparition sous l'influence des facteurs d'évolution.

Ensuite, attendu tant au niveau local que national pour quantifier les besoins en effectifs pour chaque métier, et déterminer les volumes de formation, il constituera un outil important pour préparer la mise en place d'une démarche de VAE. En contribuant à déterminer les compétences des différents métiers, il favorisera la définition de parcours qualifiants.

Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses intérêts, il sera en lui-même, un formidable outil de communication sur l'emploi, en interne en favorisant les mobilités professionnelles qu'elles soient horizontales (reconversion) ou verticales (promotion), comme en externe, en renforçant l'attractivité des métiers hospitaliers.

- Pour la gestion individuelle des ressources humaines

Par les fiches métiers qu'il contiendra, il représentera pour chaque professionnel, un bon outil d'auto-évaluation, utile dans le cadre d'un entretien d'appréciation, dans l'élaboration d'un projet professionnel, voire d'un bilan de compétences.

Par ailleurs, en définissant des profils de compétences et des prérequis sur un métier, ces fiches seront d'une aide précieuse au recrutement.

Enfin, en permettant d'identifier des métiers de départ et des métiers cibles, ces fiches permettront de réaliser des mobilités professionnelles et des reconversions en les instrumentant de manière efficace (étapes, plan d'action, calendrier...).

La nouvelle version du répertoire disponible à la fin du premier trimestre 2004³³

Afin que le répertoire des métiers constitue un cadre de référence commun, à tous les métiers des secteurs de la santé et du social, mais aussi à tous les personnels – qu'ils soient sous statut public ou privé –, et qu'il devienne un véritable outil de gestion, utile et utilisé par les professionnels, une démarche très ambitieuse d'association à son élaboration a été mise en place par la DHOS.

Un comité de pilotage et des groupes experts, rattachés à l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, ont été chargés de suivre les quatre phases d'élaboration du répertoire :

- L'élaboration de la nomenclature des métiers

La construction de l'arborescence, l'identification et le classement des métiers à l'intérieur de cette arborescence constitue la première étape. Environ 250 métiers ont été identifiés et reclassés dans l'arborescence (domaine fonctionnel, famille de métiers, sous famille de métiers, métiers – cf. le tableau 34). Les quatre niveaux de la nomenclature font l'objet de définitions, permettant de situer le périmètre de chacun des niveaux.

33. Les groupes de travail ont commencé à fonctionner depuis le début du mois de décembre 2002 et poursuivront leur travail jusqu'au premier trimestre 2004, date à laquelle est prévue la remise du répertoire des métiers. Le calendrier des quatre phases est le suivant : la première phase (élaboration de la nomenclature – février/mai 2003) ; la deuxième phase (description des métiers – juin/novembre 2003) ; la troisième phase (contrôle qualité et validation du répertoire – décembre 2003/février 2004) ; la quatrième phase (édition, diffusion, communication – à partir d'avril 2004).

Tableau 34 : exemple d'arborescence à quatre niveaux

Domaine fonctionnel	Famille de métiers	Sous-famille de métiers	Métiers
Administration et logistique générale	Hygiène environnement	Hygiène	Responsable d'équipe de bio nettoyage
			Agent de bio nettoyage
			Responsable en hygiène
			Technicien hygiéniste

- La description des métiers

Sur la base de la nomenclature, les métiers sont décrits suivant une même méthodologie. Une fiche métier standardisée a été créée (activités, compétences, passerelles avec d'autres métiers, facteurs d'évolution...). La description des métiers est réalisée par des groupes de professionnels des métiers analysés (soit exerçant le métier, soit l'encadrant) animés par les responsables du groupe projet.

- Le contrôle qualité

La finalité est de garantir auprès des professionnels le caractère crédible et exploitable du répertoire. Pour cela une démarche de validation est mise en place, en croisant différents types de contrôle et de validation. Quatre types de validations croisées sont prévus : validation juridique et réglementaire (conformité des fiches métiers avec les différentes réglementations en vigueur), validation méthodologique (contrôle de conformité à la méthodologie), validation par les représentants des professionnels (contenu des fiches), validation de terrain dans les établissements (vérification du caractère opérationnel du répertoire avec les situations de terrain, auprès d'un minimum de quarante établissements de tailles et de secteurs d'activité différents à répartir géographiquement, les effectifs des établissements devant tous être positionnés sur un métier).

- La diffusion et la communication du répertoire

Une véritable stratégie de diffusion et de communication sur le répertoire des métiers sera mise en place (public cible, plan de communication, formation de relais...) et ce afin d'assurer la plus large démultiplication possible.

Une fois ce répertoire finalisé, une cellule chargée de faire à échéance régulière des propositions d'actualisation (des métiers, des activités, des compétences) sera mise en place. L'actualisation et la mise à jour du répertoire conditionnent, en effet, sa crédibilité auprès des professionnels. Cette cellule aura aussi un rôle de veille sur les évolutions à moyen et long terme, susceptibles d'avoir des conséquences fortes sur la situation des métiers.

Les différents acteurs de la GPEEC dans la fonction publique territoriale

Dans ses rapports de juin 2002 et d'octobre 2002, l'Observatoire de l'emploi public s'était fait l'écho des premières expériences et démarches de GPEEC mises en place par les différents acteurs du monde territorial. Le cadre institutionnel dans lequel ces démarches s'inscrivent était aussi précisé.

« Deux séries de conséquences au cadre spécifique à la fonction publique territoriale (principe de libre administration de chaque collectivité territoriale, principe de l'unité statutaire) conditionnent l'effectivité des politiques qui peuvent être souhaitées ou encouragées en matière de GPEEC :

- **Le caractère essentiellement décentralisé de la gestion rend illusoire la construction d'un « modèle unique » de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.** La

fonction publique territoriale regroupe, en effet, un nombre très important d'employeurs territoriaux (plus de 55 000) divers tant par leur taille que par leur structure et leurs missions.

• **L'identité des règles applicables à la gestion des agents** impose toutefois une certaine mutualisation des actions entreprises. Cette identité des règles statutaires confère d'ailleurs un rôle « régulateur » à des instances ou des structures spécialisées, comme le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) ou bien le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les centres de gestion. Ces organismes transversaux jouent un rôle de premier plan en matière d'organisation des recrutements, d'offre de formation, de gestion des carrières et de structuration du marché du travail territorial.

Dans un tel cadre, la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences relève d'acteurs multiples :

- *des collectivités territoriales, elles-mêmes, au sein desquelles se décident les créations et suppressions de postes, et se définit la carrière des agents (promotion, sanction, mutation...). Seules toutefois les grandes collectivités, pour lesquelles des exercices prévisionnels de départ à la retraite ont un sens, ont engagé des démarches de GPEEC ;*
- *les différentes structures et instances spécialisées qui assurent, par les règles qu'elles édictent et les concours et formations qu'elles organisent, la fluidité du marché de l'emploi public territorial.*

Au sein de l'Observatoire de l'emploi public, l'organisation de réunions techniques regroupant des représentants de ces différents acteurs ³⁴ permet d'échanger sur l'avancée des initiatives prises. »

Certaines de celles engagées par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les centres de gestion ont été présentées et confrontées.

L'enquête réalisée par l'association des directeurs et directeurs adjoints sur les démarches de GPEEC entreprises par les CDG (cf. l'annexe 10) présente de façon synthétique les axes de travail généralement retenus par les différents acteurs. Ceux-ci s'articulent autour de quatre thèmes : l'observation du marché territorial et les changements susceptibles de l'affecter ; la sensibilisation des collectivités aux problématiques prévisionnelles ; l'accompagnement des collectivités et les actions de régulation du marché de l'emploi territorial ; les opérations de promotion de la fonction publique territoriale.

Les centres de gestion : des initiatives multiples

Partenaires essentiels des collectivités locales, les centres de gestion ont vu leurs compétences en matière de GPEEC accrues par l'article 18 de la loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique. Par cette loi, les centres de gestion se sont vu, en effet, confier la responsabilité de réaliser une synthèse des éléments relatifs aux évolutions de l'emploi territorial et d'organiser, sur la base de ce document, une concertation annuelle sur les besoins prévisionnels des collectivités (qu'elles soient affiliées ou non ³⁵) en matière de recrutement, de formation ou de mobilité.

Au cours de l'année écoulée, les centres de gestion ont ainsi été conduits à multiplier les initiatives.

34. Le groupe technique est constitué de représentants des associations des directeurs des ressources humaines des grandes villes de France et des départements de France, de représentants de l'association des directeurs des centres de gestion, de membres des services administratifs de l'Union des centres de gestion, du CNFPT et du CSFPT, de représentants de la DGCL, de la DGAFP et de l'Insee.

35. Ne sont obligatoirement affiliés aux centres de gestion que les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 350 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet. Les autres employeurs territoriaux peuvent s'affilier volontairement, mais cette affiliation n'est pas de droit.

Les études relatives à la connaissance de l'emploi public ont été particulièrement nombreuses...

« Destinées à nourrir les synthèses prévues par la loi (et articulées avec les analyses destinées à chiffrer les postes à ouvrir aux concours), les enquêtes se sont multipliées à l'initiative d'un centre (celui du Doubs, pour le cadre d'emplois des ATSEM – agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles –, par exemple) ou, plus fréquemment, d'un groupement de centres de gestion (cf. les enquêtes sectorielles menées par les centres franciliens et concernant les cadres d'emplois des rédacteurs, des ATSEM et, dernièrement, des policiers municipaux) (...). Réalisées à l'aide d'outils communs (les questionnaires destinés au recueil des informations ont été largement diffusés) et pour des cadres d'emplois choisis en raison des tensions qui affectent leur gestion, ces enquêtes contribuent, en garantissant la comparabilité entre bassins d'emplois, à une meilleure connaissance de la territorialisation de l'emploi public local » (cf. l'annexe 10).

Les études menées par l'association des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion (ANCDG), en collaboration avec l'Observatoire de l'emploi public, ont largement contribué à l'unification de ces enquêtes sectorielles. La première étude réalisée dans ce cadre, et qui concernait le cadre d'emplois des rédacteurs, avait été publiée en annexe au rapport de l'Observatoire d'octobre 2002. La seconde portant sur le cadre des ATSEM figure en annexe 9 à ce présent rapport.

Comme on l'avait noté l'an passé, les résultats disponibles montrent l'intérêt d'une telle démarche :

- ce type d'étude permet de dresser un premier portrait du cadre d'emploi étudié (en l'occurrence ici celui des ATSEM) auquel chaque collectivité peut comparer le sien ;
- il apporte aussi des éléments d'information utiles à toute réflexion collective sur les modifications éventuelles à apporter aux règles de gestion du cadre d'emplois examiné. Les conclusions que l'on peut en tirer peuvent ainsi servir de point d'appui aux travaux menés par le CSFPT.

Cette étude sur le cadre d'emplois des ATSEM conduit l'ANCDG, au vu de la situation des personnels concernés, à formuler quelques propositions visant à modifier certaines des règles de gestion (meilleur accès des agents à la formation, création d'un troisième grade afin de garantir un déroulement de carrière plus long, développement des passerelles vers d'autres cadres d'emplois afin d'améliorer la mobilité, fusion de ce cadre avec celui d'agent social pour permettre des reconversions et des reclassements...).

... ces études ont servi de base à l'organisation de réunion avec les collectivités territoriales ³⁶

Plus largement les centres de gestion en multipliant les publications ont cherché à sensibiliser les collectivités territoriales aux enjeux de la GPEEC. Ainsi afin de contribuer à la diffusion des bonnes pratiques de gestion prévisionnelle, de nombreuses plaquettes ont été élaborées pour présenter la démarche de GPEEC.

On peut citer à ce titre celle éditée conjointement par l'UNCDG et l'ANCDG en juin 2003 relative à la GPEEC et qui s'adresse à l'ensemble des centres de gestion. Comme cela est précisé dans l'introduction de ce guide, celui-ci « s'articule autour de deux logiques :

- tout d'abord, il dresse, pour chacune des étapes de la GPEEC, des orientations que chaque centre peut mettre en œuvre, en fonction des spécificités locales ;

36. Comme les conférences régionales de l'emploi qui ont pour objectif de favoriser la coordination de l'ensemble des partenaires d'un même territoire sur les questions de recrutement, de mobilité, de formation et plus globalement d'emploi territorial. Elles regroupent le CNFPT, les centres de gestion, les grandes collectivités non affiliées. Le principe en a été annoncé par le président du CNFPT lors du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale du 18 décembre 2002. La première conférence interrégionale de l'emploi s'est tenue en juin 2003 en Alsace-Lorraine.

– ensuite, il reprend quelques-unes des grandes missions que les centres de gestion assument, en expliquant à chaque fois en quoi telle ou telle mission peut contribuer à une logique de GPEEC ».

Parallèlement enfin, les centres de gestion ont développé leurs outils de recueil d'information

À la fois pour pouvoir réaliser leurs études sectorielles qui à terme pourraient couvrir l'ensemble du champ de la fonction publique territoriale, mais aussi faciliter les réponses aux différentes enquêtes.

Cette démarche « outils » est aujourd'hui essentielle. Quelle que soit la fonction publique examinée la mise en place de systèmes de recueil d'informations opérationnels apparaît essentielle tant pour l'amélioration de la connaissance de l'emploi public, que pour le développement des démarches de GPEEC.

Un projet est ainsi en cours de finalisation au sein de l'association des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion visant à mettre à la disposition de l'ensemble des centres de gestion un outil statistique leur permettant d'établir rapidement des synthèses sur l'emploi territorial. Branché sur les SIRH (système d'information des ressources humaines) existant dans chaque centre de gestion il permettrait d'établir rapidement les réponses aux différentes enquêtes : bilans sociaux mais aussi enquête collectivité territoriale de l'Insee par exemple.

Ce projet présenté et discuté au sein du groupe de travail de l'Observatoire de l'emploi public pourrait servir de référence pour la construction d'un infocentre de la fonction publique territoriale. Cela suppose toutefois que l'ensemble des parties intéressées puissent, sous l'égide du CSFPT et notamment de sa formation spécialisée n° 1, valider l'ensemble des nomenclatures communes aux différentes enquêtes : nomenclature des emplois et métiers territoriaux par exemple.

Le CNFPT dans son rôle d'appui aux collectivités territoriales

Concernant le CNFPT, là aussi, les travaux réalisés sont nombreux. On peut citer à ce titre l'ensemble des études visant à améliorer la connaissance de l'emploi territorial : telle celle déjà citée au chapitre 1 sur les non-titulaires ou encore celles concernant les services de police municipale et les communautés d'agglomération.

Étude du CNFPT sur les services de police municipale

Dans le cadre du décret du 20 janvier 2000 relatif à la formation continue obligatoire des chefs de service de police municipale et des agents de police municipale et sous l'impulsion du pôle de compétence « police municipale », le CNFPT a réalisé un recensement des effectifs des services de police municipale au 1^{er} janvier 2002 ³⁷. Ce recensement a permis d'estimer l'effectif des titulaires de ces services à 14 300 agents (soit 5,5 % des forces de sécurité conjointes de l'État – police nationale et gendarmerie – et de la territoriale). Cette première étude portant sur des cadres d'emploi jeunes (la filière police a été créée en 1994) permet d'estimer les besoins futurs en personnel de ces services et d'évaluer les contenus des formations à mettre en place au regard des missions qui leur sont confiées.

On peut aussi citer le travail engagé depuis plusieurs années de mise à jour de la nomenclature des métiers territoriaux élaborée initialement en 1993.

37. Les résultats complets de l'étude sont disponibles sur www.cnfpt.fr, rubrique observatoire, thème secteur. Des informations détaillées par région et taille de communes y sont disponibles.

Comme pour la fonction publique hospitalière ce travail a plusieurs finalités :

- donner une lisibilité aux métiers de la fonction publique territoriale ;
- mettre à disposition des collectivités un outil de référence structurant la gestion de leurs ressources humaines (utilisable pour le recrutement, la gestion des carrières) ;
- définir les contenus de formation.

Confiée à une trentaine de pôles de compétences constitués au sein des vingt et une délégations régionales et école de formation du CNFPT, cette mise à jour montre une légère augmentation du nombre des métiers territoriaux, 280 en 2003 contre 278 en 1993, avec notamment le développement significatif de quatre fonctions clés (les fonctions d'accueil, de contrôle, d'ingénierie de projet et de pilotage global des politiques publiques).

On peut citer enfin, la publication réalisée avec la DGCL de synthèse des « bilans sociaux de 1999 ».

Le rôle majeur du CSFPT pour la coordination des études sur la fonction publique territoriale

Pilotée par le CSFPT, cette « synthèse nationale des rapports au comité technique paritaire sur l'état au 31 décembre 1999 des collectivités territoriales »³⁸ est riche d'informations.

« Les informations recueillies (dans ce cadre) viennent enrichir celles fournies par l'enquête annuelle de l'Insee (et dont les résultats servent à la réalisation du tableau de synthèse chapitre 1), en les complétant par des données nouvelles sur des sujets peu explorés : statut des non-titulaires, formation, durée du travail, temps partiel, détail des emplois par grade... ». La quantité des informations tant quantitatives que qualitatives ainsi obtenues constitue une base de travail primordiale, mais également un outil de dialogue social important au sein du CSFPT.

La première édition relative à l'année 1997 ne donnait de résultats qu'en structure, de préférence à une présentation en valeur absolue, du fait d'un taux de réponse moyen jugé trop faible. Bien que ce taux soit toujours faible dans cette deuxième édition (61 % en moyenne - 72 % pour les grandes collectivités) celui-ci était suffisant pour envisager des redressements permettant de fournir certains résultats en valeur absolue. La variabilité des taux de réponse par régions de 30 % à 70 % n'a toutefois pas permis d'établir de résultats régionaux.

Ce deuxième exercice montre les difficultés généralement rencontrées par les responsables d'enquête pour établir des données globales sur la fonction publique territoriale. Un dispositif de collecte de données resserré autour de quelques enquêtes aux concepts harmonisés et aux objectifs clairement définis permettrait probablement d'améliorer les taux de réponse. Une réflexion dans ce sens vient d'être engagée sous l'égide du CSFPT, et notamment de sa formation spécialisée n° 1, avec la collaboration de l'Observatoire de l'emploi public.

Le développement de la GPEEC dans la fonction publique de l'État

Conformément aux décisions prises lors de la tenue du CIRE d'octobre 2000, tous les ministères ont engagé dès 2001 une réflexion globale sur la GPEEC. En octobre 2002, seuls six d'entre eux avaient toutefois transmis à l'Observatoire de l'emploi public leurs projets ou plans de GPEEC.

38. Les résultats complets sont disponibles sur www.dgcl.interieur.gouv.fr/, rubrique données chiffrées, les agents des collectivités territoriales.

Pour quatre ministères, ceux de l'Agriculture ³⁹, de l'Équipement ⁴⁰, de l'Intérieur – hors secteur police nationale ⁴¹ – et des Sports, il s'agissait des projets ou plans qu'ils avaient présentés fin 2001 ou courant 2002 à leurs organisations syndicales. Pour le ministère des Sports, le plan d'action avait été établi dans une configuration ministérielle plus large, comprenant le secteur « jeunesse ». Le cinquième plan concernait le personnel militaire du ministère de la Défense, présenté le 27 septembre 2002 devant les membres du CRIA (Comité pour la réforme et l'innovation administrative, composé du secrétariat général pour l'administration et des correspondants des différents états-majors et services). Le sixième, celui de la recherche, a été présenté au conseil d'orientation de l'Observatoire de l'emploi public le 7 novembre 2001. Ces plans, très différents dans leur construction en raison des spécificités de chacun des ministères, étaient cohérents avec la démarche proposée dans le guide méthodologique sur la GPEEC établi par l'OEP et publié en juin 2001. Il s'agissait, vu l'ampleur de l'exercice, de définir un programme de travail sur trois ans contenant, pour l'examen de chacune des questions (analyse des missions-métiers-compétences, amélioration des systèmes de recueil d'informations, construction d'outils de projection), des axes de progrès à court terme et les perspectives d'évolution à plus long terme. Seul, en fait, le plan de la recherche, qui pouvait s'appuyer sur des travaux antérieurs approfondis, proposait une stratégie d'évolution pour la décennie 2001-2010.

L'importance des enjeux auxquels l'État est confronté – demande de proximité de la part des citoyens, départs massifs à la retraite des générations nombreuses d'après-guerre, nécessité de déroulements de carrière valorisants – a conduit le Gouvernement à accélérer le calendrier et à élargir le champ de ces travaux. Par circulaire en date du 16 décembre 2002, le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire a demandé à chaque ministère de réaliser des exercices de projection de ses emplois et de ses effectifs dès 2003. Comme le guide méthodologique le précise, il n'est d'ailleurs pas nécessaire d'avoir couvert l'ensemble du champ d'analyse – d'avoir défini, par exemple, le contenu de tous les emplois et les compétences qui leur sont associées – pour tracer les premières orientations d'évolution des missions et des compétences nécessaires à leur exercice et établir une photographie grossière de l'évolution des effectifs.

Dans le cadre du débat engagé par le Gouvernement sur la réforme de l'État, le Premier ministre a, en effet, souhaité que chaque ministre donne une nouvelle impulsion à la politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences et en fasse un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme qui ont été présentées au Parlement en novembre 2003.

En liant la circulaire du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire du 16 décembre 2002, relative à la gestion prévisionnelle, à celle du Premier ministre du 2 décembre 2002 relative à la réforme de l'État, le Gouvernement a souhaité mettre en cohérence les quatre chantiers interministériels de réforme de l'État que sont l'évolution de la fonction publique, la décentralisation, la simplification et la réforme budgétaire.

Par la circulaire fonction publique, trois objectifs ont été assignés à la nouvelle politique de gestion prévisionnelle de l'emploi public :

- mieux préparer les recrutements de l'État et sa politique de gestion des ressources humaines dans un contexte démographique qui va renforcer la concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail ;
- permettre à l'État de rendre compte plus précisément devant les citoyens de l'évolution des effectifs de la fonction publique ;

39. Document présenté au CTPM du 26 septembre 2002.

40. Document mis en débat au CTPM du 6 mars 2002.

41. Relevé de conclusions sur la politique de l'emploi, des effectifs et des compétences pour les personnels administratifs, techniques et spécialisés celui du ministère de l'Intérieur, signé le 14 novembre 2001, en présence du ministre avec huit organisations syndicales représentatives des fonctionnaires et agents du ministère de l'Intérieur relevant de la direction générale de l'administration.

- nourrir le dialogue social en ouvrant, dans un cadre et à un rythme qu’il appartiendra à chaque ministre de fixer, un débat avec les organisations syndicales.

À cette fin, chaque ministère a été appelé à mener un travail de réflexion et de prospective sur les emplois et les compétences nécessaires à l’exercice de ses missions et à transmettre au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l’État et de l’Aménagement du territoire un dossier comprenant :

- une photographie précise des emplois budgétaires et des effectifs de ces dernières années ;
- une évaluation des besoins en emplois budgétaires cohérents avec les missions retenues dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme ;
- une évaluation de l’évolution de la situation des agents en fonction ;
- la définition de la politique de gestion des ressources humaines correspondant à ces évolutions.

À l’issue des travaux de GPEEC coordonnés par l’Observatoire de l’emploi public, l’État doit ainsi disposer d’une photographie précise de ses emplois et de ses effectifs pour 2001 et 2002 ainsi que de projections à cinq ou dix ans de ses besoins de recrutement compte tenu, d’une part, des stratégies de réforme développées par les différents départements ministériels et, d’autre part, des objectifs généraux du Gouvernement en matière de maîtrise des dépenses publiques.

La mise en place de plans de GPEEC intégrés à la stratégie ministérielle de réforme des ministères renforce et prolonge ainsi les travaux menés depuis près de deux ans par l’Observatoire de l’emploi public en relation étroite avec les ministères.

Les matrices de passage, un outil de transparence sur l’emploi public

Le guide méthodologique sur la GPEEC établi par l’OEP en juin 2001 insiste sur l’importance de disposer d’une base de connaissances solides sur les personnels pour pouvoir s’engager, avec une chance de succès, dans une démarche de GPEEC.

Comme les rapports de l’Observatoire de l’emploi public de juin 2001 et octobre 2002 le précisaient, rechercher la transparence (première mission assignée à l’Observatoire) n’est pas une fin en soi, elle ne trouve pleinement son intérêt que parce qu’elle constitue une étape indispensable à la démarche prévisionnelle.

Rien d’illogique alors, que parmi les premiers travaux engagés par l’OEP ait ainsi été privilégié l’exercice de recensement des personnels (exercice dit « matrice de passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés et gérés ») permettant à la fois, de répondre aux critiques de la Cour des comptes⁴² sur l’incapacité de l’État à rendre compte de l’exécution de l’autorisation parlementaire, et de favoriser la mise en place de systèmes cohérents d’information sur les ressources humaines.

Cette orientation a été confirmée par le ministre de la Fonction publique dans sa circulaire du 16 décembre sur la gestion prévisionnelle qui a fait de l’exercice dit « matrice de passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés et gérés », le premier volet du dossier GPEEC qui a été présenté au Parlement lors du débat sur les stratégies ministérielles de réforme (SMR).

En annexe 6 et dans les documents des ministères disponibles sur le site de la fonction publique à la rubrique Observatoire de l’emploi public sont présentées les réponses détaillées de chaque département ministériel.

42. Rapport particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l’État (janvier 2000).

À l'issue de ce troisième exercice on peut mesurer les progrès accomplis. Alors que pendant plus d'une dizaine d'années, il fut reproché à l'État d'être dans l'incapacité de présenter un état quantitatif précis de la situation des personnels qu'il emploie, on est aujourd'hui en mesure d'expliquer et quantifier les causes des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés.

Des emplois en loi de finances aux effectifs réels payés - des écarts expliqués et un débat clarifié

Les raisons des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés sont depuis longtemps identifiées (cf. l'encadré). La critique formulée à l'encontre des gestionnaires tenait plus à l'imprécision de leur quantification.

Les raisons des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés

Les emplois budgétaires décrits en loi de finances initiale sont les emplois permanents à temps complet autorisés par celle-ci. Les facteurs expliquant l'écart entre les chiffres des emplois budgétaires et ceux des effectifs physiques réels payés et gérés sont notamment les suivants :

- **Des éléments échappent en partie aux gestionnaires de personnel** : le temps partiel (un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel), les vacances de postes (certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus par suite du départ de leur titulaire, jusqu'au recrutement d'un nouvel agent sur cet emploi).
- **Des éléments visent à introduire une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire** : des surnombres peuvent ainsi être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l'emploi budgétaire), ainsi que des gages (utilisation d'un emploi à la place d'un autre). De même, les transferts en gestion d'emplois entre ministères en cours d'année (un ministère assure pour le compte d'un autre le service de la paye) contribuent à expliquer l'écart pour un ministère entre l'emploi budgétaire en début d'année et l'effectif réellement payé en cours d'année.
- **Enfin, les limites de l'autorisation budgétaire elle-même expliquent le décalage entre emploi budgétaire et effectif réel** : les crédits permettant de rémunérer des personnels temporaires ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires. Or les personnels correspondants sont pris en compte dans l'effectif réel payé.

Pour passer d'une notion d'emplois budgétaires (données de la loi de finances) à une notion d'effectifs réels payés (données publiées par l'Insee), il faut prendre en compte trois phénomènes essentiels : les vacances d'emplois, le temps partiel et les effectifs payés sur crédits, et non sur emplois budgétaires. Lorsque l'on parle effectivement d'emplois ou encore d'effectifs cinq concepts différents doivent être distingués :

- les emplois budgétaires qui correspondent aux supports de rémunération des personnels de l'État, titulaires, contractuels ou ouvriers d'État, occupant un emploi permanent ;
- les emplois disponibles qui correspondent aux emplois réellement mobilisables par le ministère après prise en compte des mesures de régulation budgétaire imposées dans le budget initial (blocages et surnombres au vert), des transferts d'emplois entrants et sortants en provenance ou vers les ministères partenaires et des mesures de régulation en cours de gestion (gages et surnombres en gestion) ;
- les effectifs rémunérés sur emplois budgétaires et comptabilisés en équivalent temps plein rémunération (ETP rémunération), qui correspondent aux emplois réellement consommés après prise en compte des vacances d'emplois et des gages réservataires ;
- les effectifs réels payés, rémunérés sur emplois budgétaires et comptabilisés en personnes physiques, qui correspondent au nombre d'agents rémunérés par l'État sur emplois budgétaires. Le chiffre obtenu se différencie du précédent, dans la mesure où chaque personne est ici comptée pour un et non pour la part de l'emploi budgétaire qu'elle consomme (par exemple une personne qui travaille à mi-temps correspond à un effectif physique et à 0,5 ETP rémunération) ;
- les effectifs réels payés totaux, rémunérés sur emplois budgétaires mais aussi sur crédits.

C'est en fait sur cette dernière notion que peuvent être comparées (cf. le tableau 35) les données produites par les gestionnaires des ministères, de celles généralement publiées par l'Insee qui se déduisent de l'exploitation des fichiers de paye de l'État.

Tableau 35 : le passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés au 31 décembre 2001

Données recueillies auprès des gestionnaires de personnel
(hors emplois aidés et personnels en congé de longue durée)

Emplois budgétaires (au vert)	Emplois budgétaires repris dans les enquêtes	Emplois disponibles	Vacances d'emplois et gages réservataires	Effectifs rémunérés sur emplois budgétaires en ETP	Effectifs rémunérés sur emplois budgétaires en personnes physiques	Effectifs réels payés sur crédits	Effectifs réels totaux (hors emplois aidés et congé de longue durée)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) =(6)+(7)
2 144 006	2 143 323	2 152 476	38 740	2 113 656	2 177 932	102 784	2 280 716

La colonne (2) tient compte des ministres et secrétaires d'État (non comptabilisés dans les emplois budgétaires) et des retraitements effectués par le ministère de la Défense (hors DCN).

En théorie la colonne (5) est égale aux colonnes (3)-(4). La différence de 80 est due à la non prise en compte dans le calcul de la CRE (Commission de régulation de l'électricité - ministère des Finances).

L'écart de 64 276 entre la colonne (6) et la colonne (5) permet de mesurer l'impact du temps partiel.

Hors emplois aidés et personnes en congé de longue durée, l'Insee recensait au 31 décembre 2001 2 283 500 agents payés sur les budgets des ministères ⁴³. Les gestionnaires de personnel, quant à eux, en comptabilisaient 2 280 700 dans leur système d'information, soit un écart entre les deux sources de 2 800 personnes. La comparaison entre les données fournies par les ministères sur leurs effectifs rémunérés et celles publiées par l'Insee montre ainsi une très grande concordance dans les résultats (moins de 0,6 % d'écart relatif !).

L'écart de 139 500 unités entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés recensés par l'Insee (hors emplois aidés et personnes en congé de longue durée) s'explique pour partie : pour 38 700 par les vacances d'emplois, pour 64 300 par l'impact du temps partiel, et pour 102 800 par la prise en compte dans les effectifs payés des personnels rémunérés sur crédits.

Des situations ministérielles contrastées qui influent sur la gestion des ressources humaines

Au-delà, ce travail de transparence sur l'exécution de l'autorisation parlementaire met en évidence certaines des caractéristiques de la gestion des ressources humaines des ministères.

Les travaux réalisés en 2001 et 2002 avaient permis d'établir deux conclusions :

- en premier lieu, deux facteurs, éventuellement cumulatifs, rendent plus ou moins complexe le suivi des personnels : d'une part l'organisation dont chaque ministère s'est doté en interne, d'autre part la taille du ministère, qui le met en situation plus ou moins favorable pour réunir l'ensemble des compétences nécessaires à l'exercice de ses missions ;
- en second lieu, les périmètres d'intervention des ministères sont plus ou moins étendus, certains comptant un nombre élevé d'établissements publics, avec selon les cas, des personnels en propre ou *a contrario* des personnels mis à disposition par le ministère de tutelle.

La consolidation des données autorise cette année des analyses comparatives plus précises. Dans l'annexe 6 plusieurs ratios sont présentés : les trois déjà cités – le taux de vacances des emplois, le taux de temps partiel, la part des effectifs sur crédits – auxquels s'ajoutent deux indicateurs mesurant les relations qu'entretiennent entre eux les ministères et leurs établissements publics – le taux de dépendance et le taux de participation extérieure –.

43. L'Insee recensait à cette date 2 294 778 agents (hors emplois aidés) desquels il faut retirer les 11 240 agents en congé de longue durée.

Le taux de temps partiel et le taux des effectifs sur crédits

Pour ces deux ratios, on retrouve les résultats attendus. Comme on pouvait s'y attendre le temps partiel est plus répandu dans les ministères les plus féminisés ⁴⁴, cela concerne notamment le ministère des Affaires sociales et le ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées (4,7 % d'écart relatif entre les effectifs physiques et les effectifs en ETP rémunération) ou encore celui de l'Agriculture (4,4 % d'écart relatif), de l'Économie et des Finances (4,4 % d'écart relatif), ou de l'Éducation nationale (4,1 % d'écart relatif). Il est par contre nul pour les militaires dont le statut exige une disponibilité « en tout temps et tous lieux », ou faible pour les ministères très masculins (comme l'Intérieur et notamment, la police nationale). Globalement le temps partiel majoré de 3 % les effectifs rémunérés sur emplois, ce qui représentait environ 64 300 personnes en 2001. Concernant les effectifs sur crédits les comparaisons entre ministères restent, en revanche, délicates dans la mesure où les données recueillies par les ministères sont incomplètes. Sur ce point des travaux de consolidation sont encore nécessaires. Globalement les personnels sur crédits représentent 4,7 % des emplois budgétaires, dans les enquêtes ministérielles, leur poids variant pour la majorité des ministères entre 0 % et 10 %. Deux ministères toutefois se distinguent : le ministère des Affaires étrangères (88,8 %) et les services du Premier ministre (56,4 %). Ces deux ministères ont en effet des taux de personnels rémunérés sur crédits élevés. Ainsi, les effectifs sur crédits du ministère des Affaires étrangères concernent principalement les personnels des 156 instituts et établissements culturels français à l'étranger. Ces établissements dotés de l'autonomie financière emploient une majorité d'agents de recrutement local. Pour les services du Premier ministre, deux services sont particulièrement concernés : les services généraux et les Journaux officiels. Pour les Journaux officiels, les personnels rémunérés sur crédits relèvent du régime des conventions collectives de la presse parisienne. Pour les services généraux, c'est l'importance des collaborateurs « exceptionnels » qui permet d'expliquer le résultat affiché.

Les prêts croisés de personnels

L'importance des prêts croisés de personnels peut se mesurer au travers de deux indicateurs : le taux de dépendance et le taux de participation extérieure.

- Le taux de dépendance (personnels gérés par un autre département ministériel/personnels en fonction dans le ministère)

L'examen des matrices de passage avait permis l'an passé d'établir un lien entre la taille du ministère et son degré de dépendance. On avait pu à ce titre noter que plus la taille du ministère est réduite plus le ministère a besoin de faire appel à des mécanismes interministériels de gestion de l'emploi (mises à disposition avec ou sans contrepartie sous formes de transferts d'emplois ou de crédits ou encore affectation directe sur des emplois budgétaires).

Le tableau joint en annexe 6 qui mesure le degré de dépendance des ministères permet d'établir clairement cette relation. Aux deux extrêmes du spectre on retrouve, d'un côté, avec des taux de dépendance allant de 100 % à 10 %, les ministères de petite taille représentant chacun moins de 1 % des emplois budgétaires (Écologie 100 %, Outre-Mer 90 %, Sports 43 %, Premier ministre 26 % et Culture 10 %), de l'autre, avec des taux de dépendance inférieurs à 1 %, les ministères pesant le plus dans les emplois budgétaires (Défense 0 %, Éducation nationale 0 % ou encore Économie et Finances 0,3 %).

Cette situation de dépendance des ministères de petite taille à l'égard des gros ministères a bien sûr des effets sur la gestion des ressources humaines. Comme le note, par exemple, le ministère

44. Cf. rapport annuel 2002 sur la fonction publique de l'État de la DGAFP, page 40.

de l'Écologie qui, n'ayant pas de corps en propre ⁴⁵, est tributaire des décisions prises en gestion par les ministères d'appartenance ⁴⁶ des personnels qui lui sont affectés.

Cette situation de dépendance recouvre toutefois des réalités différentes selon les ministères concernés. Quatre situations peuvent être différenciées :

- celle du ministère de l'Écologie qui, bien qu'ayant un budget propre et a, de ce point de vue, une autonomie totale, ne paye, ni ne gère les personnels qui lui sont affectés par ses ministères partenaires. Une fois le budget voté, le ministère de l'Écologie transfère, en effet, à ses ministères partenaires l'intégralité de ses emplois budgétaires et les crédits correspondants, en contrepartie les ministères partenaires lui affectent des personnels qu'ils continuent à payer et à gérer ⁴⁷ ;
- celle du service militaire adapté qui lui aussi n'a pas de corps en propre et dont les personnels sont des militaires du ministère de la Défense. Toutefois, sa situation se différencie de celle de l'Écologie dans la mesure où le circuit financier associé est différent. Le mécanisme du transfert d'emplois n'existe pas, et si les personnels restent bien payés par le ministère de la Défense, ce n'est qu'après leur affectation au SMA que le ministère de l'Outre-Mer rembourse le ministère de la Défense ⁴⁸ ;
- celle des ministères des Sports et de la Culture au sein desquels sont affectés sur leurs emplois des personnels du ministère de l'Éducation nationale ; ceux-ci, tout en restant gérés par l'éducation nationale, sont dans ce cas payés par leur ministère d'affectation ⁴⁹ ;
- celle des services du Premier ministre, qui du fait de leurs missions particulières, accueillent en leur sein de nombreux personnels sans qu'ils aient à rembourser la charge financière correspondante. Cela est notamment le cas pour les personnels de la défense et de l'intérieur attachés à la sécurité du Premier ministre.

Les motivations qui président à ces prêts de personnels sont nombreuses, elles ont été rappelées dans le rapport de l'Observatoire d'octobre 2002 : « *Elles permettent d'éviter la création de corps ministériels qui seraient de taille trop réduite et n'offriraient pas de perspectives de carrière intéressantes aux agents les composant. Elles autorisent également la mutualisation des compétences de certains corps en évitant aux ministères d'accueil le développement de formations initiales et continues lourdes ou le recrutement d'agents non-titulaires pour se doter des mêmes compétences* ».

- Le taux de participation extérieure (personnels prêtés/personnels gérés hors détachés sortants et autres personnels – disponibilité, congé longue durée... –)

Le taux de participation extérieure, qui mesure pour chaque ministère l'importance relative des personnels qu'il prête, n'est pas diamétralement l'opposé du taux de dépendance. Il permet en fait de mesurer l'importance des relations qu'entretiennent les ministères avec leurs établissements publics administratifs de tutelle.

Trois ministères ou services de petite taille, qui font appel aux « gros » ministères pour pourvoir leurs postes ont des taux de participation extérieure importants, plus élevés même que ceux de l'Éducation nationale (taux de participation de 0,5 %), de l'Économie et des Finances (1,1 %), de la Défense (3,6 %) ou encore de l'Équipement (4,4 %). Alors même qu'ils accueillent en leur sein

45. Deux corps de fonctionnaires, un de catégorie B (techniciens de l'environnement) et un de catégorie C (les agents techniques de l'environnement), ont été créés en 2001 et tous affectés dans les établissements publics.

46. Ministères de l'Équipement, de l'Agriculture, ou encore de l'Économie et des Affaires sociales.

47. Ce mécanisme financier est aussi celui retenu par le ministère de la Culture qui transfère également environ 500 emplois budgétaires au ministère de l'Équipement pour la rémunération d'agents qui, en fonction au ministère de la Culture – pour l'essentiel dans les services départementaux de l'architecture et du patrimoine –, sont accueillis sur des emplois inscrits à son budget mais restent gérés et rémunérés par le ministère de l'Équipement.

48. La sécurité civile est dans la même situation.

49. C'est aussi le cas pour les personnels du ministère de l'Intérieur affectés dans les services de l'outre-mer, ou encore les personnels des greffes affectés dans les juridictions administratives au ministère de la Justice.

nombre de fonctionnaires appartenant à des corps d'autres ministères, les ministères et services de la Culture (taux de participation de 52 %), des Sports (34 %), ou encore du Premier ministre (9 %) affectent une partie non négligeable de leurs personnels auprès de leurs établissements publics de tutelle.

Ce résultat conduit à s'interroger sur l'importance que peut avoir cette seconde sphère d'emplois que sont les établissements publics administratifs vis-à-vis de leur ministère de tutelle.

Deux enseignements majeurs, complémentaires, peuvent être tirés de l'exercice « matrice de passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés » (cf. le tableau 4 en annexe 6 du rapport) :

- le premier, déjà évoqué dans le rapport d'octobre 2002, sur la contribution non négligeable, voire majoritaire des établissements publics administratifs dans l'intervention publique de leur ministère de tutelle. À ce titre, trois ministères se distinguent (l'Écologie, la Culture ou encore les Sports) ;

- le second, sur la nature des liens qui unissent les établissements publics à leur ministère de tutelle. Concernant les personnels, et rien qu'en s'en tenant aux trois ministères cités ci-dessus, deux situations apparaissent clairement à partir des données recueillies : pour le ministère de l'Écologie par exemple, les personnels en fonction dans les établissements publics sont dans leur très grande majorité payés et gérés par ces derniers, à l'opposé les agents des établissements publics des ministères de la Culture et des Sports sont pour plus de la moitié voire dans leur intégralité payés et gérés par leur ministère de tutelle.

Le taux de vacances d'emplois

Enfin, l'Observatoire de l'emploi public avait demandé aux ministères de compléter leur note de commentaires des « matrices de passage » en expliquant précisément leurs vacances d'emplois.

L'analyse des taux de vacances d'emplois revêt en effet un intérêt particulier, dans le cadre de l'exercice global de GPEEC visant assurer l'adéquation entre les compétences nécessaires à l'exercice des missions et les personnels en fonction. Un fort taux de vacances peut notamment être un révélateur des difficultés rencontrées par les ministères à pourvoir leurs emplois, et être ainsi un indicateur de la performance de la gestion des ressources humaines.

Ainsi parmi les ministères ayant en 2001 un taux de vacances élevé (cf. le tableau 1 annexe 6) on peut citer les Affaires étrangères, le secteur Santé Solidarité, la Culture, l'Écologie, les personnels civils de la Défense, les Sports ou encore les services généraux du Premier ministre. Globalement le taux de vacances des emplois est relativement faible, il s'élevait en 2001 à 1,8 % ; chiffre que l'on peut juger normal pour permettre l'arrivée d'agents reçus récemment à des concours (cf. notes des ministères sur l'impact des gages réservataires, notes disponibles sur le site de la fonction publique à la rubrique Observatoire de l'emploi public) ou encore assurer dans de bonnes conditions le retour d'agents en détachement, en disponibilité, ou encore en congé de longue durée. Ce taux était en revanche supérieur à 4 % pour les ministères cités plus haut. Le ministère des Affaires étrangères affichait fin 2001 des vacances et gages réservataires équivalents à 7,1 % des emplois disponibles (soit un chiffre de 717 vacances d'emplois), ce taux de vacances peut apparaître élevé. Ce niveau était la conséquence de deux facteurs : d'une part une structure des emplois marquée par l'existence de corps et catégories d'emploi à faible effectif, sur lesquels des mesures de fusion statutaire ont été engagées ; d'autre part, des pratiques de gestion prudentes visant par des gages réservataires importants (482 sur les 717) à se prémunir de tous les risques à la fois (retour de détachement, de disponibilité, prévision de recrutement à long terme...). Le ministère de la Culture affichait également un taux de vacances assez élevé, de l'ordre de 4,9 % (696 emplois). Là aussi deux explications peuvent être données. Ce taux intègre tout d'abord les postes mis en réserve en prévision des concours ouverts au titre du plan Sapin de résorption de l'emploi précaire qui n'ont pu être ouverts que courant 2002 (près

de 450 emplois créés mis en réserve). Il résulte ensuite de la structuration du ministère : la majorité des corps du ministère compte moins de 100 agents, l'organisation des concours s'en trouve dès lors affectée. Concernant le ministère de l'Écologie c'est sa situation particulière, évoquée plus haut, qui permet d'expliquer son taux de vacances de 4,7 %, le ministère étant totalement dépendant de ses ministères partenaires pour l'affectation de ses personnels en fonction. Le ministère de la Défense rappelle l'interdiction *a priori* d'embauches d'ouvriers d'État, depuis 1986, qui induit la moitié des vacances d'emploi constatées pour les personnels civils. Le secteur santé-solidarité qui a mené une étude détaillée de la vacance d'emplois, telle que l'Observatoire de l'emploi public l'avait demandée, propose une analyse de la vacance en vue d'optimiser dans la transparence l'emploi de ses ressources budgétaires et humaines. En 2001 le secteur affichait au 31 décembre un taux de vacances de 4,3 %. Comme pour d'autres ministères, cette étude met en avant l'évolution contrastée de la vacance et de l'occupation des emplois budgétaires sur un exercice. L'importance du nombre de corps à gérer et la question de la sensibilité des recrutements de personnels techniques qualifiés voire très qualifiés aux fluctuations du marché de l'emploi privé constituent des « obstacles structurels » à la couverture des besoins en personnels.

La GPEEC, un élément fondateur des stratégies ministérielles de réforme

De l'exercice « matrice de passage » et notamment de l'analyse des taux de vacances, quelques conclusions en termes de GRH ont pu être tirées. Celles-ci, comme on l'a noté plus haut, concernent la structuration en corps des ministères ou encore les pratiques de gestion visant à réserver des emplois pour les retours de détachement ou de disponibilité.

Ce travail de recensement des effectifs a aussi été nécessaire pour engager sur des bases solides des exercices de projection des personnels et répondre ainsi à la deuxième partie de la circulaire. En cohérence avec les orientations retenues pour leur stratégie ministérielle de réforme, les ministères sont invités à mener un exercice prospectif permettant d'identifier les difficultés de recrutements et les risques de tension ou de blocage, – notamment en matière d'avancement et de promotion –, susceptibles d'affecter leurs corps et leurs métiers.

La nature de l'exercice est double. Il suppose que soient menées des réflexions en termes d'orientations générales sur l'évolution des missions ministérielles, mais également qu'un lourd travail technique d'articulation des connaissances en termes de missions et d'effectifs associés ait pu être réalisé.

Pour mener à bien l'exercice demandé, les ministères ont dû réaliser et articuler quatre types de travaux :

- une analyse critique de leurs missions visant à évaluer l'impact des redéfinitions proposées sur l'évolution du nombre d'emplois budgétaires ;
- un travail plutôt technique consistant à définir une nomenclature actions/catégories de personnels cohérente avec celle en cours de validation pour la mise en œuvre de la LOLF ;
- un exercice classique d'analyse de l'évolution de la situation des personnels en poste, pour les catégories ci-dessus définies (départs à la retraite et autres départs) ;
- et en conclusion la formulation de premières orientations en termes de politique de GRH.

La difficulté de cet exercice peut, dès lors, expliquer les différences dans l'avancement des travaux ministériels. Les travaux et réflexions menés depuis de nombreuses années par certains ministères en matière de gestion prévisionnelle ont pu dans ce contexte constituer une importante base de départ pour réaliser l'exercice GPEEC en 2003.

Ainsi à l'instar des premiers travaux initiés à la création de l'Observatoire à travers les matrices de passage, les résultats recueillis en 2003 ne concernent pas l'ensemble des ministères, ni l'ensemble du champ d'un ministère. Ils permettent néanmoins de tirer des enseignements car

ils constituent un ensemble de réflexions globales, cohérentes et progressives débouchant sur des propositions en matière de gestion des personnels.

Les ministères ayant présenté cette année un plan de GPEEC, ou des éléments d'une réflexion GPEEC, articulés avec leurs stratégies ministérielles de réforme sont le ministère des Affaires sociales et le ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées (secteur travail et secteur santé-solidarité) ; le ministère de la Culture ; le ministère de la Défense, personnels civils et militaires ; le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ; le ministère de l'Intérieur, secteur police nationale et hors police nationale ; le ministère de la Justice et le ministère des Sports.

Selon les ministères, certains des quatre axes de travail ont été plus ou moins approfondis. En conclusion les ministères ont ainsi présenté leurs axes de progrès pour l'année prochaine et notamment précisé les développements qu'ils envisagent de réaliser pour améliorer leur système de remontées d'informations.

L'analyse critique des missions

Afin d'évaluer les besoins prévisionnels en postes budgétaires, l'exercice GPEEC prend appui sur l'examen critique des missions attendu au titre des SMR de chaque ministère. Il comporte à la fois une dimension stratégique et technique. Une fois les missions redéfinies, il nécessite de pouvoir traduire l'impact des évolutions proposées sur la répartition des emplois budgétaires.

Les documents remis par l'ensemble des ministères dans le cadre des SMR montrent que le travail de redéfinition des missions est largement engagé aujourd'hui. Les plans de GPEEC articulés aux SMR disponibles sur le site de la fonction publique à la rubrique Observatoire de l'emploi public en témoignent tout en apportant des réponses diversifiées.

La différence porte sur la capacité à décliner les missions et leurs évolutions en emplois budgétaires. Cette partie de l'exercice a été facilitée pour les ministères de la Défense, de l'Intérieur, et de la Justice par l'adoption préalable des lois n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, n° 2002-1094 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 et n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002.

De nombreux ministères exerçant pour la plupart des missions régaliennes, comme l'Intérieur, ou les Finances, se sont naturellement interrogés sur les conditions d'exercice de leurs missions actuelles, sans perdre de vue leur cœur de métier et les attributions régaliennes qui sont les leurs. Les résultats comportent des analyses qualitatives – voire quantitatives – parfois très approfondies, à l'instar de l'analyse des emplois de préfecture par actions présentées dans le plan GPEEC du secteur hors police nationale du ministère de l'Intérieur et ci-dessous. Toutefois sauf pour les ministères de la Défense, de l'Intérieur – secteur police nationale – et de la Justice, l'impact en termes d'emplois budgétaires de l'évolution de leurs missions n'a pu à ce stade être chiffré.

Dans l'ensemble, le ministère de l'Intérieur retient quatre missions opérationnelles et une fonction de soutien (cf. l'encadré).

Les missions du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales (extrait de la SMR)

Le ministère de l'Intérieur possède une double dimension : un champ de compétences ministériel « classique » qui le conduit à exercer ses missions dans des domaines régaliens fondamentaux (sécurité, administration territoriale, libertés publiques...), mais aussi une activité interministérielle d'une diversité extrême qui fait de lui à la fois le garant de l'unité de l'État et le prestataire des autres ministères.

Quatre missions « opérationnelles » principales peuvent être distinguées : la sécurité intérieure, la défense et la sécurité civile, les relations avec les collectivités locales, l'animation des politiques territoriales de l'État. La

défense et la protection des libertés publiques constituent une mission transversale à l'ensemble des politiques prioritaires du ministère.

L'ensemble des autres fonctions relève du domaine de l'organisationnel placé au service des directions opérationnelles (personnel, formation et action sociale, affaires juridiques, affaires financières et immobilières, systèmes d'information et de communication...). (...)

Tableau 36 : ventilation en ETP (31 décembre 2002) de l'emploi des préfectures en fonction des domaines d'intervention et des catégories statutaires

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Totaux
Missions (I)				
Communication et représentation de l'État	247,42	306,60	1 140,70	1 694,72
Communication	91,00	70,72	153,25	314,97
Représentation	156,42	235,88	987,44	1 379,75
Sécurité	345,25	381,84	711,51	1 438,60
Sécurité et ordre publics	88,31	75,81	242,50	406,62
Sécurité routière	36,39	59,11	53,14	148,64
Sécurité civile/prévention des risques	220,55	246,92	415,87	883,34
Accueil du public/délivrance de titres	374,73	810,06	6 462,22	7 647,01
Identité	50,75	83,40	1 113,57	1 247,72
- dont CNI	26,04	44,09	601,34	671,47
- dont passeports	24,71	39,31	512,23	576,25
Nationalité	186,86	444,00	1 427,45	2 058,31
- dont asile	46,02	102,87	201,99	350,87
- dont séjour - naturalisation	140,84	341,13	1 225,46	1 707,44
Droits à conduire	59,15	122,11	1 370,04	1 551,30
Véhicules	62,79	134,37	1 898,99	2 096,15
Accueil général	15,18	26,18	652,18	693,53
Réglementation générale/élections	319,05	560,69	1 621,11	2 500,86
Vie démocratique	126,21	191,77	486,20	804,19
- dont élections politiques	75,95	106,17	172,59	354,71
- dont élections non-politiques	33,88	49,49	88,29	171,66
- dont associations	16,38	36,11	225,33	277,82
Police administrative - réglementation générale	190,28	367,68	1 138,24	1 696,20
- dont armes	31,28	44,39	204,17	279,85
- dont autres	159,00	323,29	934,07	1 416,35
Relations avec les collectivités locales	532,29	1 033,57	1 115,88	2 681,74
Contrôle de légalité/conseil aux collectivités	343,83	668,51	669,83	1 682,17
Contrôle budgétaire/conseil aux collectivités	121,78	229,47	251,85	603,10
Répartition des dotations aux collectivités	66,69	135,59	194,20	396,47
Développement économique/politique interministérielles/gestion des crédits	1 070,51	1 452,07	1 874,43	4 397,00
Finances - exécution de la dépense	91,52	119,46	466,83	677,81
Actions interministérielles (y compris programmation des opérations)	978,99	1 332,61	1 407,60	3 719,19
- dont affaires sociales/politique de la ville/logement	296,58	383,93	510,36	1 190,87
- dont environnement	237,35	397,41	370,00	1 004,76
- dont action économique/aménagement du territoire	402,41	503,72	475,59	1 381,72
- dont pôle juridique	10,11	1,12	4,07	15,30
- dont divers	32,54	46,42	47,57	126,54
Animation des politiques régionales (SGAR)	367,74	145,54	273,24	786,53
Fonds structurels	119,43	43,84	42,33	205,61
Autres missions	248,31	101,70	230,91	580,92
Total missions (I)	3 256,99	4 690,37	13 199,10	21 146,46
Fonctions logistiques (II)				
Entretien des bâtiments	18,14	49,14	908,11	975,39
Garage et parc automobile	0,46	3,35	583,97	587,77
Gestion administrative	515,98	575,74	1 614,18	2 705,90
- dont gestion des moyens	245,46	220,73	947,26	1 413,45
- dont GRH (y compris action sociale et formation)	215,49	338,11	654,48	1 208,09
- dont mesure de la performance/contrôle de gestion	55,03	16,90	12,44	84,37
Imprimerie/reprographie	4,59	6,39	173,62	184,60
SIC (hors standard)	125,64	305,31	327,08	758,04
Standard	5,88	16,17	731,15	753,20
Résidences du corps préfectoral	3,14	16,91	1 197,73	1 217,78
Total fonctions logistiques(II)	673,83	973,01	5 535,83	7 182,68
Total général(I + II)	3 930,82	5 663,38	18 734,93	28 329,14

La réforme des missions opérationnelles et de soutien ci-dessus décrites est envisagée en ces termes : « *Le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales exerce des missions par essence régaliennes dont aucune ne peut être supprimée. Ce constat n'empêche pas que l'exercice de certaines d'entre elles, qui constituent ses « cœurs de métier », soient réaménagées, réorganisées, simplifiées (...)* ».

Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a procédé à un examen de ses missions qui l'a conduit à décider de l'abandon ou de l'externalisation d'un certain nombre d'entre elles :

- la suppression de certaines missions (distribution de produits d'assurance vie par le trésor public, consolidant le recentrage de ce dernier sur le cœur de métier largement engagé avec l'abandon de l'épargne concurrentielle). Les agents du trésor public exerçant l'activité CNP pourront s'ils le souhaitent présenter leur candidature pour rejoindre CNP assurances ;
- l'externalisation d'autres missions (contrôle technique de premier niveau des poids lourds et garantie/poinçonnage des métaux précieux), conduisant à recentrer le ministère (respectivement les DRIRE et la douane) sur un contrôle de deuxième niveau correspondant à ce que doit être le rôle d'un État régulateur moderne.

Le ministère des Sports a mené, dans le cadre des états généraux du sport, une réflexion intéressante sur le rôle essentiel de l'État dans le domaine du sport. Cet exercice, qui a tiré profit des réflexions antérieures menées dès 1999 par le ministère de la Jeunesse et des Sports, a permis au ministère de procéder à un examen approfondi de ses missions. En affirmant le rôle essentiel de l'État, le ministère des Sports a été conduit à recentrer ses missions autour d'axes prioritaires (cf. l'encadré) et envisage le transfert d'un certain nombre de fonctions logistiques des établissements publics à des prestataires extérieurs. Comme le rappelle le ministère : « *Cette évolution qui consiste à rechercher une meilleure efficacité dans l'exercice des missions des établissements constitue une réforme très ciblée* ».

Le recentrage du ministère des Sports autour d'axes prioritaires

La valorisation de la fonction éducative et sociale du sport qui englobe un éventail de politiques ciblées, démarquées de celles mises en œuvre par les collectivités locales, et qui justifie à un haut degré l'intervention de l'État :

- la protection des pratiquants et la promotion de la santé par le sport ;
- l'implantation cohérente des équipements sportifs et l'aménagement harmonieux du territoire sportif ;
- le sport de haut niveau (en notant que s'il s'agit principalement de l'optimisation de la préparation des équipes de France aux compétitions internationales cela concerne aussi le soutien à l'insertion sociale et professionnelle des sportifs de haut niveau) ;
- le rayonnement international de la France qui comprend la promotion de l'accueil en France des grandes compétitions internationales et le soutien au développement de l'influence française dans les instances sportives internationales (sans oublier la promotion de l'utilisation de la langue française).

Au demeurant, le constat doit être fait que le sport est devenu un « enjeu » international auquel les États accordent une attention croissante. La lutte contre le dopage illustre ainsi particulièrement la nécessité d'une coopération internationale renforcée et d'une implication forte des États, mais il existe d'autres domaines, comme celui de la valorisation de la fonction éducative et sociale du sport, dont les progrès sont de plus en plus tributaires d'une action internationale concertée conduite par les États.

La définition des catégories de personnels nécessaires à l'exercice de ces missions

Certains plans de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences proposent à titre exploratoire une analyse des missions selon la nomenclature budgétaire en

vigueur entre 2001 et 2003 et les catégories de personnels actuelles organisées autour des corps de fonctionnaires. Ce faisant, les ministères ont pu à partir d'une préfiguration technique évaluer les conditions ultérieures de réalisation d'un prochain exercice fondamental pour articuler spécialisation des crédits par programme ministériel d'action (s) et spécialisation des plafonds d'autorisation d'emplois dans le cadre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Certains ministères ont par ailleurs poussé plus loin l'analyse en proposant des premières orientations sur les programmes LOLF et une ventilation de leurs emplois budgétaires selon cette logique.

Comme le souligne le rapport parlementaire d'information n° 1021 ⁵⁰ sur la mise en œuvre de la LOLF « *la loi organique ouvre la perspective d'une gestion des emplois qui, dans le respect des règles du statut général de la fonction publique, suivrait une logique fonctionnelle (gestion par activité), et non plus seulement statutaire (gestion par corps). L'article 51 modifie en effet la présentation des emplois en loi de finances : les projets annuels de performances devront indiquer le nombre d'emplois prévus pour la réalisation de chaque programme ministériel, ventilé par type de contrat s'agissant des agents contractuels et par catégorie s'agissant des agents titulaires, chaque catégorie étant à son tour détaillée en fonction soit des corps prévus par le statut de la fonction publique, soit des « métiers ». Une présentation des emplois par métier serait cohérente avec la structuration des dépenses par finalité.* »

L'Observatoire de l'emploi public a donc porté une attention très particulière aux travaux de nomenclature menés par les ministères. Ces analyses ont permis de raccrocher aux missions LOLF et actions envisagées par les ministères, les emplois budgétaires associés ventilés par grandes catégories de personnel ou bien par filières professionnelles.

Le travail mené en la matière par les ministères mérite d'être enrichi, notamment grâce à la définition des programmes LOLF au début de l'année 2004, mais également avec l'intégration des réflexions menées en matière de nomenclatures des métiers.

Cependant, on peut souligner ici le travail réalisé par le ministère de la Culture et de la Communication qui a mené un travail intéressant sur une nomenclature articulant les programmes au sens LOLF et ses catégories de personnels (cf. le tableau 37). Cet exercice bénéficie des réflexions menées par le ministère sur ses missions actuelles et les regroupements en programmes et actions de la nomenclature correspondant à la nouvelle présentation des lois de finances. Lorsque l'exercice a été conduit au premier trimestre 2003 pour l'OEP, quatre programmes avaient été identifiés :

- préservation, enrichissement et promotion des patrimoines ;
- développement et diffusion de la création ;
- transmission des savoirs et démocratisation de la culture ;
- fonction support.

Chaque programme LOLF est décomposé dans le document du ministère de la Culture en sous-programmes (exemple le programme préservation, enrichissement et promotion des patrimoines est décomposé en sept sous-programmes : patrimoine architectural, patrimoine archivistique, patrimoine cinématographique, patrimoine écrit et documentaire, patrimoine linguistique, patrimoine monumental, patrimoine muséographique). À ces sous-programmes correspondent des emplois budgétaires de titulaires et de contractuels détaillés par catégories A, B et C. Le choix d'un regroupement des emplois par grandes catégories statutaires (A, B, C)

50. Rapport d'information n° 1021 sur la mise en œuvre de la LOLF enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 juillet 2003.

Tableau 37 : nomenclature des emplois budgétaires du ministère de la Culture. Année 2001

1 - Structure vert budgétaire 2001		2 - Missions du ministère de la Culture (proches des programmes LOLF)/catégories de personnels correspondantes				3 - Regroupement par catégories pour l'exercice de projection des départs à la retraite et des recrutements			
Les emplois budgétaires : 14 968		Source : document de travail remis par la Culture le 16 mai 2003				Y compris transferts d'emplois sortants			
Administration centrale		Préservation, enrichissement et promotion des patrimoines :				Catégorie A (titulaires + contractuels)			
1 086 emplois budgétaires dont		8 114 emplois budgétaires (7 939 titulaires + 275 contractuels)				5 173 emplois budgétaires			
- 851 titulaires (IB 31-01-52-10)		crédits retranscrits en ETP rémunération : 247				Catégorie B (titulaires + contractuels)			
- 235 contractuels (IB 31-01-52-20)		personnels en ETP rémunération MAD entrants : 5 (hors MAD gagés par transferts d'emploi sortants)				2 520 emplois budgétaires			
Écoles d'architecture		2 637 emplois sur budget des EP				Catégorie C (titulaires + contractuels)			
1 264 emplois budgétaires dont		Développement et diffusion de la création :				6 717 emplois budgétaires			
- 1 192 titulaires (IB 31-01-61-10)		1 384 emplois budgétaires (1 259 titulaires + 125 contractuels)				Total des EB comme base de projection : 14 410			
- 72 contractuels (IB 31-01-61-20)		crédits retranscrits en ETP rémunération : 14				Vacataires			
Services déconcentrés		44 emplois sur budget des EP				Crédits retranscrits en ETP rémunération : 488			
12 017 emplois budgétaires dont		Transmission des savoirs et démocratisation de la culture :				Catégories gérées par un autre département ministériel non prises en compte dans les projections (à l'exclusion des personnels des bibliothèques (*))			
- 11 248 titulaires (IB 31-01-81-10)		3 023 emplois budgétaires (2 371 titulaires + 652 contractuels)				558 Transferts d'emplois sortants			
- 769 contractuels (IB 31-01-81-20)		crédits retranscrits en ETP rémunération : 8				- dont 555 à l'équipement, 3 au MINEFI			
Recherche		555 emplois sur budget des EP				- dont 414 emplois de titulaires et 144 de contractuels			
601 emplois budgétaires dont		Fonction support :				70 Personnels en ETP rémunération MAD entrants (hors MAD gagés par transferts d'emplois sortants)			
- 599 titulaires		2 447 emplois budgétaires (2 093 titulaires + 354 contractuels)				Personnels sur EB des EP non pris en compte dans les projections			
- 2 contractuels		crédits retranscrits en ETP rémunération : 219				3 310			
Les MAD entrants sans remboursement : 70		personnels en ETP rémunération MAD entrants : 65 (hors MAD gagés par transferts d'emploi sortants)				pas de projection			
Les crédits retranscrits en ETP R : 488		74 emplois sur budget des EP							
(correspondant à du personnel non projeté)		Total EB : 14 968							
Les emplois sur budget des EP : 3 337		y compris : - les 7 583 personnels ETP rémunération sortants vers EPA							
Pour information		- les 568 autres ETP R de MAD sortantes vers collectivités territoriales pour l'essentiel							
Compris dans le décompte		- les 1 745 emplois servant à rémunérer les personnels des bibliothèques							
- les prêts de personnels à d'autres départements ministériels ou EPA :		Total des crédits : 488							
8 151 ETP R de MAD sortants (non gagées par transferts d'emploi entrants)		Total des MAD entrants : 70							
- les transferts d'emplois sortants : 558		Total des EB sur EP : 3 310 (hors les 27 emplois inscrits au budget de l'Académie de France à Rome)							
Exclus du décompte		* données fournies globalement par EP							
- les emplois aidés									
194 ETP R (47 CES, 60 CEX, 87 CEJ)									

* Les personnels de bibliothèques sont intégrés à l'exercice de projection bien qu'ils restent gérés par l'Education nationale.

et non par « métiers » ou plutôt filières de « métiers » trouve son explication dans la structuration actuelle de l'information. Un travail de regroupement des emplois par grandes filières professionnelles est actuellement en cours et permettra à terme une ventilation plus précise des emplois par missions, catégories mais également par grandes filières ou familles professionnelles.

Cette décomposition en programmes, sous-programmes et catégories statutaires de personnel (A, B, C) permet déjà de préciser, une fois déterminées les grandes orientations du ministère, les profils des personnels nécessaires à l'exercice des missions du ministère dans les cinq et dix prochaines années (voir la nomenclature détaillée des emplois du ministère de la Culture dans le document détaillé disponible sur le site de la fonction publique à la rubrique Observatoire de l'emploi public).

Cette méthodologie devrait être reprise par le ministère de la Culture et de la Communication dans la poursuite de ses travaux relatifs à la mise en œuvre de la LOLF qui ont notamment abouti à, d'une part, porter le nombre de programmes du ministère à trois, et d'autre part à revoir les actions et sous-actions composant les programmes.

L'analyse de l'évolution des personnels en fonction

Afin de prévoir les besoins de recrutement au regard de l'évolution des missions, l'exercice consistant à évaluer les départs toutes modalités confondues (retraites mais aussi autres départs définitifs) est incontournable. Cet exercice ne constitue que la variante d'un exercice de projection à organisation et missions inchangées.

Les exercices de projection des départs de personnels ont été moins nombreux du fait de la technicité de l'exercice attendu et des spécificités ministérielles. Au titre de la technicité, on rappellera simplement que l'existence de systèmes d'information garantissant la disponibilité, l'homogénéité et la richesse des données constitue un préalable indispensable pour appuyer les démarches des services chargés de coordonner les travaux de gestion prévisionnelle. Cette technicité rencontre aussi des limites lorsque les effectifs des catégories de personnels étudiées sont trop faibles ou trop hétérogènes pour effectuer des projections.

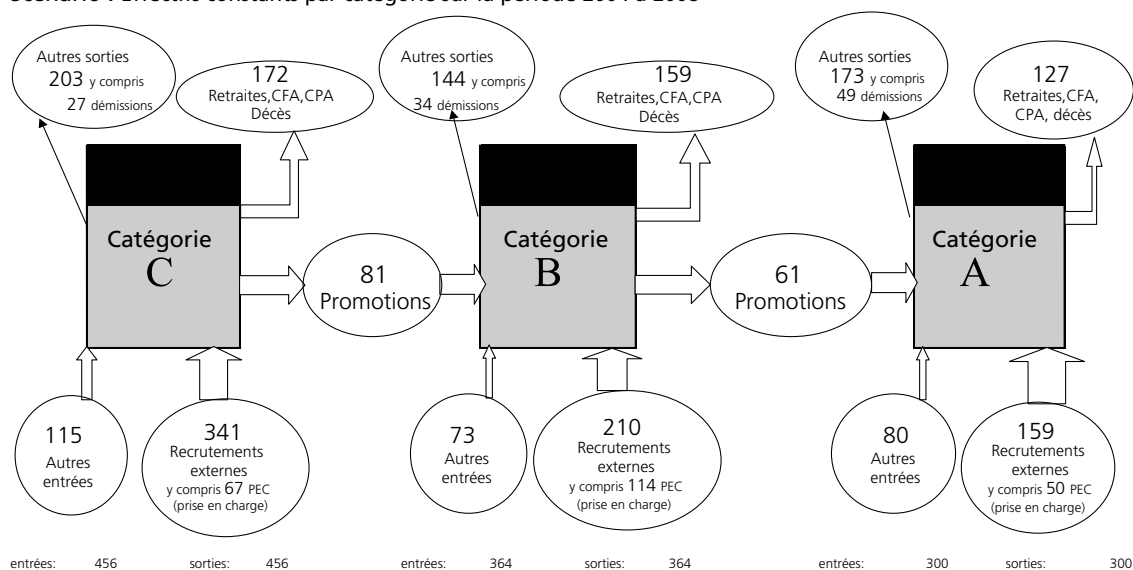
L'ensemble des ministères propose une analyse statistique sur les caractéristiques de leurs catégories de personnel (moyenne d'âges des agents en activité et âge de départs en retraite, répartition par catégories statutaires...). Seuls toutefois quelques ministères ont pu réaliser l'exercice demandé dans son intégralité. Les résultats obtenus pour l'administration pénitentiaire, la police nationale, les personnels civils et militaires de la Défense et dans une moindre mesure pour les secteurs santé-solidarité et emploi du ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité émanent d'employeurs dont les besoins de recrutement relativement élevés et/ou en forte évolution ont favorisé l'évaluation quantitative régulière de la GRH. Ces ministères étaient soit déjà dotés d'outils pour effectuer des projections de flux de personnels à moyen et long terme, soit susceptibles de mobiliser des bases de données propres pour renseigner le tableur de projections fourni par l'Observatoire de l'emploi public.

Dans l'ensemble, si ces exercices nécessitent d'être consolidés, ils confirment que la prévision des besoins de recrutement ne peut ignorer la dynamique globale d'évolution des flux de personnels. Celle-ci doit intégrer les motifs de départ autres que la retraite et les promotions des agents en fonction. À cet égard, l'exercice mené par le ministère de Santé, de la Famille et des Personnes handicapées montre qu'un exercice à organisation et missions inchangées permet de tirer des enseignements riches en termes de GRH.

Le graphique 10 ci-dessous, extrait du dossier GPEEC du secteur santé-solidarité résume l'interdépendance des différents motifs d'entrée et sortie des personnels :

Graphique 10 : Solidarité - santé. Période 2004 à 2008, moyenne annuelle (Prévisions en ETP)

Scénario : Effectifs constants par catégorie sur la période 2004 à 2008



Observations

PEC prise en charge, recrutements hors concours d'autres administrations (détachés entrants par exemple).
 promotions désigne ici les flux entre catégories (liste d'aptitude, accès par concours interne pour les agents du secteur).
 démissions comprend également les fins de fonction avec retour au ministère d'origine.
 recrutements externes agents provenant de l'extérieur du secteur.

Un tel exercice de prévision des départs apporte de premières indications sur les limites possibles des transformations de la structure des emplois du secteur pour renforcer la catégorie A au fur et à mesure des sorties définitives. Il pose clairement la question des compétences qui partent et de celles qu'il convient de prévoir tant pour ce qui est de leur nature que de leur nombre. Il donne notamment des éléments d'évaluation de l'impact des sorties de fin de carrière sur le niveau des promotions internes et par voie de conséquence sur l'appel qui devrait être fait, à missions inchangées, au marché de l'emploi extérieur à l'administration. Les résultats montrent que contrairement à ce que pourrait laisser penser l'hypothèse d'invariance du nombre des emplois sous-jacente à ce scénario, des évolutions fortes s'y produisent : l'accroissement important des départs de fin de carrière exerce un effet d'entraînement différencié sur les flux correspondants aux différents modes de recrutements ainsi que sur les flux de promotions d'une catégorie à l'autre. En effet, le remplacement du départ des agents de catégorie A peut entraîner en cascade des promotions de la catégorie B vers la catégorie A et ensuite des promotions de la catégorie C vers la catégorie B. Le remplacement des départs dans les autres catégories exerce un effet d'entraînement plus limité. Sur longue période, ces évolutions ont une incidence sur les caractéristiques démographiques de l'emploi du secteur et sur la fluidité des parcours administratifs de carrière.

La connaissance de ces évolutions est ainsi éclairante pour la définition même de scénarios d'évolution des missions.

Les exercices réalisés par la police nationale, le ministère de la Défense, la direction de l'administration pénitentiaire, en tenant compte des perspectives d'évolution de la structure de leurs emplois définie en lois de programmation, permettent quant à eux d'avoir une idée plus précise des besoins en recrutement et par voie de conséquence des difficultés qu'ils pourraient rencontrer pour disposer des compétences nécessaires à l'accomplissement des missions ci-dessus définies.

Comme pour le secteur santé-solidarité, les exercices réalisés montrent l'importance qu'il y a pour cette analyse prospective, à tenir compte à la fois des départs définitifs autres que les départs à la retraite et des promotions internes.

Les graphiques 11 et 12 (ci-dessous) sont extraits du dossier de GPEEC de la police nationale. Ils présentent pour chaque corps et globalement, l'évolution des flux d'entrées et de sorties des personnels entre 2001 et 2012 ainsi que l'évolution des effectifs budgétaires et réels.

La juxtaposition de ces graphiques montre que l'évolution des corps ne s'effectue pas de manière uniforme en rythme et en volume.

Les flux d'entrées et de sorties des personnels ne se compensent pas au niveau des corps mais un équilibre tend à se dessiner dans l'ensemble, à compter de 2008, après le terme de mise en œuvre de la loi de programmation pour la sécurité intérieure. Cet équilibre traduit la politique de réduction des délais de recrutement des fonctionnaires de police et l'effort de résorption des surnombres de gradés et gardiens de la paix mis en œuvre dans le cadre de la LOPSI. De plus, les évolutions par corps montrent les effets progressifs de la réforme des corps et carrières prévue par l'annexe I à la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995. Enfin, la période 2004-2008 identifiée comme celle où les départs en retraite seront les plus massifs, semble pour l'ensemble des personnels de la police nationale plus régulière qu'entre 2001 et 2004.

Quant à l'évolution des effectifs budgétaires et réels, les projections réalisées tendent à converger plus ou moins rapidement selon les corps. Là aussi, si les situations catégorielles sont contrastées la représentation globale des effectifs présente une situation d'équilibre à partir de 2008. Les écarts moins importants que ceux constatés entre arrivées et sorties confirment l'intérêt d'une analyse des dynamiques internes d'évolution des effectifs. La constitution de séries longues d'évolution permettra de mieux rendre compte des dynamiques de la GRH.

Le tableau 38 propose une synthèse des exercices de projection réalisés pour les personnels de la Défense, de la police nationale et de l'administration pénitentiaire.

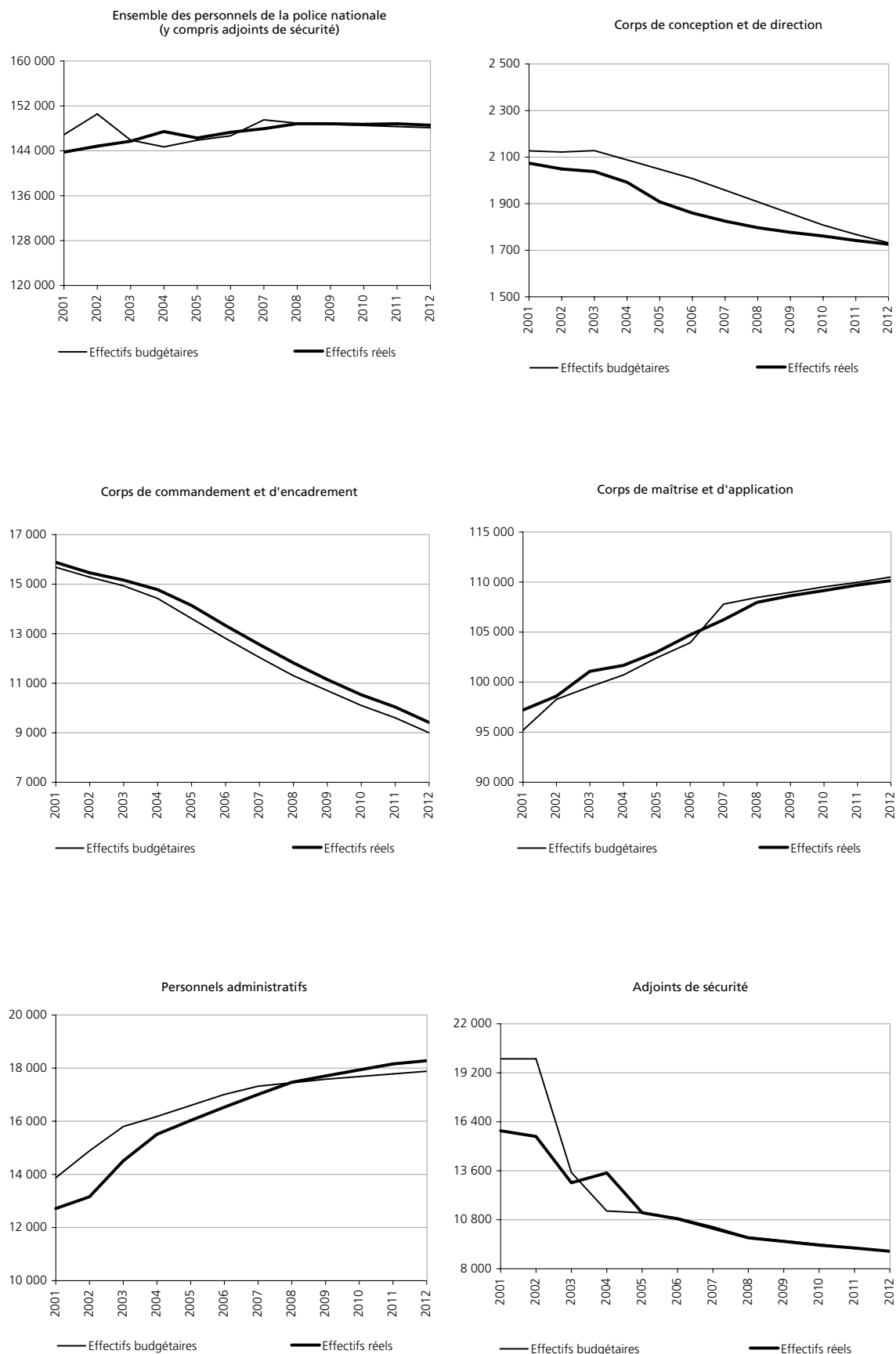
Reprenant les périodes couvertes par les travaux des trois ministères, il présente les emplois budgétaires et les effectifs payés (en ETP rémunération) en début et fin de période. Pour expliquer les mouvements de personnels qui interviennent entre 2003 et 2008, les estimations de départs et d'entrées sont restituées par des taux cumulés. Cette analyse prend en compte les changements de catégorie ou effet promotion.

Les taux constatés sont différents d'une catégorie de personnel à une autre. Les forts taux de départs des militaires du rang, volontaires et adjoints de sécurité sont normaux : ils reflètent le caractère temporaire de leur engagement. Lorsqu'on compare les départs cumulés tous motifs confondus (retraite, congés de fin d'activité, non renouvellements de contrat, décès, radiations, démissions, changements de catégorie, détachements, disponibilités, congés de longue durée..., dont certains sont définitifs, mais d'autres seulement provisoires) à ceux pour retraite, on mesure que le vieillissement des fonctionnaires n'est pas le seul facteur de renouvellement des effectifs. Ainsi, pour les personnels civils et militaires de la défense les taux de départs sont respectivement de 36 % et 49 % sans distinction de motifs ; ils s'élèvent à 10 % et 19 % pour les seules retraites. Pour les personnels civils, ces taux impliquent de prendre l'effet de la mobilité des agents, notamment des fonctionnaires. Pour les personnels militaires, le résultat traduit le souci de maintenir des moyennes d'âge basses et la fluidité des déroulements de carrière requis par la professionnalisation des armées et en particulier par l'objectif de renforcement des capacités de projection des forces sur des théâtres d'opérations.

Graphique 11 : évolution des flux d'entrées et de sorties des personnels de la police nationale



Graphique 12 : évolution des emplois budgétaires et effectifs réels des personnels de la police nationale



La couverture des taux de départs tous motifs confondus par les taux d'entrées exprime la priorité donnée au renforcement des ministères de la Défense, de l'Intérieur – secteur police nationale – et des services pénitentiaires.

Tableau 38 : synthèse des exercices de projection réalisés par la Défense, la police nationale et la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice

Catégories de personnel (critère de définition des catégories)	Emplois budgétaires 2003	Effectifs payés (ETP - R) au 31 décembre 2002	Taux cumulés de départs (tous motifs) de 2003 à 2008	Taux cumulés de départs en retraite de 2003 à 2008	Taux cumulés d'entrées (tous motifs) de 2003 à 2008	Effectifs payés fin 2008 (ETP-R)	Emplois budgétaires 2008
Défense							
<i>Civils (statut)</i>	98 573	93 378	36 %	10 %	38 %	95 026	95 467
Fonctionnaires	45 573	42 614	41 %	10 %	42 %	42 856	43 620
Ouvriers	45 385	43 723	29 %	11 %	33 %	45 330	45 385
Contractuels	7 615	7 041	46 %	6 %	43 %	6 840	6 462
<i>Militaires (catégories de personnels militaires)</i>	356 105	342 888	49 %	19 %	55 %	364 350	365 080
Officiers	37 921	36 955	49 %	30 %	52 %	38 072	38 079
Sous-officiers	201 747	197 355	41 %	21 %	46 %	207 764	208 224
Militaires du rang	93 295	89 268	100 %	13 %	106 %	94 443	94 684
Volontaires	23 142	19 310	303 %	-	328 %	24 071	24 093
Police (corps)	145 901	144 964	31 %	19 %	33 %	148 022	148 918
Hauts fonctionnaires et commissaires	2 128	2 038	38 %	31 %	25 %	1 777	1 908
Officiers de police	14 933	15 136	38 %	33 %	12 %	11 126	11 303
Gradés et gardiens	99 541	100 963	27 %	20 %	34 %	108 462	108 458
Personnels ATS	15 799	13 912	44 %	7 %	67 %	17 095	17 449
Adjoints de sécurité	13 500	12 915	146 %	-	120 %	9 562	9 800
Justice - DAP (filiales)	28 417	26 276	28 %	16 %	46 %	31 150	31 318
Personnel de direction	380	362	38 %	12 %	52 %	415	415
Personnel administratif	2 502	2 303	26 %	9 %	56 %	2 999	3 013
Personnel de surveillance	22 358	20 859	27 %	17 %	43 %	24 299	24 402
Travailleurs sociaux	2 452	2 141	35 %	7 %	60 %	2 661	2 704
Personnels techniques	725	611	33 %	22 %	60 %	776	784

ETP-R : équivalent temps plein rémunération – DAP : direction de l'administration pénitentiaire – ATS : personnels administratifs, techniques et scientifiques.

Notes :

- les taux cumulés de départs et d'entrées sont obtenus en rapportant la somme des flux estimés (en ETP-R) de 2003 à 2008 à l'effectif fin 2002 ;
- les départs comprennent les départs en retraite, les CFA, les décès, les non renouvellements de contrat, les décès, les détachements, mises en disponibilité... mais aussi, le cas échéant, les changements entre catégories (flux internes). Les entrées incluent les recrutements externes, les retours de détachement, de disponibilité... mais aussi, le cas échéant, les promotions internes ;
- les lignes de totaux ne comprennent pas les flux entre catégories.

Source : dossiers GPEEC des ministères (cf. documents des ministères disponibles sur le site de la fonction publique à la rubrique Observatoire de l'emploi public).

Les propositions de politique de gestion des ressources humaines

L'intérêt d'une démarche GPEEC est double :

- l'examen de plusieurs scénarios d'évolution des missions, permet d'apprécier l'impact sur les personnels mais aussi sur la dépense (dès lors que l'exercice porterait aussi sur la masse salariale) de toutes modifications de structure ;
- les résultats ainsi obtenus constituent alors autant d'indicateurs permettant de mieux cibler la politique de GRH. Le levier d'action naturel d'une démarche de GPEEC étant la GRH, les ministères ont été invités à traduire leurs exercices de prévisions en politique de gestion des ressources humaines.

Ce volet de la démarche GPEEC renvoie à des questionnements récurrents et s'avère complexe. Trois axes de travail ont été développés en 2003 : déconcentration, réduction du nombre de corps, et adaptation des emplois, des qualifications et des recrutements aux besoins en compétences estimés pour l'avenir.

L'objet de ces réflexions est de développer une gestion stratégique de l'emploi. Sur ces thèmes les ministères ont dégagé des propositions intéressantes de l'analyse de leurs activités même lorsqu'ils n'ont pas produit les projections quantitatives évoquées ci-dessus. De plus, s'il est prématuré de mettre en perspective les orientations formulées cette année on relève d'ores et déjà quelques préoccupations partagées. Ces acquis montrent à nouveau combien le souci de décloisonnement des démarches de gestion prévisionnelle est indispensable pour mobiliser les acteurs et établir un dialogue social pragmatique et permanent tant au niveau national que local.

En ce qui concerne l'adéquation activités/GRH, le tableau de ventilation de l'emploi des préfectures selon le domaine d'intervention et les catégories statutaires des agents, présenté au point « L'analyse critique des missions » ci-dessus constitue un exemple riche et intéressant d'analyse des moyens humains en fonction à un moment donné. Ce tableau permet déjà de tirer des enseignements en termes de GRH. Cette grille – au 31 décembre 2002 – rend compte des objectifs poursuivis par les préfectures, de leurs missions et permet d'analyser les grandes tendances d'évolution constatées ou prévisibles pour le secteur hors police du ministère de l'Intérieur. Opérationnel et déployé depuis l'automne 2003 auprès de l'ensemble des préfectures, cet outil de pilotage utilisé pour l'allocation des moyens en personnels et pour le contrôle de gestion des préfectures permet de repérer l'évolution des emplois par missions et d'actualiser chaque année l'évaluation des compétences requises. Afin d'affiner l'analyse qualitative des compétences requises, ce dispositif doit s'enrichir courant 2004 d'un suivi des « métiers des préfectures » à partir d'un référentiel bâti de façon à compléter la grille d'analyse des missions (cf. point « L'analyse critique des missions »). Élaboré dans le cadre des plans pluriannuels des préfectures, l'outil actuel est utilisé pour établir le projet de directive nationale d'orientation (DNO) qui retracera l'ensemble des missions des préfectures, leur impact sur l'organisation des services et sur l'emploi au regard des perspectives d'évolution pressenties pour les trois à cinq prochaines années. Ces travaux et les exercices de nomenclature réalisés en 2003 ont débouché notamment sur l'analyse des fonctions logistiques pour lesquelles plusieurs pistes sont explorées. On citera notamment, les perspectives de requalification et mutualisation à l'échelon régional des services techniques du matériel, et la mise en place d'une filière unique dédiée aux systèmes d'information et de communication.

Or cette démarche de connaissance et d'aménagement de filières techniques spécialisées rejoint les démarches initiées au ministère de la Défense où des difficultés de recrutement ont été identifiées en matière de systèmes d'information et de communication tant pour les personnels civils que militaires. Un autre point commun est l'engagement au ministère de la Défense d'une réflexion globale sur les métiers techniques afin de dégager des synergies dans la gestion des corps et de proposer des parcours professionnels attractifs.

Enfin, une préoccupation commune aux différents exercices réalisés en 2003, concerne le recours important de la police nationale, de l'administration pénitentiaire et de la gendarmerie au marché du travail. Le recours simultané et en nombre élevé au même vivier de recrutement incite ces administrations à diversifier leur stratégie de recrutement, de communication et de gestion des carrières.

Les actions et les perspectives en matière de structures et d'outils de GPEEC

La prise de conscience de l'importance que revêt aujourd'hui la démarche de GPEEC a incité les ministères à opérer des changements organisationnels (avec le renforcement voire la création de cellule chargée de coordonner l'ensemble des travaux de gestion prévisionnelle), mais aussi à accélérer la mise en place d'outils de connaissance et de réflexion sur l'emploi public.

Depuis trois ans le panorama s'est ainsi largement modifié et, comme les dossiers GPEEC transmis par les ministères le précisent, il devrait encore subir des évolutions majeures dans les années à venir.

La mise en place de structures transversales de coordination

Dans le rapport de juin 2001, on avait pu noter les difficultés rencontrées par certains ministères, qui ont une gestion éclatée de leurs ressources humaines entre plusieurs directions, pour réaliser un exercice synthétique de décompte de leurs personnels. Depuis cette date, les ministères ont tous renforcé leurs structures chargées d'assurer la coordination ministérielle et se sont dotés, quand elles n'existaient pas, de cellule transversale. On peut citer à ce titre l'exemple du ministère de la Justice où une direction de projet GPEEC a été créée à l'attention des directions et autorités gestionnaires de personnels (direction de l'administration générale, direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire, direction de la protection judiciaire de la jeunesse d'une part, Conseil d'État, grande chancellerie de la Légion d'honneur, Ordre de la Libération et Commission nationale de l'informatique et des libertés d'autre part), ou encore celui du ministère de l'Intérieur, dans sa configuration hors police nationale, qui a mis également en place une cellule de coordination chargée de la GPEEC au sein de sa direction générale de l'administration. Partant d'un constat d'éclatement de la gestion des ressources humaines au sein du ministère, le secteur hors police s'est doté en 2002 d'un bureau de synthèse d'appui aux bureaux de gestion des effectifs du cadre national des préfetures, des personnels de l'administration centrale et des personnels techniques et spécialisés pour rationaliser et harmoniser les pratiques. À côté du travail d'impulsion et de suivi des travaux de gestion prévisionnelle confié au chargé de mission GPEEC, une cellule statistique a été confortée au sein du bureau de l'emploi, des finances et des affaires juridiques (BEFAJ) pour contribuer aux traitements statistiques de type transversal.

Le développement des outils de connaissance des personnels et de leurs missions

Comme on a pu le noter ci-dessus, la mise en place d'une démarche de GPEEC suppose une bonne connaissance des personnels employés par les ministères tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

La réalisation d'exercices prospectifs sur l'évolution des effectifs des ministères n'a en effet d'intérêt que si les résultats obtenus trouvent leur traduction en termes de politique de gestion des ressources humaines et permettent ainsi, de fixer le nombre et la qualité des recrutements, ou encore de réexaminer le contenu des formations initiale et continue, ou encore de définir des parcours de carrière valorisants pour les agents, ou encore... L'analyse croisée missions/personnels suppose ainsi que l'on ait une bonne connaissance à la fois des missions exercées et des compétences des agents qui les mettent en œuvre. Dans ce cadre, outre des logiciels de modélisation des départs ou plus largement de modélisation des évolutions de la structure des effectifs (départs définitifs, départs temporaires, promotion...) (cf. le plan GPEEC du ministère des Finances par exemple), plusieurs outils d'analyse tels, les répertoires des emplois, métiers, compétences régulièrement mis à jour s'avèrent nécessaires.

À cette fin de nombreux ministères :

- ont créé des observatoires des métiers. On peut citer comme exemple ceux des ministères de l'Agriculture, de la Pêche et des Affaires rurales (arrêté du 24 janvier 2000 portant création de l'Observatoire des missions et des métiers), de la Justice (arrêté du 21 août 2003 relatif à la création d'un observatoire des carrières de la justice), de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche (arrêté du 30 octobre 2003 modifiant l'arrêté du 22 décembre 1998 relatif à l'Observatoire des métiers) ou encore celui de l'Équipement ;
- ou développé, au sein de groupes de travail, des analyses métiers, tels les ministères de l'Intérieur hors police, de la Défense (répertoire MORGANE), des Affaires sociales, des Affaires étrangères, de la Culture, des Sports...

L'utilisation performante de tels outils renvoie bien évidemment à la question posée depuis plusieurs années déjà de la mise en place de systèmes d'information sur les ressources humaines.

Le développement des systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH)

De nombreux ministères ont engagé, en effet, depuis plusieurs années des réflexions sur les SIRH et développé des systèmes de gestion informatisée de leurs personnels adaptés aux particularités de leur gestion. Aux fonctions traditionnelles de gestion administrative et financière, individuelle et collective, se sont ajoutées de nouvelles fonctionnalités : gestion prévisionnelle, gestion individuelle et collective des compétences, gestion de la masse salariale (prévision de GVT, impact des mesures de GRH...). De nouveaux services sont proposés à des acteurs qui deviennent parties prenantes des systèmes et dont l'implication active est un gage de qualité des informations traitées : décideurs, agents, partenaires sociaux, autres administrations... (cf. l'annexe 7).

Le rapport 2002 de l'Observatoire de l'emploi public avait montré la multiplicité des projets menés par les ministères et annoncé la mise en place d'un groupe interministériel de travail sur les SIRH, réunissant l'ensemble des responsables ministériels.

L'ensemble des projets ministériels devant être menés à leur terme avant la mise en application des principales dispositions de la nouvelle loi organique, il a paru indispensable de prévoir un tel groupe de travail afin d'apporter une aide méthodologique dans la réalisation des cahiers des charges, un appui pour la négociation avec les partenaires extérieurs et un outil de dialogue et d'échange entre les différents ministères.

La mise en commun des expériences acquises par chaque ministère en matière de maîtrise d'ouvrage dans ce domaine devrait, par ailleurs, permettre d'harmoniser les concepts et les référentiels pour pouvoir consolider les données à des fins de pilotage, mais aussi afin de limiter les coûts budgétaires associés au paramétrage des progiciels et réduire les délais de leur déploiement.

C'est donc pour répondre à ces attentes que le groupe de travail interministériel SIRH, réunissant les responsables des systèmes d'information sur les ressources humaines, a été mis en place en octobre 2002.

Les travaux et productions du groupe de travail doivent donc répondre à un triple objectif :

- aider les ministères dans leur projet de refonte ou d'évolution de SIRH ;
- harmoniser les systèmes et permettre une consolidation nationale ;
- faire collectivement des économies de temps et d'argent.

Le constat initial, en octobre 2002...

À l'issue des premières rencontres, le constat suivant a pu être fait :

- Ce chantier d'harmonisation a été lancé un peu tard si l'on considère l'état d'avancement des projets : même si seulement quelques projets sont en phase de production (social-santé, intérieur/police), beaucoup de ministères ont lancé les appels d'offre ou sont très avancés dans leur étude fonctionnelle.
- Les « grands » ministères ont, en général, lancé un projet différent pour chacune de leurs grandes directions (Défense, Finances, Intérieur).
- La demande de mutualisation est cependant très grande, en particulier pour comparer les démarches, éviter les écueils et faire front commun face aux éditeurs.
- La majorité des ministères ont choisi de bâtir leur projet autour d'un progiciel du marché et quelques-uns se demandent aujourd'hui si c'était la bonne solution compte tenu de l'impor-

tance prise par le projet en termes de délai et de coût engendré par la quantité de développement spécifique nécessaire.

– Les progiciels proposés dans les réponses aux appels d'offre des ministères sont de deux types :

- les progiciels intégrés pour lesquels la gestion des ressources humaines fait partie d'un tout plus large qui s'étend à toutes les fonctions de gestion classique ;
- les progiciels spécialisés dans la gestion des ressources humaines.

– Ce qui est vendu comme « fonction publique » par les éditeurs est relativement restreint sur la gestion administrative « statutaire », variable d'un éditeur à l'autre et d'un client à l'autre : il est donc urgent de définir un noyau de fonctionnalités communes pour mieux négocier.

– Les progiciels sont plus riches en ce qui concerne la gestion « managériale » (organigramme, gestion des métiers, des compétences, des activités, du temps...).

– De nombreux ministères ont référencé dans leur cahier des charges les concepts « fonction publique » établis dans le cadre des travaux menés en 1997 et 1998 à l'initiative de la DGAFP.

– Si nous n'unissons pas nos efforts, le coût global des SIRH va être très, très élevé...

Un an après, en octobre 2003

- Le panorama des SIRH a évolué...

– Les ministères qui ont lancé un projet différent pour chacune de leurs grandes directions ont désormais un objectif de convergence : reprise du même progiciel (Défense), ou consolidation de systèmes éventuellement hétérogènes (Finances) ou même fusion des systèmes (Intérieur : DIALOGUE et AGORA doivent donner naissance à DIAGORA, nom provisoire).

– De nouveaux systèmes sont en phase de production (Défense/DGA).

– Des procédures de choix de progiciel et de prestataires ont abouti.

– De nouveaux projets ont été lancés.

– Certains projets ont, malheureusement, des difficultés budgétaires...

- Le travail en commun commence à produire...

– L'état des lieux des SIRH ministériels, publié dans le rapport 2002 de l'OEP, a été actualisé et complété par une carte des SIRH. Cette carte permet d'avoir une vision d'ensemble des systèmes des ministères, en projet ou en exploitation. Elle devra être enrichie pour permettre d'accéder à une description générale de chacun des systèmes identifiés.

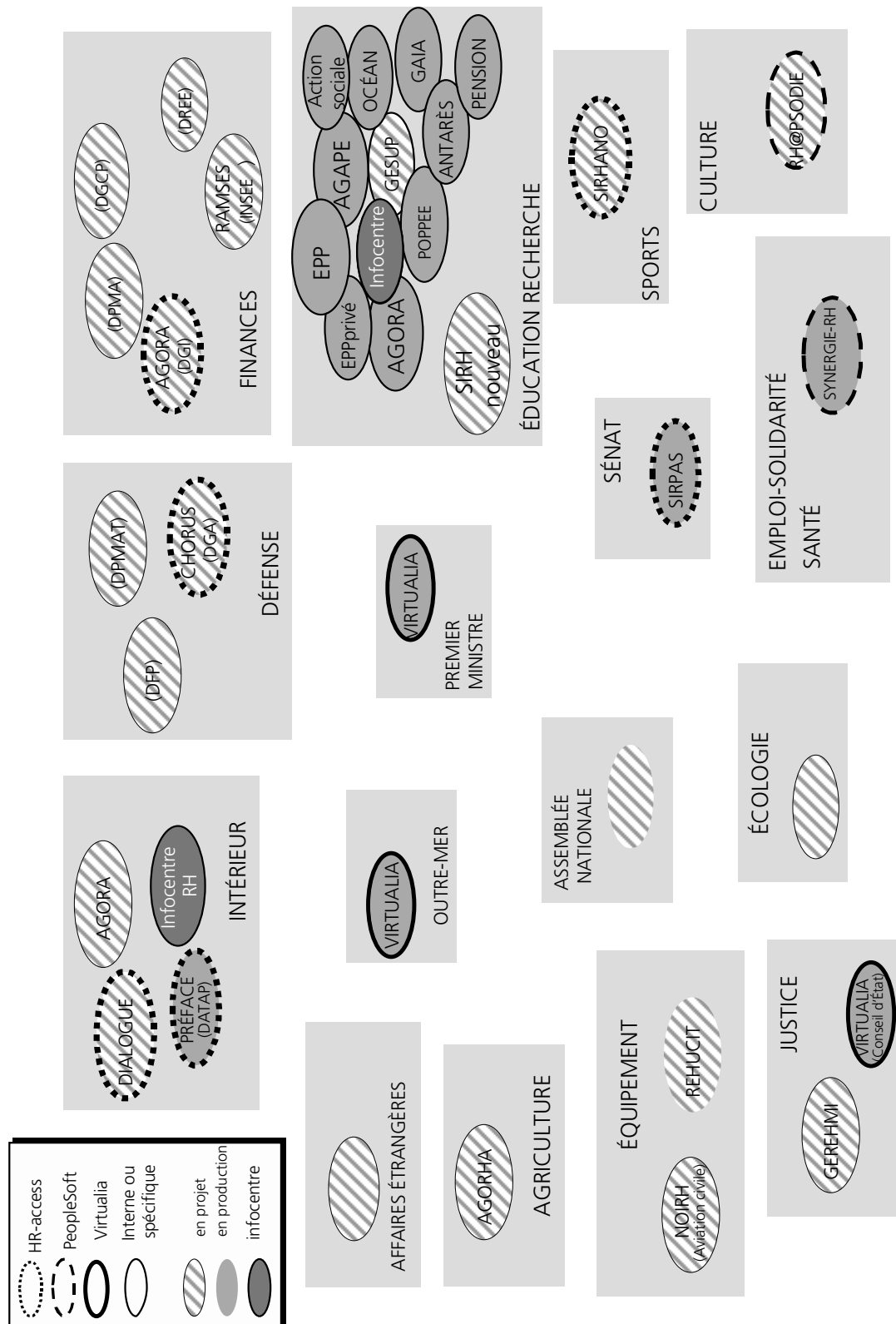
– Le site « systèmes d'information sur les ressources humaines » a été ouvert sur l'extranet Vit@Min en octobre 2002 et enrichi régulièrement depuis. De nombreux documents concernant les projets des ministères sont accessibles en ligne. Tous les documents produits par le groupe et les sous-groupes sont publiés sur le site.

– Un guide de conduite de projet SIRH a été élaboré à l'intention des maîtres d'ouvrage.

– Le référentiel des concepts fonction publique publié en 1998 est actualisé et complété. Il est enrichi des nomenclatures correspondantes élaborées en commun.

– Le répertoire des fonctions/services attendus des SIRH est en cours de construction. Une fiche descriptive de chacune des fonctions identifiées est élaborée.

Graphique 13 : panorama des SIRH en cours ou en projet fin 2002



Le ministère de la Défense

Pour le ministère de la Défense l'enjeu est d'assurer la cohérence de l'informatique d'administration et de gestion.

« L'informatique « générale » du ministère est placée sous la coordination du secrétaire général pour l'administration (SGA). Cependant, l'expérience a montré que le SGA ne peut exercer cette responsabilité qu'en disposant d'outils de pilotage adaptés et d'une responsabilité accrue. Le Comité pour la réforme et l'innovation administrative (CRIA) a proposé en juin 2003 une liste des domaines couverts par les systèmes d'information, d'administration et de gestion (SIAG) et des nouvelles modalités d'examen des différents projets des états-majors, directions et services. Ces propositions seront mises en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2004.

Le SGA s'est doté d'une structure légère de coordination et de pilotage en septembre 2003 pour lancer les travaux d'élaboration d'un nouveau schéma directeur des SIAG et poursuivre l'examen des grands projets en cours afin d'obtenir une rationalisation et une concentration des investissements sur des projets collectifs. Le nouveau schéma directeur des SIAG sera élaboré au cours du premier semestre 2004.

Deux domaines fonctionnels seront traités en priorité :

- les ressources humaines, par une consolidation des orientations prises mi-2003, en ce qui concerne le développement à court terme d'un système unique d'information du personnel civil pour l'ensemble du ministère à partir de l'application mise au point pour la délégation générale pour l'armement et l'étude d'un système unique d'information pour la gestion de l'ensemble du personnel militaire à partir d'un projet de l'armée de terre à l'horizon 2006 ;
- les systèmes d'information financière, pour lequel, après le déploiement en mars 2004 de la version 1^{bis} du progiciel ACCORD, la perspective de mise en œuvre de la version 2 d'ACCORD représentera un élément structurant. »

Le ministère de l'Intérieur

« La finalisation et le pilotage du plan de GPEEC du MISILL imposent le développement d'outils pour l'instant encore trop parcellaires qu'il s'agisse du suivi quantitatif ou qualitatif des emplois et des compétences. Cette exigence d'outils et de méthode adaptés, initiés ou développés depuis 2002, est une composante à part entière de la démarche GPEEC. »

Le plan GPEEC 2003 propose au titre du développement des outils, méthodes et démarches les éléments suivants :

- un nouveau SIRH unifié pour le MISILL porteur des concepts GPEEC : DIAGORA ;
- un infocentre paie capable de rassembler dans une structure unique et fédératrice l'ensemble des agents du ministère (hors police) ;
- l'étude d'un outil statistique de projection et de simulation ;
- le développement systématique de référentiels emplois ;
- une approche par la gestion individualisée auprès des préfetures et directions d'emploi ;
- l'élaboration d'orientations nationales de formation et une démarche de professionnalisation et diversification des recrutements.

Le premier axe de travail pour les prochains mois retenu en conclusion du plan vise à « consolider les démarches engagées et assurer le développement des outils en cours. Quatre aspects sont principalement concernés :

- « L'industrialisation » des méthodes développées pour la constitution de l'état des lieux. Il sera également important d'une part, de démontrer l'intérêt de ces travaux pour la gestion et notamment pour la gestion prévisionnelle et d'autre part de progresser dans la qualité et la précision des informations fournies (importance des outils spécifiques).
- Le déploiement dans l'ensemble des services déconcentrés du référentiel des emplois de préfecture dont la fourniture est prévue pour la fin de l'année. Il s'agit d'une phase importante car elle conditionne l'ensemble de la démarche d'analyse de compétences en préfetures.
- La mise en œuvre de l'infocentre paie, prévue en février.
- La conduite du projet SIRH (DIAGORA) dans ses phases d'analyse et de développement. »

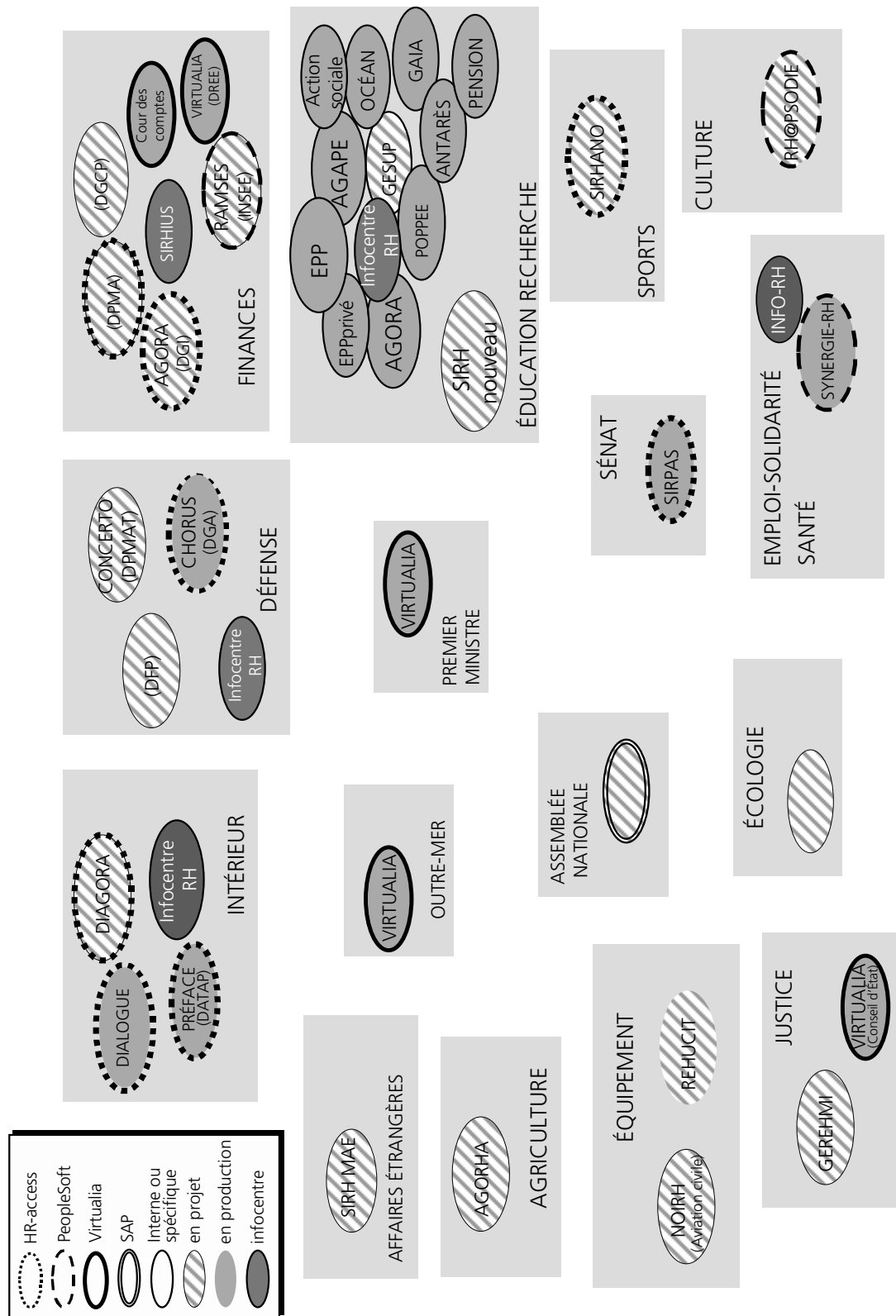
Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie s'est engagé dans une démarche visant à assurer la convergence des SIRH directionnels. Si les particularités et responsabilités de gestion de chacune des directions conduisent à ne pas créer un système unique d'information, il est apparu nécessaire pour le ministère d'inscrire l'adaptation ou la mise en place de nouveaux systèmes d'information directionnels dans une démarche globale et cohérente, appuyée sur un dispositif de pilotage *ad hoc*.

La démarche SIRH au ministère des Finances vise à :

- maîtriser les coûts au travers d'une approche cohérente en termes de solutions progicielles permettant ainsi de réduire les coûts d'acquisition, d'exploitation et de maintenance, comme de faciliter l'interopérabilité techniques des dispositifs ;
- mutualiser les compétences pointues mobilisées par les SIRH ;
- définir un tronc commun de fonctionnalités et de référentiels, permettant ainsi des consolidations ministérielles cohérentes et fiables et de faciliter les évolutions communes à l'ensemble des gestionnaires de personnels. Un groupe de travail interdirectionnel a ainsi permis de définir un référentiel commun des données du dossier individuel de l'agent.

Graphique 14 : panorama des SIRH en cours ou en projet fin 2003



Ce que l'on peut attendre du travail commun...

- La formalisation de la connaissance fonctionnelle acquise...

Pour tout ce qui concerne la gestion « classique », la gestion administrative et financière notamment, les travaux entrepris dans le cadre du groupe permettent de mettre en commun les expériences, d'harmoniser les modèles de gestion sinon les pratiques et de formaliser la connaissance « métier » de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'état.

Mais, sur certains domaines fonctionnels et notamment ceux qui seront le plus impactés par la LOLF, « pilotage et aide à la décision » et « gestion des organisations, des compétences des emplois et des postes »..., les travaux ne sont généralement pas très avancés et il est possible de faire le chemin ensemble.

- Mais aussi, la conception commune de nouveaux outils pour...

A) Préparer et anticiper la mise en œuvre de la LOLF...

Étudier les méthodes et outils qui permettront :

- de réaliser l'analyse d'impact des mesures de GRH, la simulation et la gestion prévisionnelle de la masse salariale, en amont de tous les actes de gestion qui ont un impact sur elle : recrutement, mobilité, affectation... ;
- de gérer la masse salariale effective ;
- de gérer la comptabilité des ETP annuels pour garantir le respect des plafonds ministériels d'autorisation d'emplois.

La culture de gestion prévisionnelle et d'évaluation qui s'est développée dans les administrations centrales devra s'étendre à tous les décideurs locaux et les outils correspondants seront conçus dans cette perspective.

B) Accompagner les démarches de GPEEC des ministères...

Industrialiser et enrichir les outils qui ont été mis au point par l'Observatoire de l'emploi public pour les aider dans l'exercice de leurs prévisions.

C) Accompagner l'approche « métier »...

Mener une étude qui nous permettrait d'y voir plus clair sur ce qu'il est raisonnable d'envisager au niveau interministériel en matière de référentiel « métiers » ou « emploi-type » et « compétences ». Un cahier des charges va être établi pour faire une étude comparative de travaux menés ailleurs sur le sujet et prendre la mesure de l'impact des outils élaborés sur la GRH.

D) Et permettre la consolidation des données du pilotage interministériel.

Pour répondre aux besoins de la DGAFP – l'évaluation et le pilotage des politiques interministérielles – il serait nécessaire de la doter d'un instrument moderne de consolidation de données directement issues des systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) ou d'infocentres ministériels déjà constitués.

Le cahier des charges d'une étude préalable au lancement d'un projet d'infocentre interministériel GRH est en cours de finalisation. L'objectif de l'étude est d'éclairer la décision sur les actions à mener pour créer un infocentre fédérateur avec les meilleures chances de réussite. Cette étude doit permettre d'en fixer le périmètre, de décider sur quelles bases organisationnelles et techniques le projet doit être mené.

L'harmonisation et l'interopérabilité des SIRH des différentes composantes des trois fonctions publiques sont à la fois un préalable et un enjeu pour la création de cet infocentre fédérateur.

De nouvelles perspectives...

L'Agence pour le développement de l'administration électronique, ADAE, a été créée en février 2003. C'est un service interministériel placé auprès du Premier ministre, mis à la disposition du ministre chargé de la Réforme de l'État.

L'un des sept objectifs du plan stratégique de l'administration électronique (PSAE) pour la période 2003-2007, est de participer à la maîtrise des dépenses publiques.

Pour mutualiser les dépenses des services publics, l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) souhaite être associée au projet SIRH et soutenir le développement d'une offre « SIRH fonction publique ». Cette offre pourrait aller de la fourniture de composants logiciels personnalisables jusqu'à l'hébergement du SIRH d'un ministère qui le souhaiterait.

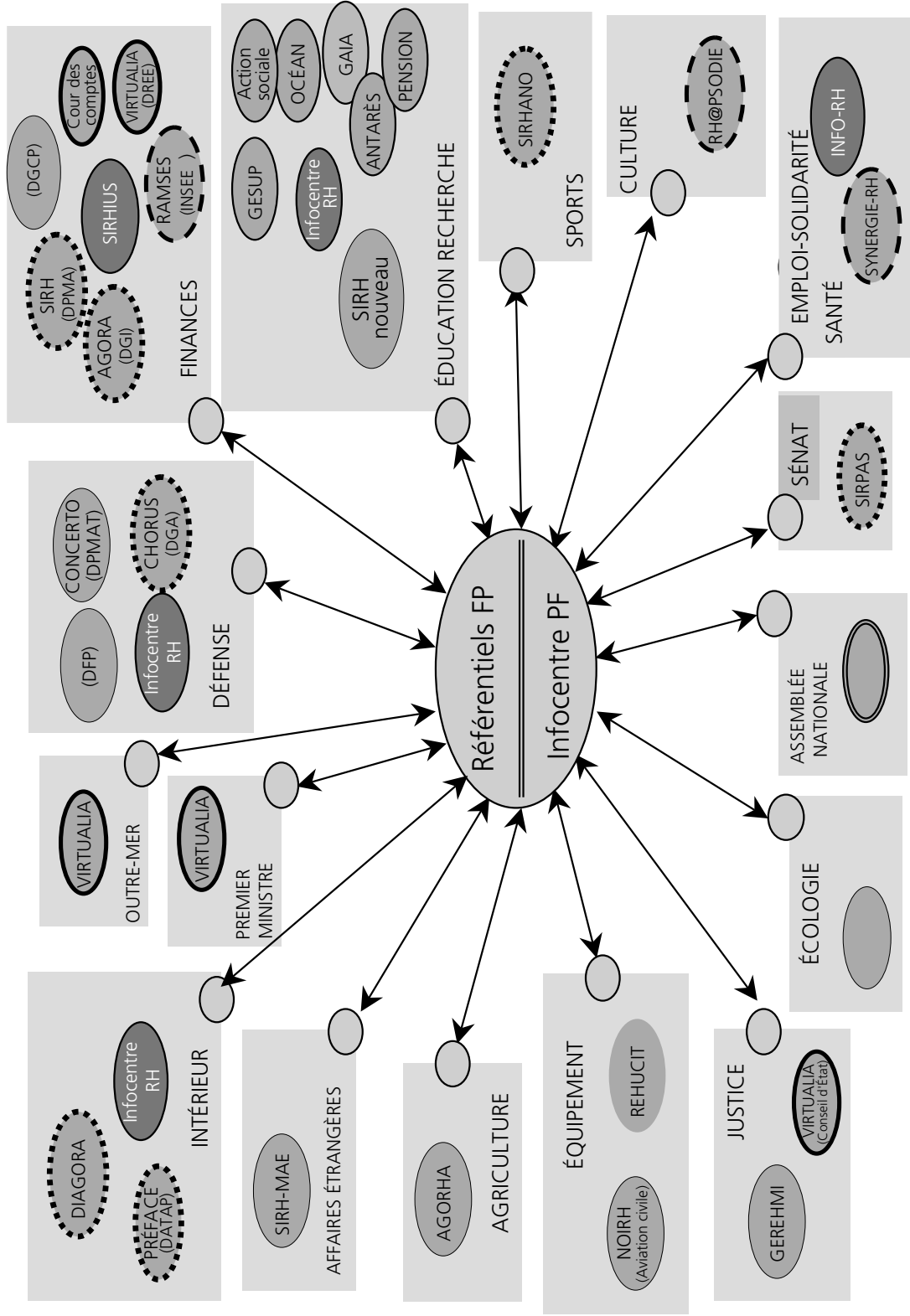
Ce projet ambitieux permettra d'aller beaucoup plus loin dans la réponse aux objectifs fixés au groupe et notamment la limitation des coûts budgétaires liés au droit d'usage des solutions SIRH s'appuyant sur un progiciel du marché.

Les ministères qui n'ont pas encore lancé d'appel d'offres sont particulièrement intéressés par cette mutualisation : Affaires étrangères, Agriculture, Écologie, Éducation, Justice.

Qui pourront s'appuyer sur le travail du groupe SIRH et être l'occasion de renforcer sa capacité de travail...

Le travail entrepris par les sous-groupes « concepts et nomenclatures » et « fonctions et services » pourrait prendre un autre rythme si des ressources humaines pouvaient être mobilisées à plein temps : personnes mises à disposition par les départements ministériels ou prestataires... Le soutien du projet par l'ADAE et son ambition nouvelle vont permettre cette évolution.

Graphique 15 : panorama des SIRH, demain ?



Les journées d'études de l'OEP : « l'approche métier » au sein de la fonction publique ⁵¹

Dans le cadre de ses missions, l'Observatoire de l'emploi public organise chaque année une journée d'étude sur un thème en relation avec la gestion des ressources humaines ⁵², et ce, afin de favoriser les échanges d'expériences entre les fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière, voire entre États.

La troisième journée d'étude, le 26 mars 2003, a permis d'aborder la question de « l'approche métier dans le respect d'une fonction publique de carrière ». Les responsables des ressources humaines s'interrogent, en effet, sur la façon de concilier la gestion statutaire des personnels aux besoins en compétences nouvelles, dans un contexte marqué par l'évolution rapide des métiers, la recherche de la baisse des coûts budgétaires, la concurrence accrue entre le secteur public et le secteur privé.

Ces interrogations sont relayées par nos concitoyens qui exigent une fonction publique plus proche d'eux, plus réactive, plus efficace, capable de s'adapter aux évolutions des métiers, mais aussi par les agents des services publics qui souhaitent disposer de plans de carrière attractifs et valorisants.

Pour le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, l'évolution des métiers contraint à adopter une démarche prospective dans la fonction publique. Cette préoccupation se retrouve dans le terme même de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Assurer l'adéquation entre les postes et les personnes suppose de définir les métiers et les compétences nécessaires à l'exercice des missions et d'anticiper leur évolution. Ainsi, la mise en place de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est un enjeu incontournable pour l'ensemble des gestionnaires de personnels.

Les termes du débat

La fonction publique doit faire preuve d'une efficacité accrue, au motif notamment que la capacité concurrentielle de la France n'est pas seulement liée à la performance des entreprises, mais aussi liée à la performance de ses services publics. Or le système français dit de « carrière » comporte des rigidités qui réduisent notablement ses capacités d'adaptation aux besoins et demandes de compétences qu'exige la société d'aujourd'hui. Bien souvent, la logique de corps prime sur celle du métier.

Pourtant, le système statutaire français présente des avantages incontestables – impartialité mais aussi, en théorie, souplesse et liberté de l'affectation des agents sur l'emploi. Le principe même de la séparation du grade et de l'emploi, qui permet à un fonctionnaire de bénéficier d'un avancement de grade tout en occupant le même emploi, et inversement d'occuper des emplois de nature différente tout en ayant le même grade, confère au système de nombreuses marges de souplesse. Elle permet, en effet, à l'administration d'adapter la structure de ses emplois sans pénaliser ses agents. « *Les intérêts de carrière étant sauvegardés par ailleurs, rien*

51. L'approche métier dans le respect d'une fonction publique de carrière, compte rendu de la journée d'étude du 26 mars 2003, direction générale de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, septembre 2003. Les interventions des participants à cette journée sont sur le site de la fonction publique/observatoire de l'emploi public, et référencées dans la bibliographie.

52. Ainsi, la première journée d'étude, qui s'est tenue le 26 avril 2001, a retenu le thème « la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences : anticiper pour mieux gérer ». Cette journée a été l'occasion de faire un état des lieux des démarches entreprises, de valoriser les initiatives prometteuses et de dresser les difficultés rencontrées par les ministères. La deuxième journée d'étude, qui s'est déroulée le 3 avril 2002, avait pour sujet « la fonction publique face au défi démographique : comment recruter demain ? ». Cette journée a permis de préciser les enjeux auxquels seront ou sont déjà confrontées les fonctions publiques et de débattre des actions à entreprendre.

ne devrait s'opposer à la suppression des postes d'encadrement inutiles et au décloisonnement massif des services », cf. R. Grégoire, Paris Armand Colin 1954.

Ces marges de manœuvre sont toutefois peu exploitées, et, en pratique, les rigidités de gestion, mais aussi les blocages statutaires et organisationnels sont évoquées. *« Il serait (en effet) un peu court de ramener toutes les insuffisances dans la gestion à la pratique des gestionnaires... Le système de gestion actuel souffre de pesanteurs statutaires et de son organisation en corps. Si cette organisation en corps n'est pas sans avantage, en tant que cadre de référence stable permettant aux agents de connaître leurs perspectives de carrière et aux administrations d'avoir une gestion homogène de leurs personnels : mais du fait de la multiplication des corps, elle rigidifie et éparpille la gestion des agents en la soumettant à autant de régimes et de procédures qu'il y a de corps ; elle freine l'approche fonctionnelle en faisant primer le plus souvent une logique de corps sur la logique fonctionnelle ; elle oppose un frein à la mobilité ; elle limite les possibilités de déconcentration et elle favorise le corporatisme »* (M. Pochard, journée d'étude).

Quelles doivent être dès lors les voies de réforme ? Peut-on se contenter de modifier quelques-unes des règles de gestion ? Ou faut-il engager des réformes statutaires et organisationnelles ?

État des lieux en France, à l'étranger, dans le secteur privé

L'examen de systèmes étrangers montre qu'on ne saurait trouver de réponse simple. Basculer d'une fonction publique de carrière vers une fonction publique d'emploi ne répond pas à la question posée. *« Il ne semble pas qu'il y ait un avantage structurel d'un système sur un autre et on ne peut dire lequel permet une meilleure gestion des personnels et assure les meilleurs services aux citoyens, aux usagers »* (J.-L. Bodiguel, journée d'étude).

Les fonctions publiques dans les pays de l'OCDE (document de l'OCDE)

Il existe deux modèles fondamentaux d'emploi public dans les pays de l'OCDE, l'un fondé sur la notion de carrière, l'autre sur la notion de poste ; le choix par un pays d'un système ou de l'autre influe profondément sur la culture de son service public.

Dans les systèmes basés sur la carrière, les fonctionnaires sont plus ou moins censés rester dans le service public tout au long de leur vie professionnelle. Leur recrutement initial se fait sur la base de leurs titres universitaires et/ou d'un examen d'entrée dans la fonction publique. L'attribution des postes confiés aux personnes sélectionnées est ensuite laissée à la discrétion de l'organisation dont ils dépendent. Ceci peut se traduire par des transferts de personnel entre ministères et d'un domaine de spécialisation à un autre. Le processus de promotion est fondé sur le système de grades liés à chaque individu et non à un poste précis. Ce type de système se caractérise par des possibilités limitées d'entrée dans la fonction publique en milieu de carrière, et par l'importance accordée à l'avancement professionnel.

Dans les systèmes basés sur le poste, le principe de base consiste à sélectionner les candidats dont le profil correspond le mieux à chaque poste, que ce soit par recrutement externe, par promotion interne ou par application d'un mécanisme de mobilité. Les systèmes de poste sont plus ouverts, et les recrutements latéraux y sont plus fréquents.

Un système fondé sur l'emploi facilite les passages, dans les deux sens, entre secteurs privé et public. Si on y relève une forte motivation des agents dont la promotion dépend de la qualité de leur travail et de leurs résultats et non de l'ancienneté, on y décèle aussi des inconvénients.

Paradoxalement, il peut être source de rigidités : *« L'existence de très bons spécialistes, facilitée par le système de l'emploi, fait pendant au manque de mobilité et à la rigidité dus à l'hyper spécialisation du personnel. Cette spécialisation engendre un manque de généralistes, il y a peu de bons connaisseurs de l'ensemble de l'administration et la coordination interministérielle est difficile. La mobilité est très faible. L'absence d'un véritable déroulement de carrière organisé confère peu d'attraits à cette fonction publique... La souplesse théorique des fonctions publiques d'emploi achoppe le plus souvent sur le mécanisme de la convention collective qui peut se révéler aussi rigide, sinon plus qu'un statut »*. (J.-L. Bodiguel, journée d'étude).

Il peut aussi présenter un risque de discontinuité et manquer de cohésion. Les résultats d'une enquête récente menée par l'OCDE ⁵³ montrent effectivement qu'aucun des deux systèmes – système de carrière ou système d'emploi – n'est supérieur à l'autre : « *Les deux systèmes ont des avantages et des inconvénients. Les secteurs publics ayant une culture de carrière se caractérisent par une forte tendance à la stabilité, à la continuité et à la cohésion, mais ils présentent un risque de lenteur d'adaptation au changement ; en outre, ils peuvent laisser à désirer sur le plan du professionnalisme spécifiquement requis aujourd'hui par certains postes clés dans la fonction publique. Les systèmes de poste, quant à eux, permettent une meilleure adéquation des compétences et des fonctions exercées, et offrent une plus grande capacité d'adaptation par l'apport de « sang neuf ». Néanmoins, ils présentent un risque de discontinuité et de manque de cohésion des administrations publiques dans leur ensemble, ainsi qu'entre chaque service... En fait à l'heure actuelle aucune fonction publique de l'OCDE ne correspond parfaitement au système de carrière, ni au système de poste. Il semble que chacun des deux systèmes tende à adopter certaines procédures de l'autre, pour réduire les risques auxquels il est particulièrement exposé* ». (OCDE)

L'examen des réformes des fonctions publiques dans de nombreux pays de l'OCDE indique que les États qui ont engagé des réformes radicales visant à faire basculer leur fonction publique vers le contrat et le droit du travail, tels la Suisse et l'Italie, les ont inscrites dans la continuité de réformes déjà anciennes.

Les réformes opérées en Suisse et en Italie (J.-L. Bodiguel, journée d'étude)

Les réformes opérées en Suisse et en Italie ont fait basculer les fonctions publiques de ces pays vers le contrat et le droit du travail. Elles s'inscrivent plus dans la logique des réformes passées qu'elles ne correspondent à des révolutions.

Ainsi, en Suisse, si un des articles de la nouvelle loi sur la fonction publique fédérale abolit le statut des fonctionnaires et instaure un contrat individuel entre l'agent et l'État, des mesures en matière de licenciement extrêmement détaillées et plus protectrices que le droit du travail sont prises en faveur des personnes. L'étude attentive des différents articles de cette loi conduit à penser que « *le fonctionnaire suisse transformé en employé ne verra pas, dans les faits, beaucoup de changements* ».

En Italie, la philosophie de la réforme se situe dans la continuité des efforts menés depuis les années 80 qui avaient pour but d'engager une sorte de privatisation partielle de la fonction publique. Si, actuellement la réforme est encore loin d'avoir épuisé tous ses effets, celle-ci a été décidée pour remédier à l'anarchie dans une gestion des personnels qui passait progressivement aux mains d'une multitude de petits syndicats corporatifs au détriment de l'État et des syndicats confédérés.

La majorité des réformes en cours dans les différents pays de l'OCDE visent en fait à la fois à accroître la flexibilité en augmentant la part des contrats à durée déterminée ⁵⁴ et à améliorer la performance des services par le développement d'une culture de résultats fondée sur les compétences.

L'exemple du Canada montre toutefois les difficultés de la mise en œuvre d'une telle orientation inspirée du privé (J. Huard, journée d'étude). Il ne s'agit plus de recruter des agents « spécialisés », mais des agents qui par leur formation, voire leurs attitudes, sont aptes à évoluer et à changer de métiers.

Le secteur privé, confronté aux mêmes évolutions de la société que le secteur public, développe des stratégies d'évolution, de mutation, qui peuvent se révéler transposables dans le secteur public. Sa capacité à s'adapter prime sur la capacité à se spécialiser (Y. Lichtenberger, journée d'étude). Ainsi, les entreprises ne se définissent plus par leurs produits, mais par leurs services, ce qui induit une modification des modes d'organisation : « *Il ne s'agit plus de gérer les compéten-*

53. « Enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines, synthèse des résultats dans *La modernisation du secteur public, moderniser l'emploi public*, 10 novembre 2003.

54. « *L'emploi permanent constitue de longue date une norme élémentaire des secteurs publics de l'OCDE (...). La situation a bien changé depuis la fin des années 80. Les différences entre service public et secteur privé s'atténuent en la matière. La législation s'assouplit et les contrats à durée déterminée (CDD) se généralisent* ». Document OCDE, déjà cité.

ces des salariés, vues comme éléments du patrimoine de l'entreprise, mais de gérer l'entreprise par les compétences, c'est-à-dire de conditionner les choix d'évolution de l'entreprise sur son marché au développement des compétences de ses salariés et à la transformation induite de son organisation ».

La compétence est donc faite d'autonomie et de responsabilité. Autonomie, car le salarié met en œuvre des savoirs et des savoir-faire en disposant d'une part d'initiative. Responsabilité puisque l'action de l'agent s'inscrit dans des actions collectives dépendantes les unes des autres. Ainsi, la compétence ne doit pas être seulement appréciée au niveau individuel, mais également dans sa relation à l'organisation du travail.

En somme, qu'il s'agisse des secteurs privé ou public, d'une fonction publique de carrière ou d'emploi, les responsables en charge des ressources humaines recherchent plus le décloisonnement, l'ouverture que l'extrême spécialisation. L'exigence de l'administration est de disposer de fonctionnaires compétents capables de s'adapter. Pour la fonction publique de l'État (FPE), les souplesses du statut sont à redécouvrir. Elles autorisent, voire favorisent une gestion des ressources humaines performante. Elles ne sauraient cependant pas exclure une réflexion sur son organisation et sur les outils de GRH les plus aptes à identifier et reconnaître les compétences dont l'administration a besoin.

Reconnaître et évaluer les compétences

Les trois fonctions publiques ont mené ces dernières années des travaux pour optimiser la gestion des compétences de leurs agents, reconnaître les compétences et anticiper les besoins.

Au sein de la fonction publique de l'État, certains ministères, comme celui de la Culture et de la Communication, ont pris conscience que les actes de gestion étaient conditionnés, dans la majorité des cas, par l'appartenance à un corps et surtout qu'ils méconnaissaient peu ou prou les conditions d'exercice de l'activité telle qu'elle était effectivement réalisée sur le terrain, d'où le besoin de réaliser un référentiel des métiers et des compétences. Pour mieux évaluer le besoin en compétences, le ministère de la Culture ⁵⁵ a défini une démarche qui consiste à tester son référentiel des métiers sur des populations échantillons.

Pour la fonction publique territoriale, l'élaboration de la nomenclature des métiers territoriaux a été conçue dans un objectif d'accompagnement des politiques de GRH des collectivités locales dans un contexte budgétaire contraint. La FPT a préféré une méthode globale. Au début des années 90, elle a déconnecté l'approche métier de l'approche statutaire et identifié des métiers, pour les regrouper ensuite en familles peu nombreuses (F. Lucas, journée d'étude).

Pour la fonction publique hospitalière, l'élaboration d'un répertoire des métiers s'est imposée en raison des fortes évolutions technologiques et concurrentielles que connaît depuis quelques années le milieu de la santé. La nécessité d'une approche emploi/compétence et non plus uniquement statutaire s'est avérée indispensable. La méthodologie de la FPH est participative, en vertu du principe que pour être utilisé par les professionnels, ce répertoire doit être construit en partenariat avec eux. Ainsi, sous l'égide de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), les professionnels de la santé et les structures administratives sont associés aux travaux (cf. point « Le répertoire des métiers hospitaliers et l'approche emploi compétences » dans ce chapitre).

La construction du référentiel conduit les gestionnaires à identifier et gérer les métiers émergents et ceux en voie de disparition. Il peut constituer, comme à la FPH, un cadre de référence commun à tous les métiers des secteurs de la santé et du social, mais aussi à tous les personnels. Il permet une gestion à la fois collective et individuelle des ressources humaines et favorise l'évaluation, le recrutement, la formation, la mobilité, la promotion professionnelle et la définition

55. Avec F. Kletz et O. Lenay, chercheurs du centre de gestion scientifique de l'École des mines de Paris, et en collaboration avec les agents en charge de la gestion des ressources humaines.

de parcours de carrière. Ces outils devraient voir leur utilité renforcée, lorsque la validation des acquis de l'expérience (VAE) sera pleinement effective, car ils indiqueront clairement les compétences nécessaires pour l'accès à un grade ou à un emploi.

L'évolution des métiers de l'assurance (G. Lobjeois, journée d'étude)

Le métier de l'assurance a connu avec la privatisation d'une partie de ce secteur, l'ouverture au marché européen dans un contexte de déréglementation et dans un environnement concurrentiel accru, des bouleversements particulièrement importants. La création d'un observatoire de l'évolution des métiers de l'assurance répond au besoin de conserver l'employabilité des salariés du secteur des assurances.

La dénomination de cet observatoire n'est pas neutre. En effet, le parti a été pris de mettre l'accent sur les dimensions prospective, qualitative et de formation dévolues à cette structure. Ainsi, la mission confiée à cet observatoire consiste à « *identifier les facteurs qui risquent d'affecter les métiers de l'assurance et particulièrement les conséquences qui en découlent pour les qualifications et les besoins en formation* ».

Compte tenu des profils multiples des entreprises du secteur de l'assurance, l'observatoire s'est appliqué à définir des filières d'activités et des agrégats transversaux pour permettre une identification partagée des métiers de la profession et une reconnaissance inter-entreprises favorisant les mobilités. Par ailleurs, des études sont diligentées pour déceler les métiers émergents, en voie de disparition, où de transformation et anticiper l'évolution de la démographie. En effet, le choc démographique est redouté par les analystes de l'observatoire. Aussi, afin d'anticiper les effets d'une pénurie de main-d'œuvre, des grilles d'analyse ont été élaborées. Celles-ci identifient les compétences critiques de la profession qui doivent impérativement être transmises lors du renouvellement des agents. Enfin, l'observatoire recommande de fidéliser les nouveaux entrants dans le métier de l'assurance, à gérer la carrière des quadragénaires, à permettre le redressement de l'âge de fin d'activité.

Ainsi, l'approche par les compétences et la volonté de maintenir l'employabilité des salariés par un effort accru de formation s'apparentent pour le secteur privé à une gestion des carrières telle qu'elle est pratiquée dans la fonction publique de l'État. Cet exemple est symptomatique du passage, dans le secteur privé, d'une gestion « par les compétences » à une gestion « pour les compétences ». En d'autres termes, on assiste dans le cas présent au passage d'une gestion d'emploi à une gestion de carrière.

Toutefois ces outils ne sont pas la solution à tous les problèmes. En effet, la conception d'un référentiel des métiers ou des emplois doit être précédée par une réflexion qui prend en compte trois défauts inhérents aux référentiels.

Un référentiel s'inscrit dans la durée, mais il doit prendre en compte la dynamique, l'évolution naturelle des métiers. Il importe donc de veiller à sa mise à jour régulière, mais aussi de rendre le référentiel prospectif, capable d'anticiper des évolutions prévisibles. La stabilité ne doit pas être synonyme d'immobilisme.

Ensuite, la constitution d'un référentiel implique de bénéficier d'une vision globale des métiers exercés, mais aussi d'une vue complète de la gestion des ressources humaines. Cependant, quelle est l'utilité de l'exhaustivité dans la description des compétences et quel coût une telle exhaustivité pourrait-elle induire ?

Enfin, dans la mesure où un référentiel doit décrire, classer, référencer, le formalisme est inhérent à la démarche de constitution de référentiel. Cependant tout peut-il être décrit ? Une description détaillée ne risque-t-elle pas de freiner les adaptations nécessaires des métiers, de scléroser la dynamique d'évolution des tâches, des savoir-faire des agents ? (F. Pallez, journée d'étude).

Gérer les compétences dans une fonction publique de carrière

Les fonctions publiques présentent une dimension véritablement professionnelle trop souvent masquée par l'approche statutaire. Or, accorder une plus grande importance aux fonctions qu'aux grades permettrait de « restaurer l'identité première du statut général », de lutter efficacement contre l'atomisation des corps et ainsi permettre le développement de la professionnalisation de la fonction publique. Il importe donc d'utiliser l'un des fondements du statut général, qui est la distinction du grade et de l'emploi.

Pour améliorer la structure de gestion de la fonction publique de l'État, une première orientation pourrait être retenue : l'organisation actuelle serait maintenue, mais en systématisant les fusions de corps entre administration centrale et services déconcentrés et en recourant de façon accrue au régime de statut d'emploi. Une seconde orientation viserait à organiser la fonction publique par « cadres de fonctions », déclinés par grandes filières professionnelles et par niveaux de fonctions. Les cadres de fonctions seraient en fait des corps à « vocation élargie » permettant l'accès à un plus grand nombre d'emplois, la situation de l'agent ne serait plus déterminée par la seule évolution de son grade mais aussi par l'emploi qu'il occupe. L'affectation de l'agent se ferait par voie contractuelle sous forme d'un contrat d'affectation sur emploi à durée déterminée (M. Pochard, journée d'étude).

Quelle que soit l'orientation retenue, le passage d'une gestion administrative à une vraie gestion des ressources humaines suppose des évolutions profondes dans les conditions de recrutement, de formation, de déroulement de carrière des agents.

- La réduction ou la recomposition du nombre de corps est essentielle

La FPT cherche à mettre en avant sa structuration par filières et cadres d'emplois, afin de ne disposer que d'un faible nombre de cadres d'emplois (N. Herman et P. Stussi, journée d'étude), notion équivalente à celle des corps dans la fonction publique de l'État, et qui regroupe plusieurs métiers dans un même statut. Ainsi, avec seulement cinquante-huit « cadres d'emplois » répartis en sept filières, il est possible d'organiser des mobilités verticales à partir d'une base importante et donc de disposer d'un large éventail de candidats pour occuper un poste.

La réforme de La Poste en 1991 et le mouvement de professionnalisation qui en a découlé participe de la même approche. En effet, des cent onze grades de La Poste avant la réforme, il n'en reste plus aujourd'hui que douze répartis en six corps. Parallèlement, un référentiel de cinq cents fonctions a été créé pour organiser la gestion des nouveaux corps et grades dans une logique s'appuyant le plus possible sur les métiers et leur évolution (T. Crop, journée d'étude).

La réduction du nombre de corps est déjà une réalité à la FPE, qui doit être poursuivie, amplifiée, en étendant les fusions, non seulement à des corps d'administration centrale, mais également à certains corps similaires en administration centrale et en services déconcentrés (J. Richard, journée d'étude).

Toutefois, un nombre limité de cadres d'emplois et de filières peut aussi être source de rigidités et de cloisonnements en interdisant par exemple le détachement d'un cadre d'emploi à un autre au sein d'une même collectivité. La réduction du nombre des corps doit s'accompagner de la mise en place de dispositifs de mobilité et de passerelles entre corps de façon plus systématique « à des moments-clés de la carrière ». À cette occasion, il convient également de prendre en compte deux tendances lourdes qui modifient les emplois de la fonction publique comme du secteur privé : l'irruption de nouvelles organisations fondées sur les technologies de l'information et de la communication, et la polyvalence accrue des tâches dans les métiers de service (C. Seibel, journée d'étude).

- De la gestion « par » les compétences à la gestion « pour » les compétences

La mise en place d'une organisation fondée sur le principe d'une structure par cadres de fonctions, véritables corps à vocation élargie, qui permettrait l'accès à un plus grand nombre d'emplois donnerait à la gestion fonctionnelle autant d'importance que n'en revêt aujourd'hui la gestion administrative et statutaire.

Entrer dans une logique de gestion pour la compétence implique toutefois de se donner les moyens d'évaluer les compétences (Y. Lichtenberger, journée d'étude) et de gérer les parcours de carrière.

La reconnaissance des compétences existe statutairement dans la fonction publique. Ainsi, l'évaluation et la reconnaissance des compétences peuvent avoir lieu, notamment à l'occasion des commissions administratives paritaires chargées de débattre des promotions par changement de

grade, dès l'instant où tous les agents ne sont pas promus automatiquement. Cette évaluation des compétences peut se dérouler également lors d'examens professionnels mis en place pour changer de corps si les épreuves correspondent à des situations de travail et non pas à des examens traditionnels de type scolaire. Les examens professionnels permettent ainsi de valider la compétence acquise par l'expérience. Les exemples des ministères de l'Intérieur secteur police ou encore de l'équipement, étudiés par G. Jeannot (journée d'étude), permettent d'évaluer les conditions d'évolution possible de ces différents dispositifs.

L'amélioration de la gestion des carrières passe également par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 qui introduit le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE). Ce dispositif ouvre une réflexion sur les possibilités de rénovation du dispositif de promotion interne actuel (P. Ponsart-Ponsart, journée d'étude). En effet, la VAE permet, sous certaines conditions, à toute personne engagée dans la vie active depuis au moins trois ans, de se voir reconnaître officiellement ses compétences professionnelles, par un titre, un diplôme à finalité professionnelle ou un certificat de qualification professionnel. Ce dispositif peut se révéler efficace, puisque sont prises en compte les compétences professionnelles acquises au travers d'activités salariées, non salariées et bénévoles, en rapport direct avec le contenu du diplôme ou du titre (S. Moreau, journée d'étude). Un dispositif s'inspirant des outils mis en œuvre dans le cadre de la validation des acquis de l'expérience (constitution d'un portefeuille de preuves ; dossier servant de base à un entretien avec un jury) pourrait être une voie nouvelle de promotion interne dans l'administration. Il devrait s'accompagner d'une redéfinition des rôles de la formation initiale et continue.

À cet égard, la fonction publique territoriale cherche à « repenser la chaîne du recrutement » que constituent les modalités d'accès aux concours, leur nature, les formations initiales d'application mais aussi continues. La nécessité de posséder une vision cohérente et globale de la carrière, de l'emploi et de la formation s'impose, en effet, pour répondre aux évolutions des métiers, à l'émergence de nouvelles compétences, aux besoins sociaux nouveaux, aux mutations que vont connaître les territoires (A. Rossinot, journée d'étude). Dans ce cadre la formation apparaît comme le meilleur moyen d'apporter une réponse aux transformations attendues. Dépasser les frontières statutaires suppose de multiplier les formations communes pour les agents des trois fonctions publiques, en réfléchissant à l'articulation nécessaire et à la complémentarité entre les écoles de formation des trois fonctions publiques. Cette collaboration favoriserait la mise en place de passerelles entre les fonctions publiques.

* * *

Le départ massif à la retraite de générations de salariés va fortement contribuer à la transformation du paysage du monde du travail. Des tensions sur le marché du travail ne manqueront pas alors d'apparaître. Les employeurs devront ainsi redéfinir leur politique d'emploi, conciliant des gains de productivité, avec l'embauche de jeunes et de moins jeunes, et sans doute aussi en développant la promotion interne, en mobilisant notamment la formation continue. Ils devront déterminer les compétences dont ils auront besoin, donc anticiper l'évolution des métiers, des fonctions.

Dans ce contexte, la fonction publique devra mobiliser les ressources humaines nécessaires pour relever ces défis simultanés. Elle devra pouvoir faire évoluer un niveau de compétence tout en renouvelant ses effectifs. Ainsi le problème de « l'attractivité de la fonction publique » sera le thème des prochaines réflexions de l'OEP, dans le cadre de ses journées d'études.

Bibliographie

L'Observatoire de l'emploi public, rapport annuel juin 2001, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, La Documentation française, juin 2001.

L'Observatoire de l'emploi public, rapport annuel octobre 2002, ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, La Documentation française, octobre 2002.

Chapitre 1, sur l'analyse de l'emploi public

CNFPPT (2003), *Les agents non-titulaires au 1^{er} janvier 2001, état des lieux*, juin.

DGCL et CNFPPT (2002), *Synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état au 31 décembre 1999 des collectivités territoriales*, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, décembre.

Kerouanton Marie-Hélène et Quarré Dominique, (2003), « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2001 », *Insee Première*, n° 924, septembre.

Le Pors Anicet et Milewski Françoise (2003), *Promouvoir la logique paritaire*, deuxième rapport du comité de pilotage pour l'égal accès des femmes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, La Documentation française.

Martinez Roger (2003), « Les femmes dans l'encadrement supérieur de l'État en 2001 », ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, *Point Stat*, n° 1-2003.

Massal Pierre (2003), « L'origine géographique des agents de l'État », ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, *Point Stat*, n° 2-2003.

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire (2003), *La fonction publique de l'État*, rapport annuel 2002.

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, (2002), *Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'État*, juillet.

Pauron Aline et Quarré Dominique (2003), « Les agents de l'État au 31 décembre 2001 », *Insee Première*, n° 922, septembre.

Raynaud Philippe (2001), *Répertoire des établissements publics nationaux*, DGAFP, décembre.

Statut général des fonctionnaires de l'État (2003), Journaux officiels mise à jour au 10 octobre 2002.

Chapitre 1, sur l'insertion des personnes handicapées

Amar Michel et Amira Selma (2003), « L'emploi des personnes handicapées ou ayant des problèmes de santé de longue durée », premiers résultats de l'enquête complémentaire à l'enquête emploi de mars 2002, *Premières Synthèses* n° 41.3, Dares, octobre.

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, (2002), *Politique d'emploi et d'insertion des travailleurs handicapés dans la fonction publique de l'État en 2000*, rapport sur l'exécution de la loi n° 87-515 du 10 juillet 1987 en faveur des travailleurs handicapés, DGAFP, décembre.

Chapitre 1, sur la mobilité dans les fonctions publiques

Amossé Thomas (2003), « Interne ou externe, deux visages de la mobilité professionnelle », *Insee Première* n° 921, septembre.

Audric Sophie et Niel Xavier (2002), « La mobilité des professionnels de santé salariés des hôpitaux publics », *Études et résultats*, n° 169, Drees, avril.

CEREQ (2002), *Quand l'école est finie : premiers pas dans la vie active*, enquête « Génération 1998 ».

Chardon O. (2002), *La qualification des employés*, documents de travail, Insee, mars 2002.

Moulet S. et di Paola V. (2002), *Le rôle de l'emploi public dans l'insertion des jeunes*, document de travail présenté lors du séminaire recherche de l'Insee en novembre 2002.

Pauron Aline et Quarré Dominique (2002), « Les agents de l'État, évolution entre 1990 et 2000 », *Insee Première*, Insee, août 2002.

Singly F. (de) et Thélot C. (1988), *Gens du privé, gens du public*, Dunod, 1988.

Chapitre 2, sur la GPEEC de la fonction publique hospitalière

Berland Yvon, mission *Démographie des professions de santé* (2002), rapport Berland, novembre.

Darriné Serge (2003), « Les masseurs-kinésithérapeutes en France : situation en 2002 et projections à l'horizon 2020 », *Études et résultats*, n° 242, Drees, juin.

Niel Xavier (2002), « La démographie médicale à l'horizon 2020 : une réactualisation des projections à partir de 2002 », *Études et résultats*, n° 161, Drees, mars.

Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, *Projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2004*, annexe A (chapitre III).

Sicart Daniel (2002), « Les professions de santé au 1^{er} janvier 2002 », *Série Statistiques*, n° 33, Drees, mai.

Sicart Daniel (2002), « Les médecins : estimations au 1^{er} janvier 2002 », *Séries statistiques*, n° 44, Drees, décembre.

Vilain Annick (1999), « Les sages-femmes : une profession en expansion », *Études et résultats*, n° 17, Drees, mai.

Vilain Annick et Niel Xavier (2001), « Les médecins hospitaliers depuis le milieu des années 80 : davantage de débuts de carrière à l'hôpital », *Études et résultats*, n° 145, Drees, novembre.

Chapitre 2, sur la GPEEC de la fonction publique territoriale

• Les centres de gestion

Les agents de police municipale en Ile-de-France, collection « les diagnostics de l'emploi territorial », centres interdépartementaux de gestion Petite et Grande Couronne ; centre de gestion de Seine-et-Marne et des Bouches-du-Rhône, juillet 2003.

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, guide de mise en œuvre par les centres de gestion, Union nationale des centres de gestion et association nationale des directeurs et directeurs-adjoints des centres de gestion de la fonction publique territoriale, juin 2003.

Les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles en Île-de-France, collection « les diagnostics de l'emploi territorial », centres interdépartementaux de gestion Petite et Grande Couronne ; centre de gestion de Seine-et-Marne, octobre 2002.

Les rédacteurs en Petite et Grande Couronne de la région Île-de-France, collection « les diagnostics de l'emploi territorial », centres interdépartementaux de gestion Petite et Grande Couronne, mars 2002.

- Le CNFPT

Vers un nouveau répertoire des métiers territoriaux, Bilan d'étape, Centre national de la fonction publique territoriale, service prospective – pôles de compétences, octobre 2003.

« Près de 270 000 non-titulaires de droit public dans les collectivités territoriales », *Repères statistiques* n° 4, Centre national de la fonction publique territoriale, septembre 2003. Les résultats complets de l'étude sont disponibles sur www.cnfpt.fr, rubrique Observatoire.

Les communautés d'agglomération : les dynamiques à l'œuvre et la constitution des équipes communautaires, Centre national de la fonction publique territoriale, mai 2003.

« 14 300 policiers municipaux au 1^{er} janvier 2002 », *Repères statistiques* n° 3, Centre national de la fonction publique territoriale, avril 2003. Les résultats complets de l'étude sont disponibles sur www.cnfpt.fr, rubrique Observatoire, thème secteur.

Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 1999 des collectivités territoriales (bilans sociaux), direction générale des collectivités locales et Centre national de la fonction publique territoriale, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, décembre 2002.

Référentiels d'emploi-activités-compétences, guide méthodologique, Centre national de la fonction publique territoriale, direction du développement des compétences territoriales, juin 2001.

Les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale relevant de la compétence du CNFPT pour les concours et la mobilité, Chiffres clés 2000, Centre national de la fonction publique territoriale 2001.

Dossier sectoriel : guide méthodologique, Centre national de la fonction publique territoriale, direction du développement des compétences territoriales, juin 2001.

Dossier sectoriel, pôle de compétence Espaces verts, école nationale d'application des cadres territoriaux de Montpellier, Centre national de la fonction publique territoriale, avril 2001.

Enquête démographique sur les personnels des bibliothèques, ministère de la Culture et de la Communication, ministère de l'Éducation nationale et Centre national de la fonction publique territoriale, 2000.

Chapitre 2, sur la GPEEC de la fonction publique de l'État

La gestion dynamique de la fonction publique : une méthode, Serge Vallemont, Bertrand du Marais, La Documentation française, rapport du groupe thématique au Commissariat général du Plan, 2000.

Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement, Bernard Cieutat, La Documentation française, rapport au Commissariat général du Plan, mars 2000.

Gérer l'emploi public. Jacques Rigaudiat, La Documentation française, rapport au Commissariat général du Plan, 1994.

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, guide méthodologique, direction générale de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, juin 2001.

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, anticiper pour mieux gérer, compte rendu de la journée d'étude du 26 avril 2001, direction générale de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, juin 2001.

Étude de la filière d'emploi des agents des services vétérinaires chargés d'inspection sanitaire en abattoirs, Observatoire des missions et des métiers, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, janvier 2002.

Secrétaires et assistantes en administration centrale : des emplois au cœur des changements organisationnels, Observatoire des missions et des métiers, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, août 2003.

Chapitre 2, sur la journée d'études l'approche « métier » dans le respect d'une fonction publique de carrière

L'approche métier dans le respect d'une fonction publique de carrière, compte rendu de la journée d'étude du 26 mars 2003, direction générale de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, septembre 2003.

OCDE, *La modernisation du secteur public – moderniser l'emploi public*, document PUMA –10 novembre 2003.

- Les documents de la journée sont sur le site de la fonction publique à Observatoire de l'emploi public

Bodiguel Jean-Luc, *carrière, emploi et approche « métier » dans les fonctions publiques occidentales*.

CNFPT Champagne-Ardenne : *cycle de formation professionnelle : bibliothécaire*.

CNFPT Champagne-Ardenne : *cycle de formation professionnelle : directeur de bibliothèque ou de centre documentaire*.

Commissariat général du Plan, rapport du groupe présidé par Claude Seibel : *avenirs des métiers*, expertises n° 73 - décembre 2002.

Commissariat général du Plan, *services : organisation et compétences tournées vers le client*, expertises n° 56 - mars 2001.

Commissariat général du Plan : *base de données – évolution des métiers et des qualifications*.

Crop Thierry, *La réforme de La Poste de 1991 et le mouvement de professionnalisation*.

DGAFP : *Importance relative des différents corps de la fonction publique de l'État*.

DHOS : *Importance relative des différents corps de la fonction publique hospitalière*.

Herman Nadine, *La gestion des compétences et les répertoires des métiers : comment cette question a été posée dans la fonction publique territoriale*.

Huard Jocelyne, *l'approche par la compétence : l'expérience de la fonction publique canadienne*.

Jeannot Gilles, *« Competency management » dans le secteur public, une perspective européenne*.

Jeannot Gilles et Lichtenberger Yves, *La prise en compte des compétences dans les administrations françaises*.

Kletz Frédéric et Lenay Olivier, *L'approche « métiers » vers une nouvelle gestion des emplois et des compétences au sein de l'administration de la culture ?*

Lichtenberger Yves et Paradeise Catherine, *Compétence et redéfinition des relations de travail*

Lobjeais Gérard, *l'Observatoire de l'évolution des métiers de l'assurance : Quels métiers demain ?*

Lucas François, DGCL : *la construction statutaire de la fonction publique territoriale*.

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales : Observatoire des missions et des métiers. *Étude de la filière d'emploi « ingénierie publique », étude de la filière d'emploi des agents des services vétérinaires chargés d'inspection sanitaire en abattoirs*.

Pochard Marcel, Conseil d'État, *rapport public 2003 ; résumé des considérations générales ; perspectives pour la fonction publique*, La Documentation française, collection « Études et documents » n° 54, 2003.

Ponsart-Ponsart Pascal, DGAFP, *Validation et reconnaissance des acquis de l'expérience dans la fonction publique*.

Rossinot André, *Le rôle de la formation dans la fonction publique territoriale*.

Stussi Pierre, *Quel enseignement tirer de la fonction publique territoriale et de sa structuration par filières et cadres d'emplois ?*

Verrier Bernard, DHOS, *L'observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière et le répertoire des métiers hospitaliers*.

Liste des sigles

A

ACOSS : Agence centrale des organismes de Sécurité sociale

ACCORD : Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'État

ADAE : Agence pour le développement de l'administration électronique

ADAR : Agence pour le développement agricole et rural

ADELI : Automatisation des listes (système d'information sur les professionnels de santé)

AFD : Agence française de développement

AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

AGORA : Aide à la gestion optimisée des ressources ATOSS

AMD : Assistante maternelle à domicile

AMF : Association des maires de France

AMO : Assistance à maîtrise d'ouvrage

ANCDG : Association nationale des directeurs de centres de gestion (fonction publique territoriale)

ANPE : Agence nationale pour l'emploi

AP-HP : Assistance publique – hôpitaux de Paris

APUL : Administration publique locale (classification Insee)

ARH : Agence régionale de l'hospitalisation

ARTT : Aménagement réduction du temps de travail

ASA : Associations syndicales autorisées

ASH : Agent de service hospitalier

ASHQ : Agent de service hospitalier qualifié

ATER : Attaché temporaire d'enseignement et de recherche

ATOS : Administratifs, techniques, ouvriers et de services

ATSEM : Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles

B

BAPSA : Budget annexe des prestations sociales agricoles

BEFAJ : Bureau de l'emploi, des finances et des affaires juridiques (Intérieur-DPFAS)

BEP : Brevet d'études professionnelles

BEPC : Brevet d'études du premier cycle

BIPE : Bureau d'information et de prévision économique

BIT : Bureau international du travail

BTS : Brevet de technicien supérieur

C

CAD : (Agriculture)

CAFOC : Centre académique de formation continue

CAP : Certificat d'aptitude professionnelle

CAP : Commission administrative paritaire
 CCAS : Centre communal d'action sociale
 CCM : Caisse de crédit municipal
 CDG : Centres de gestion (fonction publique territoriale)
 CE : Conseil d'État
 CEA : Commissariat à l'énergie atomique
 CEC : Contrat emploi consolidé
 CEJ : Contrat emploi-jeune
 CEREQ : Centre d'études et de recherches sur les qualifications
 CES : Contrat emploi-solidarité
 CEP : Certificat d'études primaires
 CEV : Contrat emploi-ville
 CDD : Contrat à durée déterminée
 CDES : Commission départementale d'éducation spécialisée
 CDG : Centre de gestion (fonction publique territoriale)
 CDI : Contrat à durée indéterminée
 CFA : Congé de fin d'activité
 CFA : Centre de formation d'apprentis
 CIFP : Centre interrégional de formation professionnelle (Équipement)
 CII : Classement indiciaire intermédiaire
 CIG : Centre interdépartemental de gestion
 CH : Centre hospitalier
 CHR : Centre hospitalier régional
 CHS : Centre hospitalier spécialisé (psychiatrie)
 CHU : Centre hospitalier universitaire
 CIRE : Comité interministériel à la réforme de l'État
 CIRST : Comité interministériel de la recherche scientifique et technologique
 CLD : Congé de longue durée
 CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales
 CNAMTS : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
 CNASEA : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
 CNAVTS : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
 CNES : Centre national d'études spatiales
 CNI : Cartes nationales d'identité (Intérieur)
 CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
 CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
 CNOUS : Centre national des œuvres universitaires et scolaires
 CNP : Cadre national des préfectures (Intérieur)
 CNP : Caisse nationale de prévoyance (Finances)
 CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
 CNRS : Centre national de la recherche scientifique

COTOREP : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel

CPA : Cessation progressive d'activité

CRE : Commission de régulation de l'électricité

CREST : Centre de recherche en économie et en statistique

CRIA : Comité pour la réforme et l'innovation administrative (Défense)

CROUS : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires

CSFPT : Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

CSP : Catégorie socioprofessionnelle

CTE : Centres techniques de l'équipement

CTP : Comité technique paritaire

CTPM : Comité technique paritaire ministériel

D

DA : Direction de l'administration (Éducation nationale)

DADS : Déclaration annuelle de données sociales

DAF : Direction des affaires financières (Éducation nationale)

DAJ : Direction des affaires juridiques (Éducation nationale)

DAP : Direction de l'administration pénitentiaire (Justice)

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Affaires sociales)

DATAP : Direction de l'administration territoriale et des affaires politiques (Intérieur)

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale

DCN : Direction des constructions navales (industrie de défense)

DDAF : (Agriculture)

DDE : Direction départementale de l'équipement

DDSC : Direction de la défense et de la sécurité civile (Intérieur)

DDSV : (Agriculture)

DFP : Direction de la fonction militaire et du personnel civil (Défense)

DGA : Délégation générale pour l'armement (Défense)

DGA : Direction générale de l'administration (Intérieur)

DGAC : Direction générale de l'aviation civile (Équipement)

DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (Premier ministre)

DGAS : Direction générale de l'action sociale (Affaires sociales)

DGCCRF : Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (Finances)

DGDDI : Direction générale des douanes et droits indirects (Finances)

DGFAR : Direction générale de la forêt et des affaires rurales créée par regroupement de deux directions d'administration centrale (DERF et DEPSE – Agriculture)

DGI : Direction générale des impôts (Finances)

DGCL : Direction générale des collectivités locales (Intérieur)

DGCP : Direction générale de la comptabilité publique (Finances)

DGPN : Direction générale de la police nationale (Intérieur)

DGS : Direction générale de la santé (Santé)
 DHOS : Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (Santé)
 DIRE : Direction interministérielle à la réforme de l'État (Premier ministre)
 DNO : Directive nationale d'orientation
 DOM : Départements d'Outre-mer
 DPATE : Direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement (Éducation nationale)
 DPD : Direction de la programmation et du développement (Éducation nationale)
 DPE : Direction des personnels enseignants (Éducation nationale)
 DPEI : (Agriculture)
 DPFAS : Direction des personnels, de la formation et de l'action sociale (Intérieur)
 DPMA : Direction du personnel de la modernisation et de l'administration (Finances)
 DPMAT : Direction du personnel militaire de l'armée de terre (Défense)
 DPSM : Direction des personnels, des services et de la modernisation (Équipement)
 DREE : Direction des relations économiques extérieures (Finances)
 DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Santé)
 DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Finances, Écologie)
 DSS : Direction de la sécurité sociale (Affaires sociales)
 DUT : Diplôme universitaire de technologie

E

EB : emplois budgétaires
 ECT : Enquête sur les collectivités territoriales (INSEE)
 EDF : Électricité de France
 EHPA : Établissements d'hébergement pour personnes âgées
 ENACT : École nationale d'application des cadres territoriaux
 ENA : École nationale d'administration
 ENSAE : École nationale de la statistique et de l'administration économique
 EPA : Établissement public administratif
 EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
 EPIC : Établissement public à caractère industriel et commercial
 EPLE : Établissement public local d'enseignement
 EPN : Établissement public national
 EPSCP : Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
 EPST : Établissement public scientifique et technologique
 ERM : Électroradiologie médicale
 ES : Établissements sociaux et médicaux sociaux
 ETP : Équivalent temps plein (effectifs)
 ETP-R : Équivalent temps plein rémunération ou financier (effectifs)

F

FP : Fonction publique

FPE : Fonction publique de l'État

FPT : Fonction publique territoriale

FPH : Fonction publique hospitalière

G

GDF : Gaz de France

GESUP : Gestion (automatisée) des enseignants du supérieur

GIAT (Industries) : Groupement industriel de l'armement terrestre

GIDHES : Gestion informatisée des directeurs d'hôpitaux et d'établissements sociaux

GIP : Groupement d'intérêt public

GPEEC : Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

GRETA : Groupement d'établissements pour la formation continue

GRH : Gestion des ressources humaines

GVT : Glissement vieillesse technicité

H

HL : Hôpital local

HLM : Habitation à loyer modérée

I

IADE : Infirmier anesthésiste diplômé d'État

IATOS : Ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service (personnels)

IB : Imputation budgétaire

IBODE : Infirmier des blocs opératoires diplômé d'État

IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

IGAS : Inspection générale des affaires sociales (Affaires sociales)

INRA : Institut national de la recherche agronomique

INRETS : Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité

INRP : Institut national de recherche pédagogique

INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IRA : Institut régional d'administration

IRCANTEC : Institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'État et des collectivités publiques

IUFM : Institut universitaire de formation des maîtres

IUT : Institut universitaire de technologie

J

JO : Journaux officiels (Premier ministre)

JETP : Jour ETP

L

LFI : Loi de finances initiale

LCPC : Laboratoire central des ponts et chaussées

LOLF : Loi organique relative aux lois de finance (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001)

LOPJ : Loi d'orientation et de programmation pour la justice (n° 2002-1138 du 9 septembre 2002)

LOPSI : Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (n° 2002-1094 du 29 août 2002)

M

MAAPAR : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales

MAD : Mise à disposition (d'un agent)

MAE : Ministère des Affaires étrangères

MJENR : Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche

MASTS : Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité

METLTM : Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement du Tourisme et de la Mer

MINEFI : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

MI-SE : Maîtres d'internat et surveillants d'externat

MISILL : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales

N

NBI : Nouvelle bonification indiciaire

NDA : Non dénommé ailleurs (catégorie d'établissements hospitaliers)

NTCR : non-titulaires sur crédits de remplacement (fonction publique hospitalière)

NTIC : Nouvelles technologies de l'information et de la communication

O

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

ODAC : Organismes divers d'administration centrale

ODAL : Organismes divers d'administration locale

OEP : Observatoire de l'emploi public

OMM : Observatoire des missions et des métiers (Agriculture)

ONEMFPH : Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière

ONERA : Office national d'études et de recherches aérospatiales

ONIC : Office national interprofessionnel des céréales

OPAC : Office public d'aménagement et de construction

OPAM : Organisme privé d'aménagement urbain

OPSI : Syndicat d'initiative, comités départementaux ou régionaux du tourisme

OPAS : Organisme privé d'action sociale

OPCL : Organisme privé des collectivités locales

OPHLM : Office public d'habitations à loyer modéré

OPRI : Organisme privé à financement public majoritaire

P

PAC : Politique agricole commune

PARM : Permanencier auxiliaire de régulation médicale

PHAE : (Agriculture)

PSAE : Plan stratégique pour l'administration électronique

PSPH : (hôpitaux) Privés participant au service public hospitalier

R

RATP : Régie autonome des transports parisiens

RH : Ressources humaines

RQTH : Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

S

SAE : Statistique annuelle des établissements de santé établie par la DREES

SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SD : Services déconcentrés

SGA : Secrétariat général pour l'administration (Défense)

SGAR : Secrétariats généraux pour les affaires régionales (Premier ministre)

SGDN : Secrétariat général de la défense nationale

SGPM : Services généraux du Premier ministre

SGIP : Système de gestion informatisée de personnel

SIAG : Systèmes d'information, d'administration et de gestion (Défense)

SIC : Systèmes d'information et de communication

SIRENE : Système informatique pour le répertoire des entreprises et de leurs établissements

SIRH : Systèmes d'information sur les ressources humaines

SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple

SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique

SMA : Service militaire adapté (Outre-Mer)

SMR : Stratégie ministérielle de réforme

SNCF : Société nationale des chemins de fer

SPA : Services publics administratifs

SPE : Statistique du personnel non médical des établissements publics de santé

SPIC : Services publics industriels et commerciaux

SSIAD : Services de soins infirmiers à domicile

T

TG : Trésorerie générale

TOM : Territoires d'outre-mer

TPE : Travaux publics d'État

U

UGAP : Union des groupements d'achats publics

UNCDG : Union nationale des centres de gestion

V

VAE : Validation des acquis de l'expérience

Z

ZEAT : Zone d'aménagement du territoire

I Deuxième partie : Les avis

Les organisations syndicales

Texte commun des organisations syndicales de la fonction publique

Les organisations syndicales de la fonction publique (CGT - CFDT - FO - UNSA - FSU - CFTC - CGC) souhaitent rappeler ici l'importance qu'elles attachent à l'emploi public :

- parce que celui-ci est étroitement lié au champ des missions publiques et à la qualité du service public ;

- parce que de la nature, du périmètre et du contenu des missions dépendent non seulement le volume de l'emploi public, mais aussi la nature et le contenu des emplois - dont les qualifications requises des personnels -, ainsi que leur situation concrète de travail et d'emploi.

Les organisations syndicales estiment que ne peuvent être dissociées des études, analyses, débats sur l'emploi public, les missions - leurs évolutions, leur devenir - pas plus que la résorption de toute forme de précarité et le contenu des garanties statutaires.

L'Observatoire de l'emploi public, et la finalité de ses travaux doivent s'attacher à intégrer l'ensemble de ces dimensions.

Pour ce faire, il doit évoluer dans sa conception même.

- La prise en compte du réel doit s'appuyer sur des travaux au niveau local et contradictoires dans les différents ministères, établissements, collectivités : les connaissances produites par ces travaux seront la base de départ du débat auquel doivent être associés les organismes de concertation à tous niveaux et particulièrement au niveau local, Cela est vrai en terme conjoncturel comme en terme de prospective.

- Des travaux contradictoires : cela implique que les organisations syndicales disposent de moyens nouveaux et conséquents, tant au travers de l'élargissement des compétences des organismes de concertation, que de droits nouveaux, tels que pouvoir de saisine, droit à expertise ou encore moyens en temps syndical, en délai pour l'étude.

- L'Observatoire, lieu d'échanges de données et de méthode, doit aussi devenir un organe de mutualisation d'outils d'analyse et de normalisation d'observations valables sur tout le territoire et dans tous les services.

C'est à ces conditions que l'Observatoire de l'emploi public peut être un outil efficace de mesure de l'état des lieux, des besoins, et des évolutions nécessaires de l'emploi public et des qualifications.

Le Conseil national de la fonction publique territoriale

Monsieur le ministre,

J'ai été destinataire des documents préalables au rapport annuel 2003 de l'Observatoire de l'emploi public.

Le CNFPT, en tant que partenaire de l'Observatoire de l'emploi public apprécie la place croissante de la fonction publique territoriale dans le rapport et la prise en compte des initiatives et des recherches du CNFPT et des centres de gestion.

Il apparaît de plus en plus souhaitable, et même nécessaire, eu égard aux enjeux démographiques et institutionnels actuels, que les trois fonctions publiques puissent définir des projets de recherches communs (comme sur la mobilité ou sur les non-titulaires) ou tout au moins coordonnés.

C'est dans ce sens que j'ai souhaité un rapprochement concret entre le CNFPT et le CSFPT, il m'apparaît tout autant nécessaire de rapprocher les centres de gestion et le CNFPT.

Plus que jamais, la fonction publique territoriale a besoin de cohérence afin d'être prête pour les échéances démographiques à venir et pour les transferts des compétences.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

André Rossinot, maire de Nancy

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Cette troisième édition du rapport de l'OEP est, à l'instar des deux précédentes, d'une remarquable qualité, ce qui en fait un outil très utile autant pour une meilleure gestion des ressources humaines que pour un dialogue social renforcé dans la fonction publique territoriale et les collectivités locales.

1) Le premier chapitre sur la « Transparence sur l'emploi public » fait ainsi clairement apparaître le dynamisme de la FPT, dont le poids relatif a nettement progressé depuis 1980 au point d'atteindre près de 31 % dans l'ensemble de l'emploi public en 2001 avec 1 551 000 agents (emplois aidés inclus). Et ce, avant même les effets à venir de la seconde étape de décentralisation en cours. L'approfondissement de l'analyse poursuivi cette année sur les non-titulaires est particulièrement bienvenu, cette catégorie représentant (hors assistantes maternelles) plus de 20 % des effectifs (hors emplois aidés) de la FPT. Il faut souhaiter qu'un même éclairage puisse l'an prochain être effectué sur les emplois aidés qui représentent près de 10 % des emplois principaux totaux de la FPT, soit là encore, comme pour les non-titulaires, nettement plus que dans la FPE ou la FPH. De même, il serait fort utile que le prochain rapport puisse aussi aborder la difficile question statistique des emplois liés à l'exercice de missions de service public hors du périmètre des administrations locales, dans le cadre notamment de délégations de service public, car il y a là des évolutions, dans un sens ou dans un autre, à nécessairement

prendre en compte pour avoir une vision complète de l'emploi public territorial et de sa dynamique.

2) Quant au second chapitre consacré à la « Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences », il recense de manière également fort adéquate le rôle des différents acteurs qui interviennent dans le champ de la FPT (y compris avec les annexes 9 et 10 émanant des CDG), en mettant justement en relief « le rôle majeur du CSFPT pour la coordination des études sur la fonction publique territoriale » pour ce qui le concerne. Il est ainsi opportunément relevé que les différentes nomenclatures, des emplois et des métiers territoriaux par exemple, doivent être unifiées pour toutes les parties intéressées « sous l'égide du CSFPT et notamment de sa formation spécialisée n° 1 ». Avec l'amélioration dans la collecte et le traitement des rapports bisannuels aux CTP (« Bilans sociaux »), d'ores et déjà engagée en lien avec la DGCL et le CNFPT, il s'agit bien là, en effet, d'une composante essentielle de l'objectif stratégique que s'est assigné le CSFPT, dans le cadre de ses missions d'études et de statistiques définies par la loi du 26 janvier 1984 qui l'institue, à savoir l'élaboration et le suivi d'un dispositif fiable et pertinent de connaissance et de prospective de l'emploi territorial dans le contexte paritaire qui est le sien et qui s'impose en la matière pour être incontestable.

Au total, nous ne pouvons donc que nous féliciter du partenariat plus actif établi dès maintenant entre le CSFPT et l'OEP, et qui devrait connaître à l'évidence des prolongements importants dans le futur proche.

*Henri Jacot, adjoint au maire de Lyon,
président de la formation spécialisée n° 1
« Questions institutionnelles, études et statistiques »,
du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*

La Fédération hospitalière de France

Monsieur Bernard (Fédération hospitalière de France) remercie l'OEP de la qualité du rapport 2003, dont il convient de souligner la cohérence et l'amélioration du traitement des données.

Au-delà de l'analyse descriptive et de l'apport statistique très complet, le rapport 2003 enrichit le champ de la gestion des ressources humaines de manière significative : les études sur l'emploi des personnels non-titulaires, l'emploi handicapé, l'étude sur la mobilité en sont les principaux exemples.

La contribution des différentes fonctions publiques est un autre motif de satisfaction avec une mention particulière pour la fonction publique hospitalière et l'étude DHOS sur l'évolution des métiers d'ici 2015.

Illustration et prolongement de la journée d'étude sur l'approche métier, reconduite en 2004 sur le thème de l'attractivité, cette dimension prospective est indispensable et complète son caractère utile à une gestion plus opérationnelle.

Citant le métier d'infirmier (ère), Serge Bernard indique que les évolutions démographiques seront à rapprocher des transformations organisationnelles sur les évolutions à venir.

*Serge Bernard, directeur du centre
hospitalier de Mâcon*

Table des matières

Préface de Jean-Paul Delevoye	3
Sommaire	7
 Première partie	
RAPPORT ANNUEL	9
Résumé	11
Des concepts et des méthodes de dénombrement clarifiés	11
• 5 millions d'agents dans la fonction publique au 31 décembre 2001	11
• Des agents comptés une seule fois	12
• Des catégories de non-titulaires mieux identifiées	12
• Des emplois figurant en lois de finances aux effectifs réels payés - un débat clarifié	13
Une forte croissance de l'emploi public dans la fonction publique territoriale entre 1980 et 2001	15
De premières études sur les dynamiques de carrière	16
Vers une meilleure connaissance de l'insertion des travailleurs handicapés	16
Une gestion prévisionnelle qui se développe	17
• La GPEEC au centre des travaux de l'observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière	17
• Les initiatives se multiplient au sein de la fonction publique territoriale	18
<i>Les centres de gestion</i>	18
<i>Le CNFPT</i>	19
<i>Le CSFPT</i>	19
La GPEEC dans la fonction publique de l'État, un élément fondateur des stratégies ministérielles de réforme	19
Introduction	21
 Chapitre 1	
La transparence sur l'emploi public	23
Des concepts et des méthodes de dénombrement clarifiés	23
• Deux évaluations du nombre d'agents dans la fonction publique : l'une juridique, l'autre économique	25
<i>Dans une approche juridique : 5 millions d'agents</i>	25
<i>Dans une approche économique : 5,7 millions d'agents</i>	28
<i>D'autres grilles de lecture possibles</i>	29
• L'emploi public à travers le tableau de synthèse	29
• Des agents comptés une seule fois...	32
<i>... dans la fonction publique hospitalière ou territoriale</i>	32
<i>... en emploi principal, sans emploi secondaire</i>	33
L'analyse de l'emploi dans les trois fonctions publiques	35
• La place grandissante des établissements publics nationaux et locaux	37
• La part de la catégorie A différente selon les fonctions publiques	41
• La féminisation toujours en hausse	44
• Le temps partiel en progression	45
• Les catégories de non-titulaires mieux identifiées	46
<i>Une typologie des non-titulaires de la fonction publique de l'État</i>	47
<i>Les emplois non permanents de la fonction publique territoriale favorisent le recrutement de non-titulaires</i>	49
<i>Autant de non-titulaires sur crédits de remplacement que de permanents dans la fonction publique hospitalière</i>	50
<i>Les non-titulaires augmentent moins que les effectifs des trois fonctions publiques</i>	51
Des chantiers nouveaux dans des domaines où l'information est encore parcellaire	52
• Des améliorations dans la connaissance de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés	53
<i>Les méthodes de calcul de l'obligation légale d'emploi ont été améliorées</i>	53

<i>Une nouvelle méthode de dénombrement à l'Éducation nationale s'élabore progressivement</i>	53
<i>Les résultats relatifs à l'année 2001 ont été validés par les ministères</i>	54
<i>L'amélioration de la connaissance se heurte à des obstacles déontologiques</i>	55
• <i>L'état des lieux de la mobilité des agents de la fonction publique</i>	56
<i>Qu'entend-t-on par mobilité ?</i>	57
<i>Une déclinaison de la mobilité différente dans les secteurs public et privé</i>	58
<i>Des mobilités – externe et interne – qui s'opposent sur de nombreux points</i>	59

Chapitre 2

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ..	63
Les travaux de l'observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière	64
• Le suivi des évolutions démographiques	64
<i>Professions de santé : des évolutions contrastées</i>	66
<i>Personnels de la fonction publique hospitalière : un pic des départs à la retraite en 2012</i>	67
• Le répertoire des métiers hospitaliers et l'approche emplois compétences	73
<i>Un répertoire pour une gestion collective et individuelle des ressources humaines</i>	73
<i>La nouvelle version du répertoire disponible à la fin du premier trimestre 2004</i>	74
Les différents acteurs de la GPEEC dans la fonction publique territoriale	75
• Les centres de gestion : des initiatives multiples	76
• Le CNFPT dans son rôle d'appui aux collectivités territoriales	78
• Le rôle du CSFPT pour la coordination des études sur la fonction publique territoriale ..	79
Le développement de la GPEEC dans la fonction publique de l'État	79
• Les matrices de passage, un outil de transparence sur l'emploi public	81
<i>Des emplois en loi de finances aux effectifs réels payés - des écarts expliqués et un débat clarifié</i>	82
<i>Des situations ministérielles contrastées qui influent sur la gestion des ressources humaines</i>	83
• La GPEEC, un élément fondateur des stratégies ministérielles de réforme	87
<i>L'analyse critique des missions</i>	88
<i>La définition des catégories de personnels nécessaires à l'exercice de ces missions</i>	90
<i>L'analyse de l'évolution des personnels en fonction</i>	93
<i>Les propositions de politique de gestion des ressources humaines</i>	98
• Les actions et les perspectives en matière de structures et d'outils de GPEEC	99
<i>La mise en place de structures transversales de coordination</i>	100
<i>Le développement des outils de connaissance des personnels et de leur mission</i>	100
<i>Le développement des systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH)</i>	101
Les journées d'études de l'OEP : « l'approche métier » au sein de la fonction publique	109
Bibliographie	117
Liste des sigles	123

Deuxième partie

LES AVIS	131
Les organisations syndicales	
Texte commun des organisations syndicales de la fonction publique	133
Les associations	
Le Conseil national de la fonction publique territoriale	135
Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale	135
La Fédération hospitalière de France	136



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE
DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'Observatoire de l'emploi public

Rapport annuel

Annexes

9 décembre 2003

Sommaire

Annexe 1 : Le tableau de synthèse sur l'emploi public - <i>Aline Pauron (Insee)</i>	5
Annexe 2 : L'emploi public entre 1980 et 2001 - <i>Philippe Raynaud (DGAFP)</i>	17
Annexe 3 : La mobilité dans la fonction publique : mythe ou réalité ? – <i>Stéphanie Dupays (Insee)</i>	39
Annexe 4 : Le retour au pays des agents de l'État - <i>Pierre Massal (DGAFP)</i>	49
Annexe 5 : La mobilité des agents titulaires de l'État - <i>Aline Pauron (Insee)</i>	69
Annexe 6 : Des emplois en loi de finances aux effectifs réels payés : un débat sur l'emploi public clarifié	91
Annexe 7 : Qu'est ce qu'un SIRH ?	105
Annexe 8 : L'état des lieux des SIRH ministériels	113
Annexe 9 : Le cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) – <i>Association des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion (ANDCDG)</i>	141
Annexe 10 : Les pratiques de gestion prévisionnelle des centres de gestion – <i>Anthony Colombani-Poggi (ANDCDG)</i>	163
Liste des sigles	183

Annexe 1

Le tableau de synthèse sur l'emploi public

Au 31 décembre 2000 et 2001

Aline Pauron

Division Exploitation des fichiers administratifs sur l'emploi et les revenus - Insee

Ce tableau qui vise à resituer l'emploi public dans l'ensemble des effectifs salariés permet également de préciser les contours des différentes fonctions publiques : la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Au 31 décembre 2001, le nombre de personnes dépendant d'administrations ou d'organismes dans lesquels le recrutement de droit commun de l'agent relève des titres II, III et IV du statut de la fonction publique s'élève à 5,3 millions. Parmi eux, ceux travaillant dans les administrations ou organismes à caractère administratif s'élève à 4,99 millions d'agents et à 4,71 agents (hors bénéficiaires d'un emploi aidé non marchand). L'évolution des effectifs salariés entre 2000 et 2001 est de 1,2 %.

Les tableaux portent sur les effectifs au 31 décembre 2000 et 2001. Ils actualisent celui présenté en mars 2002 à l'Observatoire et qui portait sur les données au 31 décembre 1999. Il est complété par un calcul d'évolution des effectifs entre 2000 et 2001.

On rappelle qu'il n'est pas tenu compte de la quotité de travail (temps complet ou partiel), chaque personne comptant pour une.

Présentation du tableau de synthèse

Le champ géographique retenu est toujours celui de la métropole et des DOM : sont donc exclus les agents employés par l'État dans les TOM et l'étranger. Ce choix permet d'évaluer dans un champ homogène la part de l'emploi public dans l'ensemble de l'emploi salarié.

Le tableau classe, de manière analogue à la version précédente, chaque entité employeur en fonction de trois de ses caractéristiques : son statut juridique, sa nature économique et le statut de recrutement de droit de ses agents.

Ce classement s'opère de la façon suivante (cf encadré 1) :

- en ligne, les employeurs sont ventilés en fonction de leur statut juridique selon la codification SIRENE de l'Insee, qui repose sur les critères juridiques du droit administratif et du droit des sociétés ;
- en colonne, les employeurs sont classés d'une part en fonction de leur nature économique (appartenance ou non au champ des administrations publiques des Comptes nationaux) : d'un côté (trois colonnes de gauche), les employeurs non marchands à caractère public, de l'autre côté (trois colonnes de droite), les employeurs marchands et ceux non marchands à caractère privé. Les employeurs sont d'autre part classés en fonction du statut de droit commun de leurs agents (droit public ou droit privé).

Pour chacune des quatre premières lignes, les emplois sont ventilés en fonctionnaires (titulaires de la fonction publique), non fonctionnaires (non-titulaires de la fonction publique et salariés de droit privé) et emplois aidés (CES - contrat emploi solidarité -, CEC - contrat emploi consolidé - et emploi jeune).

Le tableau de synthèse réalisé par l'Insee permet d'estimer l'importance de l'emploi public selon différents concepts :

- dans une approche de comptabilité nationale, économique donc, le nombre de personnes travaillant à titre principal dans des administrations ou organismes publics financés majoritairement par prélèvements obligatoires s'est élevé au 31 décembre 2001 à 5,7 millions (hors contingent, TOM et étranger), ce qui représentait environ 25,5 % des salariés de métropole et des DOM. Parmi ces personnes, seules 3,8 millions relevaient des titres II, III et IV du statut de la fonction publique ;
- dans une approche plus juridique, le nombre de personnes dépendant d'administrations ou d'organismes dans lesquels le recrutement de droit commun de l'agent relève des titres II, III et IV du statut de la fonction publique s'est élevé 5,3 millions. Parmi eux, le nombre des titulaires et non-titulaires exerçant leur activité principale dans des administrations ou dans des établissements publics administratifs s'est élevé à 4,7 millions, ce qui représentait environ 21 % des salariés de métropole et des DOM, chiffre auquel peuvent être ajoutés les 289 500 agents bénéficiant de contrats aidés, soit un total de 4,99 millions.

Les emplois aidés

Le recensement de la majeure partie des emplois aidés du secteur public a été réalisé pour les années 2000 et 2001 à partir des sources gérées par l'Insee (fichiers de paye de l'État et ses dispositifs complémentaires, enquête sur les collectivités territoriales).

Au 31 décembre 2001, la fonction publique regroupant les ministères, les collectivités territoriales, les EPA et EPIC emploie près de 295 000 personnes bénéficiaires de contrats aidés de type CES, CEC et emplois jeunes, soit une évolution de - 3,6 %.

Évolution des effectifs des emplois entre le 31/12/2000 et le 31/12/2001

La comparaison entre le tableau de synthèse portant sur les effectifs au 31/12/2000 et celui sur les effectifs au 31/12/2001 est toujours délicate dans le sens que le tableau de synthèse portant sur une année impaire, des données pour quelques organismes de la fonction publique de l'État n'ont pas été mises à jour et ont été retranscrites à l'identique de l'année 2000. En un an, les effectifs des emplois salariés ont progressé de 1,2 %, soit une création nette de 270 300 emplois. L'augmentation concerne en particulier le secteur privé : + 1,5 % pour la ligne relative aux personnes physiques et aux sociétés commerciales.

Dans le secteur public, les effectifs ont progressé de 0,5 % dans les collectivités territoriales (régions, communes et départements), soit 6 400 postes supplémentaires (+ 16 600 titulaires, - 2 000 non-titulaires et - 8 200 emplois aidés), et de 0,7 % dans la fonction publique d'État (ministères), soit une création nette de 16 100 postes supplémentaires, qui se décompose en 11 900 postes de titulaires, 1 400 emplois jeunes de la Police et 2 800 postes de non-titulaires de plus.

Dans les établissements publics (lignes 3 et 4 du tableau de synthèse), les effectifs des EPA ont progressé de 1,5 % tandis que ceux des personnes morales soumises au droit commercial ont connu une stabilité de leurs effectifs. La croissance des emplois des EPA provient essentiellement d'une combinaison entre la baisse des emplois aidés et l'augmentation des personnes des établissements publics locaux non marchands des collectivités territoriales, soit 7 500 agents titulaires supplémentaires dans les services d'incendie et de secours, pour la plupart transférées des communes.

Encadré 1 : Définition des lignes et des colonnes du tableau

La ligne 1 correspond à l'**Administration de l'État** : ministères, y compris la Défense. Il convient de noter que l'ensemble des militaires à solde mensuelle ont été considérés comme titulaires (fonctionnaires).

La ligne 2 correspond aux **Collectivités territoriales** au sens strict : régions, départements et communes.

La ligne 3 correspond aux **Établissements Publics Administratifs (EPA) et aux autres organismes publics administratifs**. Il s'agit pour la plupart d'établissements où le statut de recrutement des agents est de droit public ou de cas particuliers comme les organismes consulaires, les caisses nationales de régime général de la sécurité sociale.

Les EPA non marchands à statut de recrutement de droit public, en colonne 1, peuvent être classés en quatre catégories :

- les EPA dont les personnels relèvent surtout de la fonction publique d'État, parmi lesquels on distingue les administratifs (ANPE, CROUS,...), les universités (pour le personnel payé sur leur budget propre), les établissements publics scientifiques et techniques comme le CNRS, INRA, INSERM ;
- les lycées et collèges, établissements publics locaux d'enseignement (EPL), pour leur personnel propre ;
- les EPA relevant du champ des collectivités territoriales et qui ne sont pas marchands, les centres communaux d'action sociale (CCAS), les caisses des écoles, les organismes intercommunaux du type communautés urbaines, districts, syndicats à vocation multiple ou unique (une partie de ceux à vocation unique sont toutefois classés en marchands et affectés à la colonne 4), les organismes départementaux comme le service d'incendie et de secours, l'action sociale et médico-sociale et également les organismes nationaux comme le CNFPT et les centres départementaux de gestion de la FPT ;
- les hôpitaux publics, y compris le personnel médical. Figurent également dans cette catégorie des établissements publics pour personnes âgées (maisons de retraite publiques autonomes).

D'autres EPA comme les organismes consulaires (chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, de métiers) apparaissent en colonne 2 parce qu'ils recrutent des personnels de droit public particulier.

Les quatre caisses nationales de la Sécurité sociale (ACOSS, CNAF, CNAMTS, CNAVTS) et le centre d'études supérieures de la Sécurité sociale ont été classés en colonne 3 parce qu'ils ont des personnels de droit privé.

La Caisse des dépôts et les offices publics de HLM apparaissent en colonne 4 parce qu'ils produisent des services marchands, tout en recrutant des personnels relevant du statut général de la fonction publique. Les caisses de crédit municipal, une partie des syndicats à vocation unique et les Cercles ou foyers des armées se trouvent également en colonne 4, ainsi que la grande majorité des établissements pour personnes âgées.

Les GIP (Groupement d'intérêt public) marchands et l'établissement public des Cultes d'Alsace Lorraine sont classés en colonne 6 parce qu'ils recrutent majoritairement des personnels de droit privé. Les GIP non marchands sont en colonne 2.

La ligne 4 correspond aux **personnes morales de droit public soumises au droit commercial** (EPIC et Banque de France).

En colonne 1, on trouve des organismes d'intervention sur les marchés agricoles dont le plus important est l'ONIC. Ils sont non marchands et à statut de recrutement de droit public.

En non marchand à recrutement de droit privé (colonne 3) figurent essentiellement des EPIC nationaux du champ FPE dans les domaines de la Recherche comme le CEA, le CNES, l'ONERA ou l'IFREMER ou de la Culture (Opéra de Paris, Réunion des musées nationaux, Cité des sciences et de l'Industrie,...). En relèvent également les offices de tourisme.

La Poste et l'Office national des forêts sont classés en colonne 4 parce qu'ils sont marchands à recrutement de droit public. Les EPIC nationaux du type « entreprise » comme les charbonnages et houillères, EDF-GDF, la RATP, la SNCF, ainsi que les aéroports de Paris et l'Institut national de l'audiovisuel sont en colonne 5 parce qu'ils sont marchands à recrutement de droit privé à statut. La Banque de France est également dans cette colonne.

Les EPIC nationaux marchands à recrutement de droit privé (en colonne 6) sont les autres EPIC du type « entreprise » (Port autonomes, Bureau de recherches géologiques et minières, Économat de l'Armée,...), les

EPIC du champ de la FPE (UGAP, Agence française de développement, Agence nationale de gestion des déchets radioactifs,...) et surtout les EPIC du champ de la FPT (OPAC, EPIC locaux et régies).

La ligne 5 correspond aux **personnes physiques et sociétés commerciales**. Si quelques entreprises sont non marchandes, le seul cas significatif semble être celui des SAFER. Se trouve également dans cette catégorie France Télécom, société anonyme, dont les effectifs sont encore composés majoritairement de titulaires mais qui, désormais, recrute des agents de droit privé.

La ligne 6 correspond aux **organismes privés spécialisés et groupements de droit privé non marchands**. Parmi eux, on trouve des organismes gérant un régime de protection sociale à adhésion obligatoire, les hôpitaux privés participant au service public hospitalier, les personnels, enseignants ou non, de l'enseignement privé sous contrat, l'enseignement supérieur privé à financement public majoritaire, les autres organismes privés classés par la Comptabilité nationale en organismes divers d'administration centrale (AFPA) et les autres organismes privés classés en organismes divers d'administration locale.

Encadré 2 : Sources utilisées pour le calcul des emplois aidés

Pour chaque grande « ligne » du tableau de synthèse, les sources suivantes seront prises en compte dans la comptabilisation des emplois aidés :

Ligne 1 : Pour dénombrer les emplois jeunes de la Police, la source utilisée a été les fichiers de paye de l'État.

Ligne 2 : Les emplois aidés des collectivités territoriales recrutés par les régions, les départements et les communes ont été recensés à partir de l'enquête « Collectivités territoriales ».

Ligne 3 : Le recensement des effectifs des EPA s'établit à partir de plusieurs sources : les fichiers de paye de l'État, l'enquête « Collectivités territoriales », l'enquête SAE de la DREES et les DADS. Certains EPA, comme l'ANPE, les CROUS, les universités et les EPLE relèvent du champ de la fonction publique d'État ; d'autres comme les centres communaux, intercommunaux, départementaux relèvent de la fonction publique territoriale ; d'autres enfin comme les hôpitaux et les établissements pour personnes âgées relèvent de la fonction publique hospitalière : les hôpitaux figurent dans l'enquête SAE de la DREES alors que les maisons de retraite sont connues à partir des DADS.

Les emplois aidés des EPA nationaux du champ FPE (hors EPLE) ont été comptabilisés à partir des fichiers de paye. Les emplois aidés des EPA du champ FPT sont comptabilisés à partir de l'enquête « Collectivités territoriales ». Les emplois aidés des hôpitaux publics sont comptabilisés à partir de l'enquête SAE. Par contre, pour les établissements accueillant des personnes âgées, la seule information dont on dispose est celle des DADS.

Ligne 4 : Le recensement des effectifs des EPIC s'établit, comme pour les EPA, à partir de plusieurs sources. Les trois sources utilisées sont les fichiers de paye de l'État, l'enquête « Collectivités territoriales » et les fichiers des estimations d'emploi. En ce qui concerne les effectifs de la SNCF, ils sont renseignés par les DADS.

Les emplois aidés des EPIC nationaux du champ FPE sont comptabilisés à partir des fichiers de paye. Les emplois aidés des EPIC nationaux du type entreprises n'ont pas été comptabilisés, car la source « Estimation d'emploi » ne permet pas de connaître le statut du personnel employé. Les emplois aidés des EPIC du champ FPT sont comptabilisés à partir de l'enquête « Collectivités territoriales ».

La Banque de France n'emploie apparemment aucun personnel sur des contrats de type CES, CEC ou emploi jeune.

VENTILATION DES EFFECTIFS SALARIES AU 31/12/2001

Hors TOM et Etranger
Salariés à titre principal hors contingent

Statut juridique de l'employeur		Administrations publiques - Services non marchands				Hors administrations publiques - Services marchands et services non marchands à caractère privé				TOTAL					
		Statut de recrutement de droit commun de l'agent				Statut de recrutement de droit commun de l'agent									
		droit public		droit public particulier		droit public		droit privé à statut							
Intitulé	Codification SIRENE	1		2		3		4		5		6			
Administration de l'Etat (Ministères)	71	TOTAL	2 270 000									TOTAL	2 270 000		
		1 FONC	2 009 000									FONC	2 009 000		
		NFONC	245 000									NFONC	245 000		
		AID	16 000									AID	16 000		
Collectivités territoriales	72	TOTAL	1 224 000									TOTAL	1 224 000		
		2 FONC	847 000									FONC	847 000		
		NFONC	258 000									NFONC	258 000		
		AID	118 000									AID	118 000		
Etablissements publics administratifs et autres organismes publics administratifs	73 à 75	TOTAL	1 409 000		TOTAL	56 000	TOTAL	16 000		92 000		TOTAL	2 000		
		3 FONC	940 000		FONC	1 000	FONC	0		71 000		FONC	0		
		NFONC	321 000		NFONC	55 000	NFONC	16 000		15 000		NFONC	2 000		
		AID (1)	148 000		AID	0	AID	0		7 000		AID	0		
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	TOTAL	2 000				TOTAL	34 000		307 000	TOTAL	397 000	TOTAL	51 000	
		4 FONC	1 000				FONC	1 000		234 000	FONC	7 000	FONC	0	
		NFONC	1 000				NFONC	33 000		70 000	NFONC	397 000	NFONC	42 000	
		AID	0				AID	0		3 000	AID	0	AID	2 000	
Personnes physiques, sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)							TOTAL	1 000			TOTAL	14 512 000		
		5					FONC	0				FONC (5)	113 000		
							NFONC	1 000				NFONC	14 401 000		
										dont La Poste (2)					
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9							TOTAL	689 000			TOTAL	1 269 000		
		6					FONC	3 000				FONC	0		
							NFONC	672 000				NFONC	1 941 000		
TOTAL								Enseignants du privé sous contrat (3)							
								Organismes privés d'action locale (4)							
		TOTAL	4 905 000	TOTAL	56 000	TOTAL	741 000		400 000	TOTAL	397 000	TOTAL	15 835 000	TOTAL	22 333 000
		FONC	3 797 000	FONC	1 000	FONC	4 000		305 000	FONC	0	FONC	120 000	FONC	4 227 000
		NFONC	825 000	NFONC	55 000	NFONC	723 000		85 000	NFONC	397 000	NFONC	17 798 000		
		AID	283 000	AID	0	AID	0		10 000	AID	0	AID	2 000	AID	295 000

(1) dont 83 170 dans les établissements publics locaux d'enseignement

Pour information :		Total 3 colonnes	
FONC	Effectifs des Administrations de l'Etat	FONC	5 702 000
NFONC	Non fonctionnaires	NFONC	3 801 000
AID	Emplois aidés	AID	283 000
		Droit public : col 1 et 4	
		Total (ligne 1 à 6)	
		FONC + Non FONC (ligne 1 à 6)	
		FONC + Non FONC (ligne 1 à 3)	
		AID (ligne 1 à 3)	
		Total (ligne 1 à 3)	
		4 996 000	

Ces chiffres étant arrondis, la somme d'une ligne ou d'une colonne peut différer légèrement du chiffre figurant dans la case somme des lignes ou somme des colonnes.

Source : INSEE et DREES

Les établissements publics administratifs (EPA) des trois fonctions publiques au 31/12/2001

Hors TOM et étranger
Détail de la ligne 3 du tableau de synthèse

Salariés à titre principal

	Administrations publiques			Hors administrations publiques			Total
	Statut de recrutement de droit public	Statut de recrutement de droit particulier	Statut de recrutement de droit commun de l'agent droit privé	Statut de recrutement de droit public	Statut de recrutement de droit commun de l'agent droit privé	Statut de recrutement de droit commun de l'agent droit privé	
	1	2	3	4	5	6	
Etablissements publics administratifs de la FPE (1)	Total FONC NFONC AID		15 000 0 15 000 0	8 000 6 000 2 000 0			187 000 71 000 108 000 9 000
Etablissements publics locaux d'enseignement (EPL)	Total FONC NFONC AID						105 000 0 22 000 83 000
Sous Total	Total		15 000	8 000			293 000
Etablissements publics administratifs de la FPE et EPL	FONC NFONC AID		0 15 000 0	6 000 2 000 0			71 000 130 000 92 000
Etablissements publics administratifs de la FPT, hors EPL	Total FONC NFONC AID	1 000 1 000 1 000 0		38 000 26 000 9 000 3 000			328 000 219 000 81 000 29 000
Etablissements publics administratifs de la FPH	Total FONC NFONC AID			45 000 39 000 2 000 4 000			895 000 722 000 139 000 34 000
Autres (2)	Total FONC NFONC AID	54 000 0 54 000 0	1 000 0 1 000 0	2 000 0 2 000 0		2 000 0 2 000 0	59 000 0 59 000 0
Total	Total FONC NFONC AID	1 409 000 940 000 321 000 148 000	16 000 0 16 000 0	92 000 71 000 15 000 7 000		2 000 0 2 000 0	1 575 000 1 012 000 408 000 155 000

1. Ce sont les données 2000

2. Notamment GIP, organismes consulaires, établissements publics des cultes d'Alsace-Lorraine, Cercle ou foyer des armées, correspondant à des organismes non couverts par les sources Fonction publique.

FONC : Fonctionnaires ; NFONC : Non fonctionnaires ; AID : Emplois aidés

Ces chiffres étant arrondis, la somme d'une ligne ou d'une colonne peut différer légèrement du chiffre figurant dans la case somme des lignes ou somme des colonnes.

Sources : Insee et Drees.

Les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) des trois fonctions publiques au 31/12/2001

Hors TOM et étranger

Détail de la ligne 4 du tableau de synthèse

Salariés à titre principal

	Administrations publiques				Hors administrations publiques			
	Statut de recrutement de droit commun de l'agent				Statut de recrutement de droit commun de l'agent			
	droit public 1	droit public particulier 2	droit privé 3		droit public 4	droit privé à statut 5	droit privé 6	Total
Etablissements publics industriels et commerciaux de la FPE (1)	Total	2 000	33 000		307 000		3 000	346 000
	FONC	1 000	1 000		234 000		0	235 000
	NFONC	1 000	33 000		70 000		3 000	107 000
	AID	0	0		3 000		0	3 000
Etablissements publics industriels et commerciaux de la FPT	Total		1 000				39 000	39 000
	FONC		0				7 000	7 000
	NFONC		0				30 000	30 000
	AID		0				2 000	2 000
Autres (2)	Total					397 000	9 000	406 000
	FONC					0	0	0
	NFONC					397 000	9 000	406 000
	AID					0	0	0
Total	Total	2 000	34 000		307 000	397 000	51 000	791 000
	FONC	1 000	1 000		234 000	0	7 000	243 000
	NFONC	1 000	33 000		70 000	397 000	42 000	544 000
	AID	0	0		3 000	0	2 000	5 000

1. Ce sont les données 2000

2. Sources spécifiques pour les EPIC nationaux du type "entreprise" et la Banque de France correspondant à des organismes non couverts par les sources Fonction publique.

FONC : Fonctionnaires ; NFONC : Non fonctionnaires ; AID : Emplois aidés

Ces chiffres étant arrondis, la somme d'une ligne ou d'une colonne peut différer légèrement du chiffre figurant dans la case somme des lignes ou somme des colonnes.

Source : Insee.

VENTILATION DES EFFECTIFS SALARIES AU 31/12/2000
Hors TOM et Etranger
Salariés à titre principal hors contingent

Statut juridique de l'employeur		Administrations publiques - Services non marchands				Hors administrations publiques - Services marchands et services non marchands à caractère privé				TOTAL				
		Statut de recrutement de droit commun de l'agent				Statut de recrutement de droit commun de l'agent								
		1		2		3		4			5		6	
Intitulé	Codification SIRENE	droit public		droit public particulier		droit privé		droit public		droit privé à statut		droit privé		
Administration de l'Etat (Ministères)	71	TOTAL	2 254 000										TOTAL	2 254 000
		1 FONC	1 997 000										FONC	1 997 000
		NFONC	242 000										NFONC	242 000
		AID	15 000										AID	15 000
Collectivités territoriales	72	TOTAL	1 217 000										TOTAL	1 217 000
		2 FONC	831 000										FONC	831 000
		NFONC	260 000										NFONC	260 000
		AID	127 000										AID	127 000
Etablissements publics administratifs et autres organismes publics administratifs	73 à 75	TOTAL	1 387 000	TOTAL	54 000	TOTAL	16 000						TOTAL	1 552 000
		3 FONC	917 000	FONC	1 000	FONC	0						FONC	989 000
		NFONC	319 000	NFONC	53 000	NFONC	16 000						NFONC	404 000
		AID (1)	152 000	AID	0	AID	0						AID	159 000
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	TOTAL	2 000				34 000						TOTAL	791 000
		4 FONC	1 000				1 000						FONC	243 000
		NFONC	1 000				33 000						NFONC	543 000
		AID	0				0						AID	5 000
Personnes physiques, sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)						1 000						TOTAL	14 294 000
							0						FONC	120 000
							1 000						NFONC	14 173 000
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9						686 000						TOTAL	1 954 000
							3 000						FONC	3 000
							669 000						NFONC	1 269 000
TOTAL		TOTAL	4 861 000	TOTAL	54 000	TOTAL	737 000						TOTAL	22 063 000
		FONC	3 745 000	FONC	1 000	FONC	4 000						FONC	4 182 000
		NFONC	822 000	NFONC	53 000	NFONC	719 000						NFONC	17 561 000
		AID	293 000	AID	0	AID	0						AID	306 000

EVOLUTION DES EFFECTIFS SALARIES ENTRE LE 31/12/2000 ET LE 31/12/2001

Statut juridique de l'employeur		Administrations publiques - Services non marchands								Hors administrations publiques - Services marchands								TOTAL
		Statut de recrutement de droit commun de l'agent				Statut de recrutement de droit commun de l'agent												
		1 droit public		2 droit public particulier		3 droit privé		4 droit public		5 droit privé à statut		6 droit privé						
Intitulé	Codification SIRENE																	
Administration de l'Etat (Ministères)	71																	
		Eff 2001 1 Eff 2000 Evol (01/00) 0.7%														Eff 2001 2 270 000 Eff 2000 2 254 000 Evol (01/00) 0.7%		
Collectivités territoriales	72																	
		Eff 2001 2 Eff 2000 Evol (01/00) 0.5%														Eff 2001 1 224 000 Eff 2000 1 217 000 Evol (01/00) 0.5%		
Etablissements publics administratifs et autres organismes publics administratifs	73 à 75																	
		Eff 2001 3 Eff 2000 Evol (01/00) 1.6%	Eff 2001 56 000 Eff 2000 54 000 Evol (01/00) 2.4%	Eff 2001 16 000 Eff 2000 16 000 Evol (01/00) 0.6%	Eff 2001 92 000 Eff 2000 92 000 Evol (01/00) 0.4%									Eff 2001 2 000 Eff 2000 2 000 Evol (01/00) 2.8%	Eff 2001 1 575 000 Eff 2000 1 552 000 Evol (01/00) 1.5%			
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4																	
		Eff 2001 4 Eff 2000 Evol (01/00) 0.0%														Eff 2001 397 000 Eff 2000 399 000 Evol (01/00) -0.5%	Eff 2001 51 000 Eff 2000 49 000 Evol (01/00) 4.7%	Eff 2001 791 000 Eff 2000 791 000 Evol (01/00) 0.0%
Personnes physiques, sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)																	
		Eff 2001 5 Eff 2000 Evol (01/00) -4.4%														Eff 2001 14 512 000 Eff 2000 14 293 000 Evol (01/00) 1.5%	Eff 2001 14 514 000 Eff 2000 14 294 000 Evol (01/00) 1.5%	
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9																	
		Eff 2001 6 Eff 2000 Evol (01/00) 0.5%														Eff 2001 1 269 000 Eff 2000 1 269 000 Evol (01/00) 0.1%	Eff 2001 1 959 000 Eff 2000 1 954 000 Evol (01/00) 0.2%	
TOTAL																		
		Eff 2001 4 905 000 Eff 2000 4 861 000 Evol (01/00) 0.9%	Eff 2001 56 000 Eff 2000 54 000 Evol (01/00) 2.4%	Eff 2001 741 000 Eff 2000 737 000 Evol (01/00) 0.5%	Eff 2001 400 000 Eff 2000 400 000 Evol (01/00) 0.0%	Eff 2001 397 000 Eff 2000 399 000 Evol (01/00) -0.5%								Eff 2001 15 835 000 Eff 2000 15 612 000 Evol (01/00) 1.4%	Eff 2001 22 333 000 Eff 2000 22 063 000 Evol (01/00) 1.2%			

Ces chiffres étant arrondis, la somme d'une ligne ou d'une colonne peut différer légèrement du chiffre figurant dans la case somme des lignes ou somme des colonnes.

Source : INSEE et DREES

VENTILATION DES EFFECTIFS SALARIES AU 31/12/1999

Hors TOM et Etranger

Salariés à titre principal hors contingent

Statut juridique de l'employeur		Administrations publiques - Services non marchands					Hors administrations publiques - Services marchands et services non marchands à caractère privé					TOTAL	
		Statut de recrutement de droit commun de l'agent					Statut de recrutement de droit commun de l'agent						
		droit public		droit public particulier		droit privé	droit public		droit privé à statut		droit privé		
Initié	Codification SIRENE	1	2	3		4	5	6					
Administration de l'Etat (Ministères)	71	TOTAL	2 247 000							TOTAL	2 247 000		
		1 FONC	1 982 000							FONC	1 982 000		
		NFONC	253 000							NFONC	253 000		
		AID	12 000							AID	12 000		
Collectivités territoriales	72	TOTAL	1 186 000							TOTAL	1 186 000		
		2 FONC	813 000							FONC	813 000		
		NFONC	254 000							NFONC	254 000		
		AID	119 000							AID	119 000		
Etablissements publics administratifs et autres organismes publics administratifs	73 à 75	TOTAL r	1 377 000	52 000	16 000	TOTAL r	91 000	2 000	TOTAL r	1 539 000			
		3 FONC	891 000	1 000	0	FONC	69 000	0	FONC	960 000			
		NFONC	310 000	49 000	16 000	NFONC	13 000	2 000	NFONC	390 000			
		AID (1)	177 000	2 000	0	AID	9 000	0	AID	188 000			
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	TOTAL	2 000		35 000	TOTAL	313 000	394 000	TOTAL	791 000			
		4 FONC	1 000		1 000	FONC	241 000	0	FONC	254 000			
		NFONC	1 000		34 000	NFONC	70 000	390 000	NFONC	529 000			
		AID	0		0	AID	2 000	4 000	AID	7 000			
Personnes physiques, sociétés commerciales	1,2,3,5,6 (hors 32)				2 000	TOTAL			TOTAL	13 605 000			
		5			0	FONC			FONC (5)	139 000			
						NFONC							
						AID							
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8,9				685 000	TOTAL			TOTAL	1 225 000			
		6			3 000	FONC			FONC	0			
TOTAL		TOTAL	4 812 000	52 000	739 000	TOTAL	404 000	394 000	TOTAL	14 879 000			
		FONC	3 687 000	1 000	5 000	FONC	310 000	0	FONC	150 000			
		NFONC	817 000	49 000		NFONC	83 000	390 000	NFONC				
		AID	308 000	2 000		AID	12 000	4 000	AID				
Source : INSEE et DREES													
Pour information :													
Effectifs des Administrations de l'Etat													
TOM 18 000													
Etranger 28 000													
(1) dont 109 000 dans les établissements publics locaux d'enseignement													
(2) La Poste *													
(3) Enseignants de ens. Privé sous contrat													
(4) Organismes privés d'action locale													
* Données estimées par les DADS													

Source : INSEE et DREES

Pour information :

FONC :	Effectifs des Administrations de l'Etat	5 603 000
NFONC :	TOM	3 692 000
AID :	Etranger	18 000
		28 000

(1) dont 109 000 dans les établissements publics locaux d'enseignement

(2) La Poste *	Total	FONC	NFONC	AID
(3) Enseignants de ens. Privé sous contrat	301 000	234 000	65 000	2 000
(4) Organismes privés d'action locale	146 000	1 000	144 000	0
* Données estimées par les DADS	83 000	2 000	71 000	10 000

(5) Estimation des titulaires de France Télécom fondée sur des chiffres 1998

Ces chiffres étant arrondis, la somme d'une ligne ou d'une colonne peut différer légèrement du chiffre figurant dans la case somme des lignes ou somme des colonnes.

Source : INSEE et DREES

VENTILATION DES EFFECTIFS SALAIRES AU 31/12/1998 (version définitive)
Hors TOM et Etranger
Salariés à titre principal hors contingent

Statut juridique de l'employeur		Administrations publiques - Services non marchands				Services marchands ou non marchands à caractère privé				TOTAL	
		Statut de recrutement de droit commun de l'agent				Statut de recrutement de droit commun de l'agent					
		droit public		droit privé		droit public		droit privé à statut			
Intitulé	Codification SIRENE	1	2	3		4	5	6			
Administration de l'Etat (Ministères)	71	TOTAL	2 224 000							TOTAL	2 224 000
		FONC	1 965 000							FONC	1 965 000
		NFONC	253 000							NFONC	253 000
		AID	6 000							AID	6 000
Collectivités territoriales	72	TOTAL	1 170 000							TOTAL	1 170 000
		FONC	797 000							FONC	797 000
		NFONC	258 000							NFONC	258 000
		AID	115 000							AID	115 000
Etablissements publics administratifs	73 à 75	TOTAL r	1 326 000	TOTAL r	50 000	TOTAL r	16 000			TOTAL r	2 000
		FONC	882 000	FONC	1 000	FONC	0			FONC	0
		NFONC	303 000	NFONC	49 000	NFONC	16 000			NFONC	2 000
		AID (1)	142 000	AID	0	AID	0			AID	0
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	TOTAL	2 000			TOTAL	35 000			TOTAL	46 000
		FONC	1 000			FONC	1 000			FONC	10 000
		NFONC	1 000			NFONC	34 000			NFONC	35 000
		AID	0			AID	0			AID	1 000
								</			

Source : INSEE et DREES

Pour information :

FONC :	Fonctionnaires	Total 3 colonnes	5 517 000
NFONC :	Non fonctionnaires	FONC	3 650 000
AID :	Emplois aidés		

(1) dont 73 358 dans les établissements publics locaux d'enseignement

(2) La Poste *	Total	FONC	NFONC	AID
(3) Enseignants de ens. Privé sous contrat	301 000	239 000	61 000	1 000
(4) Organismes privés d'action locale	145 000	1 000	144 000	0
* Données estimées par les DADS	83 000	2 000	68 000	13 000

Ces chiffres étant arrondis, la somme d'une ligne ou d'une colonne peut différer légèrement du chiffre figurant dans la case somme des lignes ou somme des colonnes.

Source : INSEE et DREES

Annexe 2

L'emploi public entre 1980 et 2001

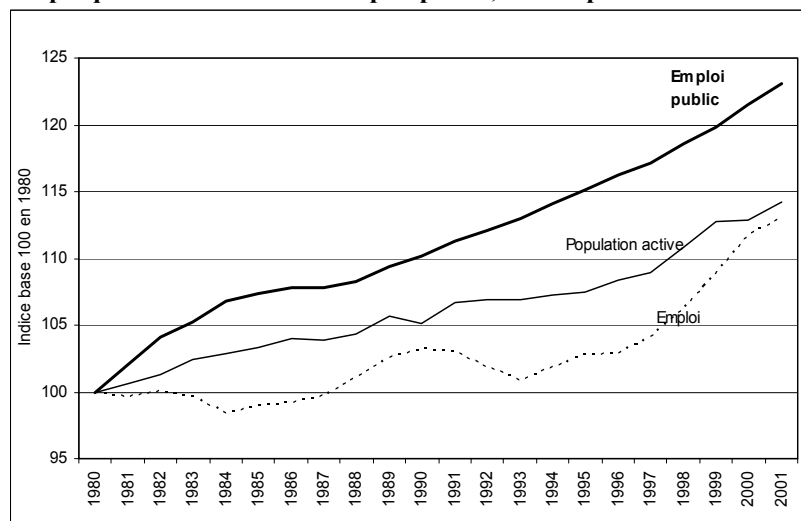
Philippe Raynaud
Bureau des statistiques des études et de l'évaluation, DGAFP

Entre 1980 et 2001, l'emploi public a progressé de 23 % contre 14 % pour la population active. Cette croissance forte est en majeure partie tirée par l'emploi territorial qui a augmenté de 38 % sur la période. Dans le même temps l'emploi public hospitalier progressait de 28 % et les effectifs de l'État augmentaient de 15 %, à un rythme voisin de celui de la population active.

Cependant, avec 52 % des emplois, l'État demeure la fonction publique la plus importante. L'État compte 318 000 emplois de plus en 2001 qu'en 1980. Plus gros employeur public, l'Éducation nationale contribue pour 224 000 emplois, les établissements publics administratifs nationaux pour 85 000. À l'inverse, la Défense contribue négativement à la croissance avec 46 000 emplois de moins. La croissance relativement mesurée de la fonction publique d'État s'est accompagnée d'une progression de la part des emplois de catégorie A. Elle s'est aussi accompagnée d'une féminisation accrue des emplois (de 43 % de femmes dans les ministères en 1980 à 49 % en 2001), et d'une progression du temps partiel, liée en partie à cette féminisation et au vieillissement de la population.

Les trois fonctions publiques employaient (hors emplois aidés) 4,8 millions de personnes au 31 décembre 2001, ce qui représentait 1 cinquième des emplois en France. Entre 1980 et 2001 l'emploi public a augmenté de 23 % (891 000 emplois), dans le même temps, l'emploi total augmentait de 13 %.

Graphique 1 : Évolution de l'emploi public, de l'emploi et de l'activité



Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS, estimation d'emploi. Drees, enquête SAE et H80.

Champ : Emploi public hors emplois aidés, Emploi total et population active en France métropolitaine.

Tableau 1 : Évolution de l'emploi des 3 fonctions publiques, de l'emploi total et de l'activité (emploi + chômage). Effectifs en millions.

	Effectifs					Taux d'évolution annuels moyens				Contribution au taux de croissance annuel global des effectifs de la fonction publique				Évolution 1980-2001
	1980	1982	1987	1997	2001	1980-1982	1982-1987	1987-1997	1997-2001	1980-1982	1982-1987	1987-1997	1997-2001	
État														
Ministères	2.06	2.12	2.15	2.24	2.29	1.3%	0.3%	0.4%	0.6%	0.7%	0.2%	0.2%	0.3%	11%
EPA nationaux	0.11	0.12	0.14	0.18	0.20	2.7%	3.4%	2.6%	2.3%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	76%
Total État	2.17	2.23	2.29	2.42	2.49	1.4%	0.5%	0.6%	0.7%	0.8%	0.3%	0.3%	0.4%	15%
Territoriale														
Collectivités territoriales	0.84	0.89	0.92	1.03	1.11	2.5%	0.7%	1.2%	1.7%	0.6%	0.2%	0.3%	0.4%	31%
EPA locaux	0.18	0.19	0.19	0.24	0.30	2.5%	0.5%	2.5%	5.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.3%	68%
Total territoriale	1.02	1.07	1.11	1.28	1.40	2.5%	0.7%	1.4%	2.4%	0.7%	0.2%	0.4%	0.7%	38%
Hospitalière	0.67	0.72	0.76	0.83	0.86	3.4%	1.2%	0.8%	1.0%	0.6%	0.2%	0.1%	0.2%	28%
Total fonction publique	3.86	4.03	4.17	4.53	4.76	2.1%	0.7%	0.8%	1.2%	2.1%	0.7%	0.8%	1.2%	23%
Emploi	21.69	21.71	21.63	22.58	24.49	0.1%	-0.1%	0.4%	2.1%					13%
Population active	23.50	23.81	24.41	25.59	26.83	0.7%	0.5%	0.5%	1.2%					14%

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS. Drees, enquête SAE et H80.

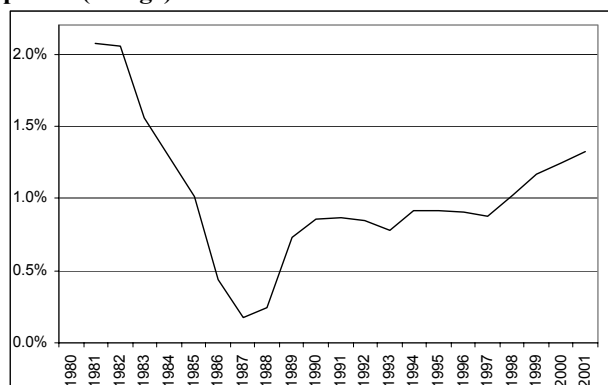
Champ : Emploi public hors emplois aidés

Note de lecture : L'emploi public a progressé de 2,1 % par an entre 1980 et 1982. Sur la même période, l'emploi de l'État a progressé de 1,4 % par an, celui de la FPT de 2,5 % par an et celui de la FPH de 3,4 %. Les 2,1 % d'évolution globale de la fonction publique se décomposent ainsi : 0,8 % (de la part de la FPE) + 0,7 % (FPT) + 0,6 % (FPH).

Cette dynamique se décompose en plusieurs périodes. Les années 1980 et 1982 ont été marquées par de forts recrutements dans la fonction publique. Les taux d'évolution annuels atteints ces années là (2,1 %) ne se renouveleront pas dans les 20 années suivantes. Ensuite, jusqu'en 1987 la progression de l'emploi public se ralentit jusqu'à devenir presque nulle. L'année 1988 marque une reprise, puis l'évolution reste stable en dessous de 1 % par an jusqu'en 1997 et s'accroît au-delà.

Comparés aux taux d'évolution de la population active, ceux de l'emploi public apparaissent en fait très élevés au cours de deux périodes particulières : la période allant de 1980 à 1984 (+4% d'écart de croissance entre ces taux entre 1980 et 1984) et la période allant de 1990 à 1993. Ces deux périodes ont en effet été marquées par un fort accroissement de la part relative de l'emploi public dans la population active, mais aussi dans l'emploi total. À l'inverse les périodes allant de 1984 à 1990 mais plus encore de 1993 à 2001 ont vu ces parts relatives se stabiliser (1984-1990), voire même se réduire (1993-2001).

Graphique 2 : Taux d'évolution annuel de l'emploi public (lissage)



Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS. Drees, enquête SAE et H80.

Champ : Emploi public hors emplois aidés.

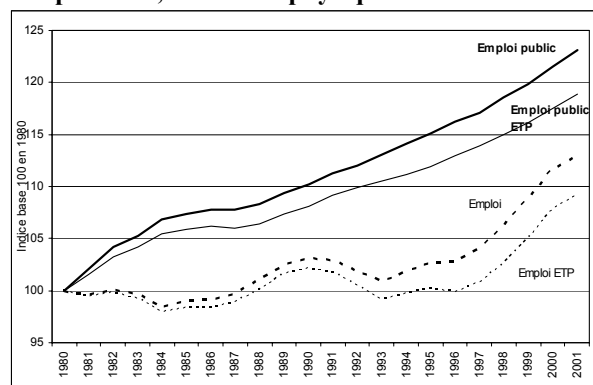
Tableau 2 : Effectifs physiques et équivalent temps plein dans les fonctions publiques

	1980		1990		2001		Évolution 1980-1990		Évolution 1990-2001		Évolution 1980-2001	
	Physique	ETP	Physique	ETP	Physique	ETP	Physique	ETP	Physique	ETP	Physique	ETP
Ministères	2 061 717	2 022 698	2 166 915	2 080 112	2 294 778	2 189 242	5%	3%	6%	5%	11%	8%
EPA nationaux	111 452	101 900	140 901	119 691	196 322	163 756	26%	17%	39%	37%	76%	61%
Total État	2 173 169	2 124 598	2 307 816	2 199 803	2 491 100	2 352 998	6%	4%	8%	7%	15%	11%
Collectivités territoriales	843 666		963 224	873 771	1 105 755	991 007	14%		15%	13%	31%	
EPA locaux	177 334		203 140	179 180	298 264	263 532	15%		47%	47%	68%	
Total territoriale	1 021 000	926 070	1 166 364	1 052 952	1 404 019	1 254 539	14%	14%	20%	19%	38%	35%
Fonction publique hospitalière	670 791	636 027	783 473	731 094	860 860	774 349	17%	15%	10%	6%	28%	22%
Total fonction publique	3 864 960	3 686 695	4 257 653	3 983 848	4 755 979	4 381 887	10%	8%	12%	10%	23%	19%
Emploi	21 686 262	21 470 742	22 371 481	21 919 823	24 491 446	23 142 877	3%	2%	9%	6%	13%	8%
Population active	23 500 000		24 707 865		26 829 545		5%		9%		14%	

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS, Estimations d'emploi. Drees enquête SAE et H80.

En équivalent temps plein (ETP), la croissance de l'emploi public apparaît toutefois plus faible du fait de l'augmentation du temps partiel sur l'ensemble de la période. Elle est ramenée à 19 %. L'écart entre l'emploi public et l'emploi total reste cependant similaire, le secteur privé ayant lui aussi connu sur la période un développement du temps partiel.

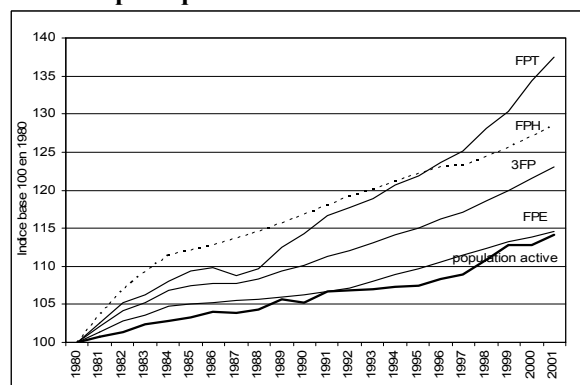
Graphique 3 : Évolution de l'emploi public et de l'emploi total, en effectif physique et ETP.



Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS, estimation d'emploi. Drees, enquête SAE et H80.

Champ : Emploi public hors emplois aidés, Emploi total en France métropolitaine.

Graphique 4 : croissance de l'emploi dans les 3 fonctions publiques



Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS, estimation d'emploi. Drees, enquête SAE et H80.

Champ : Emploi public hors emplois aidés, Emploi total et population active en France métropolitaine.

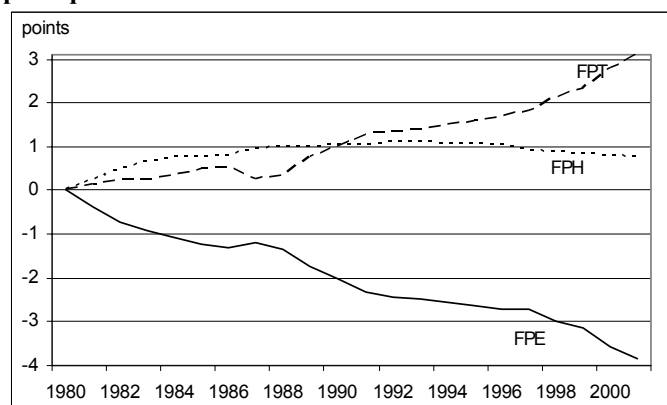
En fait, si l'on décompose par fonction publique ces évolutions, on constate qu'en début de période, jusqu'en 1987, l'État tire la plus grande partie de la croissance de l'emploi public (0,8 % sur les 2,1 % de croissance annuelle entre 1980 et 1982 et 0,3 % sur les 0,7 % de croissance annuelle entre 1982 et 1987), après 1987 la FPT prend ensuite le relais (0,4 % sur les 0,8 % de croissance annuelle entre 1987 et 1997 et 0,7 % sur le 1,2 % de croissance annuelle entre 1997 et 2001).

Le rôle moteur joué par l'État dans les années 1980 n'est dû qu'à sa taille (54 % des emplois publics en 1990), puisque la fonction publique a la plus faible progression tout au long de la période examinée. Après 1990, l'effet taille ne suffit plus, la dynamique de l'emploi territorial est telle, qu'en contribution à la croissance totale de l'emploi public, la FPT devient prédominante. Alors que la FPT ne représente que 30 % de l'emploi public (donnée 2001), elle a absorbé à elle seule 43 % des 891 000 emplois publics créés pendant ces 21 années.

Globalement, sur l'ensemble de la période, la FPE progresse de 15 %, la FPT de 38 % et la FPH de 28 %.

Ces évolutions différentes de l'emploi des trois fonctions publiques ont bien évidemment modifié leur part relative.

Graphique 5 : Évolution des parts relatives des 3 fonctions publiques



Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS. Drees, enquête SAE et H80.

Champ : Emploi public hors emplois aidés.

Note de lecture : En 2001, le poids de la FPT dans l'emploi public est supérieur de 3,1 points au poids de la FPT en 1980. Le poids de la FPE est inférieur de 3,8 points à celui de 1980.

Mais au-delà, elles révèlent de fortes modifications dans la composition de l'emploi public. Concernant la FPT et la FPH, les études présentées dans le rapport de l'OEP de 2002 avaient permis de dresser un premier tableau de ces évolutions structurelles.

Concernant la FPT

Sur la période 1983-2001, période la plus longue pour laquelle on dispose de données détaillées, deux évolutions notables avaient été soulignées :

- tout d'abord, le fort développement des régions (dont les effectifs ont été multipliés par 6,7), des EPA départementaux (effectifs multipliés par 2,5) et des EPA intercommunaux (effectifs multipliés par 1,6). Ainsi, les régions ont participé de façon non négligeable à la croissance des effectifs territoriaux, malgré leur faible poids (1 % en 2001) ;
- ensuite, le net recul de l'emploi des non-titulaires (20 % des emplois en 2001 contre 30 % en 1983). Leur part a diminué dans tous les types de collectivité, à l'exception des EPA intercommunaux où il est resté stable autour de 25 %. Cette tendance générale à la baisse est due en partie à la mise en place progressive des différents cadres d'emploi.

Tableau 3 : évolution des effectifs territoriaux entre 1983 et 2001

		1983		1990		1992		2001		Évolution 1983-1992		Évolution 1992-2001		Évolution 1983-2001		
		Effectifs	% de non-titulaires	Effectifs	% de non-titulaires	Effectifs	Structure (C5)/(C5L10)	Effectifs	Structure (C8)/(C8L10)	Solde (C5)-(C1)	% (C11)/(C1)	Solde (C8)-(C5)	% (C13)/(C5)	Solde (C8)-(C1)	% (C15)/(C1)	Contribution à la croissance (C15)/(C1L10)
		(C1)	(C2)	(C3)	(C4)	(C5)	(C6)	(C7)	(C8)	(C9)	(C10)	(C11)	(C12)	(C13)	(C14)	(C17)
Collectivités territoriales																
Communes	(L1)	720 941	29%	803 857	23%	822 085	68%	23%	915 115	65%	20%	101 144	14.0%	93 030	11.3%	17.9%
Départements	(L2)	173 982	26%	154 235	12%	153 914	13%	12%	179 311	13%	12%	-20 068	-11.5%	25 397	16.5%	0.5%
Régions	(L3)	1 682	81%	5 132	41%	6 264	1%	40%	11 329	1%	30%	4 582	272.4%	5 065	80.9%	0.9%
Total collectivités territoriales	(L4)	896 605	28%	963 224	21%	982 263	82%	25%	1 105 755	79%	24%	85 658	9.6%	123 492	12.6%	19.3%
EPA Locaux																
EPA communales	(L5)	69 116	49%	77 537	44%	81 999	7%	43%	96 832	7%	35%	12 883	18.6%	14 833	18.1%	2.6%
EPA intercommunales	(L6)	66 503	26%	72 218	22%	78 043	6%	23%	108 211	8%	25%	11 540	17.4%	30 168	38.7%	3.8%
EPA départementales	(L7)	18 517	14%	26 675	11%	28 801	2%	12%	64 104	5%	8%	10 284	55.5%	35 303	122.6%	4.2%
Autres EPA locaux	(L8)	34 325	50%	26 710	34%	30 612	3%	32%	29 117	2%	31%	-3 713	-10.8%	-1 495	-4.9%	-0.5%
Total EPA locaux	(L9)	188 461	38%	203 140	31%	219 455	18%	17%	298 264	21%	13%	30 994	16.4%	78 809	35.9%	10.1%
Total Fonction publique territoriale	(L10)	1 085 066	30%	1 166 364	23%	1 201 718	100%	23%	1 404 019	100%	20%	116 652	10.8%	202 301	16.8%	29.4%

Source : Insee, enquête sur les collectivités territoriales

Champ : Emplois principaux, y compris assistantes maternelles, hors emplois aidés

Note de lecture : Entre 1983 et 2001, les effectifs territoriaux ont augmenté de 29,4 %. Cette augmentation se décompose ainsi : 19,3 % (collectivités territoriales) + 10,1 % (EPA locaux).

Plus largement l'étude, présentée en annexe au rapport 2002 de l'OEP, montrait que les écarts de taux de non-titulaires entre types de collectivités (régions, départements, communes,

EPA...) étaient principalement dus à un effet « structure d'activité ». À cadre d'emploi donné, les taux de non-titulaires varient en effet peu selon le type de collectivité. Selon le type de collectivités, en revanche, les compétences nécessaires ne sont pas les mêmes et les cadres d'emploi pèsent alors d'un poids différent.

Concernant la FPH

À l'inverse de la FPT, l'étude présentée en annexe au rapport 2002 de l'OEP, tendait à montrer que :

- les écarts de taux de non-titulaires par types d'établissements (centre hospitalier régional, hôpital local,...) étaient principalement dus à leur différence de taille et non à un effet "poids différent" de leurs filières (administrative, technique, soignante...) ;
- les taux de non-titulaires sur emplois permanents ont évolué différemment. Ces taux ont progressé sous l'effet semble-t-il du développement du temps partiel des titulaires, entre 1995 et 1999, période pour laquelle on dispose des données les plus détaillées sur les hôpitaux publics.

Tableau 4 : évolution des effectifs hospitaliers entre 1990 et 2001

	Effectifs au 31 décembre			Évolutions			Contribution à la croissance globale de l'emploi hospitalier		
	1990	1995	2001	1995/1990	2001/1995	2001/1990	1995/1990	2001/1995	2001/1990
Hôpitaux publics	749 842	778 763	815 386	4%	5%	9%	4%	4%	8%
Établissements d'accueil pour personnes âgées	33 632	40 180	45 474	19%	13%	35%	1%	1%	2%
Total FPH	783 473	818 943	860 860	5%	5%	10%	5%	5%	10%
Dont Titulaires	663 001	691 614	722 072	4%	4%	9%	3.7%	3.7%	7.5%
Dont Non-titulaires sur emplois permanents	37 037	39 126	49 922	6%	28%	35%	0.3%	1.3%	1.6%
Dont Praticiens hospitaliers	83 436	88 203	88 866	6%	1%	7%	0.6%	0.1%	0.7%

Sources : Drees, enquête SAE, 1990, Drees, enquête H80 et estimation DGAFP

Champ : effectifs des hôpitaux publics et des établissements d'accueil pour personnes âgées, hors non-titulaires sur crédits de remplacement, hors emplois aidés, médecins libéraux et praticiens hospitalo-universitaires. France métropolitaine et DOM.

Note de lecture : entre 1990 et 2001 l'emploi hospitalier a progressé de 10 %. Les hôpitaux publics ont contribué pour 8 % à cette croissance, et les établissements d'accueil pour personnes âgées pour 2 %. Cette même progression se décompose aussi en 7,5 % (titulaires) + 1,6 % (non-titulaires) + 0,7 % (praticiens hospitaliers)

Tableau 5 : l'emploi et le temps partiel dans les hôpitaux publics en 1995 et 1999

	1995		1999	
	Effectif	% d'agent à temps partiel	Effectif	% d'agent à temps partiel
Personnel médical				
Praticiens	68 244	59%	73 219	57%
Praticiens en formation	19 711	0%	18 336	0%
Total personnel médical	87 955	46%	91 555	46%
Personnel non médical				
Titulaires				
Personnel de direction et administratif	69 731	19%	71 723	23%
Personnel des services de soins	457 266	14%	467 177	20%
Personnel éducatif et social	7 034	24%	7 726	29%
Personnel médico-technique	32 727	19%	33 885	24%
Personnel technique et ouvrier	85 565	5%	80 799	6%
Total Titulaires	652 323	14%	661 310	19%
Non-titulaires	37 510	29%	45 587	30%
Total Personnel non médical	689 833	15%	706 897	19%
Total personnel hospitalier	777 788	18%	798 452	22%

Sources : Drees, enquête SAE

Champ : hôpitaux publics, hors non-titulaires sur crédits de remplacement, hors emplois aidés, médecins libéraux et praticiens hospitalo-universitaires. France métropolitaine et DOM

Depuis l'étude publiée dans le précédent rapport, des éléments nouveaux permettent d'affiner le diagnostic, notamment concernant les titulaires sur crédit de remplacement.

Si l'on exclut les personnels payés sur crédits de remplacement, les hôpitaux publics comptent 48 000 non-titulaires en décembre 2001, soit 7 % de l'emploi hospitalier non médical. En 1999, dernière année pour laquelle nous disposons d'informations détaillées, le personnel remplaçant dépassait en équivalent temps plein (ETP) moyen le personnel non-titulaire. Ainsi, un taux de non-titulaires incluant ce type de main d'œuvre s'établit à 11 % en équivalent temps plein, au lieu de 5 % si on les exclut¹. Les non-titulaires ayant de faibles quotités de travail (30 % d'entre eux sont à temps partiel et travaillent en moyenne à mi-temps), le taux de non-titulaire calculé en ETP moyen est plus bas que ce que serait le même taux en effectifs physiques.

Tableau 6 : taux de non-titulaires, en ETP moyen sur l'année

	Taux de non-titulaires sur emploi permanent					Taux de non-titulaires sur crédit de remplacement					Taux total de non-titulaires				
	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999	1995	1996	1997	1998	1999
Personnel de direction et personnel administratif	7.0%	7.4%	7.7%	7.6%	8.3%	4.7%	4.7%	4.7%	4.9%	5.3%	11.7%	12.0%	12.4%	12.5%	13.6%
Personnels des services de soins	3.5%	3.6%	3.6%	3.7%	4.2%	4.9%	4.6%	4.8%	5.4%	5.9%	8.4%	8.2%	8.4%	9.2%	10.1%
Personnels éducatifs et sociaux	7.7%	7.7%	8.0%	8.8%	11.4%	2.8%	3.1%	3.1%	3.4%	3.6%	10.5%	10.8%	11.2%	12.2%	15.0%
Personnels médico-techniques	3.9%	4.4%	3.9%	4.0%	4.5%	3.3%	3.2%	3.3%	3.8%	4.1%	7.3%	7.6%	7.2%	7.8%	8.6%
Personnels techniques	6.1%	6.2%	6.6%	6.8%	7.7%	4.0%	3.8%	4.1%	4.8%	5.0%	10.1%	10.0%	10.7%	11.6%	12.6%
Total	4.3%	4.5%	4.5%	4.6%	5.2%	4.6%	4.4%	4.6%	5.2%	5.6%	9.0%	8.9%	9.1%	9.8%	10.8%

Sources : Drees, enquête SAE

Champ : Personnel des hôpitaux publics, hors praticiens, hors emplois aidés, médecins libéraux et praticiens hospitalo-universitaires. France métropolitaine et DOM

Concernant la FPE

L'étude sur les non-titulaires de l'État avait elle aussi permis de dresser de premiers éléments de diagnostic. L'analyse présentée cette année complète le panorama en examinant sur les périodes les plus longues disponibles l'évolution des caractéristiques de la FPE en incluant les établissements publics administratifs relevant de l'État.

Au 31 décembre 2001, l'État, plus gros employeur public payait 2,5 millions de personnes. 2,3 millions étaient en fonction dans les ministères et 200 000 dans les établissements publics administratifs.

Les effectifs de l'État, à champ constant², ont progressé de 15 % entre 1980 et 2001 (318 000 emplois). Dans le même temps, en France métropolitaine, la population active (emploi et chômage) progressait de 14 % et l'emploi de 13 %.

L'essentiel de la progression est en fait à imputer au ministère de l'éducation nationale (10 % de l'évolution). Les effectifs des ministères ont augmenté de 11 % (233 000 emplois). Les établissements publics administratifs, contribuent eux aussi pour une part non négligeable, 4 %. Leurs effectifs ont augmenté de 76 % (85 000 emplois). La défense quant à elle a contribué négativement à la croissance (- 2 %).

¹ Le taux de non-titulaires en effectif et hors remplaçant était de 6,4 % en décembre 1999.

² Les séries commentées dans cette note, s'entendent, dans la mesure du possible, à "champ constant". C'est-à-dire que la définition de l'État est celle de 2001. Les effectifs des PTT, notamment, qui étaient statutairement inclus dans les effectifs ministériels jusqu'en 1991 ne figurent jamais dans les séries commentées. En revanche en cas de transfert de budget de l'État à un établissement public par exemple, les agents ont été affectés sous le budget sur lequel ils étaient effectivement rémunérés. Les agents de météo France après 1994 sont dénombrés avec les EPA, avant ils figuraient dans les effectifs État.

Tableau 7 : évolution des effectifs de l'État

	Taux de croissance			Contribution à la croissance globale des effectifs de la FPE			Structure		
	1980-1990	1990-2001	1980-2001	1980-1990	1990-2001	1980-2001	1980	1990	2001
Affaires étrangères et coopération	-23.4%	-29.5%	-46.0%	-0.4%	-0.3%	-0.7%	1.6%	1.1%	0.7%
Agriculture	-1.2%	17.8%	16.3%	0.0%	0.3%	0.3%	1.6%	1.5%	1.6%
Culture	56.0%	10.1%	71.8%	0.2%	0.1%	0.3%	0.4%	0.6%	0.6%
Économie, finances et industrie	4.1%	-4.8%	-0.9%	0.4%	-0.4%	-0.1%	9.3%	9.1%	8.0%
Éducation nationale	9.9%	11.4%	22.5%	4.6%	5.4%	10.3%	46.0%	47.6%	49.1%
Emploi et solidarité	1.8%	0.8%	2.6%	0.0%	0.0%	0.0%	1.2%	1.2%	1.1%
Équipement	9.4%	-6.0%	2.9%	0.5%	-0.3%	0.1%	5.2%	5.3%	4.6%
Intérieur	14.9%	6.0%	21.8%	0.9%	0.4%	1.4%	6.3%	6.8%	6.7%
Justice	29.6%	23.7%	60.4%	0.6%	0.6%	1.2%	1.9%	2.4%	2.7%
Outremer	99.5%	-19.9%	59.7%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%
Services du Premier ministre	18.4%	0.3%	18.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%
Ministères civils	9.4%	7.4%	17.5%	6.9%	5.6%	12.9%	73.6%	75.8%	75.5%
Defense et anciens combattants	-9.7%	-0.4%	-10.1%	-2.0%	-0.1%	-2.1%	21.2%	18.1%	16.7%
Total ministères	5.1%	5.9%	11.3%	4.8%	5.5%	10.7%	94.9%	93.9%	92.1%
EPA	26.4%	39.3%	76.1%	1.4%	2.4%	3.9%	5.1%	6.1%	7.9%
dont EPA non dérogatoires		30.4%			1.5%			5.1%	6.1%
dont EPA dérogatoires		83.0%			0.9%			1.0%	1.8%
Total État	6.2%	7.9%	14.6%	6.2%	7.9%	14.6%	100.0%	100.0%	100.0%

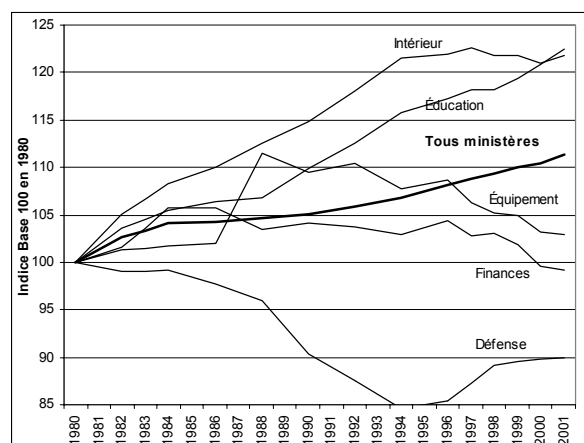
Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : ministères et EPA, hors emplois aidés.

Note de lecture : La FPE a progressé de 14,6 % entre 1980 et 2001. La décomposition est la suivante 12,9 % (ministères civils) – 2,1 % (Défense) + 3,9 % (EPA).

- N.B. : la composition des ministères, tels qu'ils apparaissent ici et dans la suite vise l'homogénéité des séries sur la période. Ainsi, ont été regroupés :
 - L'industrie, le commerce et l'artisanat au sein du ministère de l'économie et des finances.
 - La jeunesse et les sports, la recherche et l'enseignement supérieur au sein du ministère de l'éducation nationale
 - Le tourisme, l'environnement, les transports et la mer au sein du ministère de l'équipement
 - L'aménagement du territoire au sein des services du Premier ministre
 - Les anciens combattants regroupés avec le ministère de la défense
 - La coopération regroupée avec les affaires étrangères

Graphique 6 : évolution des effectifs des principaux ministères entre 1980 et 2001.



Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : ministères hors emplois aidés

Le ministère de la défense a vu en effet ses effectifs diminuer de 15 % entre 1980 et 1994 (- 71 000 emplois). Depuis, avec la professionnalisation des armées la baisse a été ramenée à 10 % (- 46 000 emplois). Outre la défense, deux autres ministères ont vu leurs effectifs baisser pendant la période examinée, de - 46 % pour les affaires étrangères et la coopération (- 16 000), ou encore de -0.9 % pour l'économie et les finances (- 1 700). À l'équipement et aux finances la tendance de l'évolution des effectifs est à la baisse depuis le milieu des années

1980. La hausse constatée à l'équipement en 1987 et 1988 est due à la possibilité offerte aux agents territoriaux des directions départementales de l'équipement (DDE) mis à disposition de l'État d'être rattachés à l'État. Les ministères de l'éducation nationale³ et de l'intérieur ont pour leur part progressé de 22 % en 21 ans (224 000 emplois à l'éducation et 30 000 à l'intérieur).

Cependant, les baisses d'effectifs observées dans certains ministères masquent parfois des transferts de missions entre les ministères et les EPA dont ils ont la tutelle. C'est le cas aux affaires étrangères et à la coopération où, les 7 700 emplois perdus par le ministère entre 1990 et 2001 correspondent à la création comme EPA de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger. De même la création de météo France comme établissement public au début des années 1990 s'est traduit par le transfert de 3000 emplois du ministère de l'équipement vers le budget de l'établissement public.

Tableau 8 : effectifs de l'État par ministère en 1990 et en 2001

	Effectifs physiques au 31 décembre						Évolutions 1990 2001					
	Ministères		EPA non dérogatoires (*)		EPA Dérogatoires (*)		Total FPE		Ministères	EPA non dérogatoires (*)	EPA Dérogatoires (*)	Total FPE
			1990	2001	1990	2001						
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001				
Affaires étrangères et coopération	26 011	18 339	3 853	11 603	0	0	29 864	29 942	-7 672	7 750	0	78
Agriculture	34 208	40 285	13 796	19 143	1 627	2 747	49 631	62 175	6 077	5 347	1 120	12 544
Culture	13 347	14 697	1 090	5 913	1 716	2 240	16 153	22 850	1 350	4 823	524	6 697
Défense et anciens combattants	416 906	415 032	3 710	5 088	777	1 070	421 393	421 190	-1 874	1 378	293	-203
Économie, finances et industrie	209 723	199 643	8 000	8 767	869	2 918	218 592	211 328	-10 080	767	2 049	-7 264
Éducation nationale	1 098 624	1 223 932	71 315	81 020	1 252	7 784	1 171 191	1 312 736	125 308	9 705	6 532	141 545
Emploi et solidarité	27 311	27 538	9 234	9 068	14 605	22 691	51 150	59 297	227	-166	8 086	8 147
Équipement	122 675	115 307	4 147	8 440	3 133	4 423	129 955	128 170	-7 368	4 293	1 290	-1 785
Intérieur	157 361	166 813	6	39	0	0	157 367	166 852	9 452	33	0	9 485
Justice	54 787	67 782	559	979	0	0	55 346	68 761	12 995	420	0	13 415
Outremer	2 815	2 254	0	997	0	0	2 815	3 251	-561	997	0	436
Services du Premier ministre	3 147	3 156	1 212	1 392	0	0	4 359	4 548	9	180	0	189
Total	2 166 915	2 294 778	116 922	152 449	23 979	43 873	2 307 816	2 491 100	127 863	35 527	19 894	183 284

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : Effectifs hors emplois aidés

(*) Les EPA dits "dérogatoires", dérogent à la règle selon laquelle les emplois permanents de l'État sont pourvus par des fonctionnaires.

Parallèlement, ces évolutions ministérielles se sont traduites par des modifications dans la structure catégorielle des personnels.

Croissance de la catégorie A

L'augmentation des effectifs de l'éducation nationale, et donc du nombre d'enseignants, a ainsi contribué significativement à la croissance de la part de la catégorie A. Cela est vrai dès la période 1980-1990, c'est-à-dire avant la création du corps de professeur des écoles dans la catégorie A en remplacement du corps d'instituteur de catégorie B. *A fortiori*, le phénomène s'intensifie après 1990.

³ Les effectifs des budgets de l'enseignement scolaire, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la jeunesse et des sports ont été rassemblés.

Tableau 9 : évolution de la structure par catégorie hiérarchique entre 1980 et 2001 et contribution à la croissances des enseignants et des non enseignants

	Structure			Contribution à la croissance par catégorie hiérarchique		
	1980	1990	2001	1980-1990	1990-2001	1980-2001
Catégorie A	32.2%	34.8%	50.8%	2.5	16.0	18.6
dont enseignants	24.5%	27.1%	41.5%	2.6	14.3	17.0
dont non enseignants	7.7%	7.6%	9.3%	-0.1	1.7	1.6
Catégorie B	34.0%	31.4%	18.7%	-2.6	-12.8	-15.4
dont enseignants	24.6%	21.8%	8.0%	-2.8	-13.8	-16.6
dont non enseignants	9.4%	9.6%	10.6%	0.2	1.0	1.2
Catégorie C	33.7%	33.8%	30.6%	0.1	-3.3	-3.2
Total	100%	100%	100%			

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : titulaires civils des ministères.

Note de lecture : la part d'agents titulaires de catégorie A des ministères a progressé de 18,6 points entre 1980 et 2001. Les enseignants ont contribué pour 17,0 points à cette croissance, et les non enseignants pour 1,6.

Féminisation des emplois

La progression de l'éducation nationale tire aussi la féminisation de l'État vers le haut.

Tableau 10 : évolution de la structure par catégorie hiérarchique entre 1980 et 2001 et contribution à la croissance par sexe

	Structure			Contribution à la croissance par catégorie hiérarchique		
	1980	1990	2001	1980-1990	1990-2001	1980-2001
Catégorie A	32.2%	34.8%	50.8%	2.5	16.0	18.6
dont Hommes	18.1%	18.4%	21.8%	0.3	3.4	3.6
dont Femmes	14.1%	16.4%	29.0%	2.3	12.6	14.9
Catégorie B	34.0%	31.4%	18.7%	-2.6	-12.8	-15.4
dont Hommes	12.2%	10.5%	6.4%	-1.7	-4.0	-5.7
dont Femmes	21.9%	20.9%	12.2%	-0.9	-8.7	-9.6
Catégorie C	33.7%	33.8%	30.6%	0.1	-3.3	-3.2
dont Hommes	16.5%	15.8%	14.6%	-0.6	-1.3	-1.9
dont Femmes	17.3%	18.0%	16.0%	0.7	-2.0	-1.3
Total	100%	100%	100%			

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : titulaires civils des ministères.

Note de lecture : la part d'agents titulaires de catégorie A des ministères a progressé de 18,6 points entre 1980 et 2001. Les hommes ont participé pour 3,7 points à cette croissance, et les femmes pour 14,9.

Si certaines fonctions demeurent plus féminisées que d'autres (au 31 décembre 2001, un salarié sur 2 des ministères civils et de la défense est une femme) la part des femmes a augmenté dans tous les cas. Les métiers de la police ⁴, de l'armée ou des prisons ⁵ qui sont peu féminisés (11 % pour la police et le personnel de prison, 9 % pour les militaires en 2001) enregistrent une importante féminisation depuis 1980. La proportion de femme a presque

⁴ Sont classés comme policiers les personnels appartenant aux corps suivants : capitaine de police ; lieutenant de police ; enquêteurs de la police nationale ; gradés et gardiens de la police nationale.

⁵ Sont classés comme personnels des prisons les agents appartenant aux corps suivants : adjoints techniques des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ; chefs de service pénitentiaire ; personnel de surveillance des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire ; techniciens des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire.

doublé pour les militaires, plus que doublé pour le personnel des prisons, et est multipliée par 7 dans la police où elle était quasi nulle en 1980.

Même dans les populations où les femmes étaient déjà largement majoritaires, la tendance s'accroît avec une progression de leur part. Ainsi chez les enseignants du primaire et du secondaire, le taux de féminisation a augmenté de 3,5 points depuis 1980, pour s'établir à 66 % en 2001.

Le développement le plus spectaculaire est celui de la proportion de femmes parmi les fonctionnaires de catégorie A. Hors enseignants, policiers, militaires et personnels des prisons, cette proportion s'est accrue de 17 points pour s'établir à 43 % en 2001. Parmi les titulaires des ministères civils, l'évolution la plus forte du taux de féminisation dans la catégorie A se situe parmi les A+⁶. Ce taux a plus que doublé en 21 ans et s'établit à 34 % en 2001.

Tableau 11 : évolution de la féminisation des ministères par catégorie de personnel

	Effectifs 2001	Part de femme			Évolution en point		
		1980	1990	2001	1980- 1990	1990- 2001	1980- 2001
Ministères civils							
Titulaires							
Enseignants (primaire et secondaire)	777 592	63%	63%	66%	0,9	2,7	3,5
Enseignants (supérieur)	70 349	25%	27%	33%	2,3	6,2	8,4
Policiers (*)	107 208	1%	5%	11%	3,6	6,0	9,5
Personnels des prisons (*)	20 550	5%	7%	11%	1,6	4,5	6,1
Autres A	155 431	26%	34%	43%	8,6	8,3	17,0
• dont niveau A+	26 858	16%	25%	34%	9,2	9,0	18,2
• dont magistrats	6 099	32%	45%	52%	13,0	7,3	20,3
• dont autres A+ (administratifs, techniques...)	1 666	47%	52%	67%	5,0	14,8	19,8
• dont niveau attaché, ingénieur des travaux principal et divisionnaire	39 000	21%	25%	34%	3,7	9,7	13,4
• dont niveau attaché, inspecteurs, ingénieurs des travaux	86 291	31%	42%	50%	11,0	7,3	18,3
• dont autres emplois	3 282	18%	29%	33%	10,8	3,9	14,7
Autres B	158 298	53%	57%	61%	4,2	3,5	7,7
Autres C et D	384 988	62%	65%	64%	2,1	-0,9	1,2
Total titulaires	1 674 416	53%	55%	57%	2,2	2,2	4,3
Non titulaires	192 168	55%	57%	58%	1,1	1,6	2,7
Militaires	761	1%	3%	4%	3,0	0,6	3,5
Ouvriers d'État	12 401	4%	5%	5%	0,5	0,6	1,0
Total ministères civils	1 879 746	53%	55%	57%	2,0	2,2	4,2
Défense							
Titulaires	41 157	59%	64%	56%	5,3	-7,6	-2,2
Non titulaires	7 455	38%	31%	28%	-7,3	-3,4	-10,7
Militaires	320 636	5%	7%	9%	1,5	2,4	4,0
Ouvriers d'État	45 784	18%	19%	17%	1,1	-1,5	-0,4
Total Défense	415 032	12%	15%	15%	2,1	0,5	2,6
Total ministères	2 294 778	44%	47%	49%	3,2	2,4	5,5

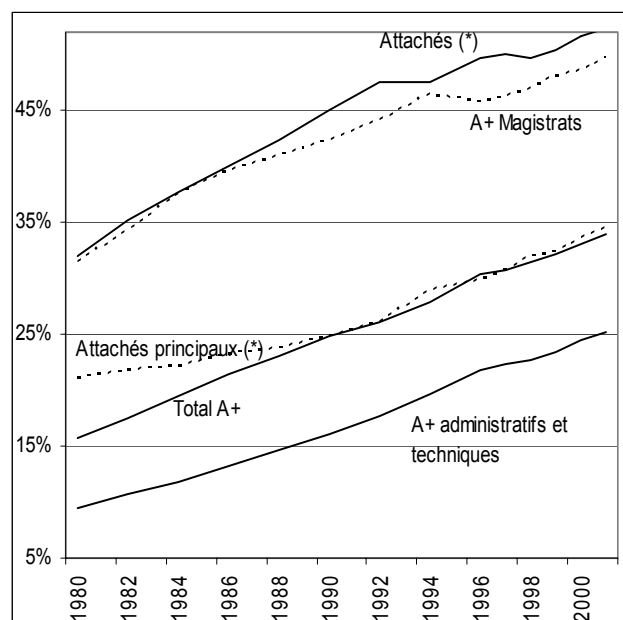
Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : ministères hors emplois aidés

Note de lecture : il y a 57 % de femmes dans les ministères civils en 2001. Cette part a progressé de 4,2 points entre 1980 et 2001 (de 53 % à 57 %)

(*) voir notes de bas de page précédente

Graphique 7 : Évolution de la part de femmes chez les titulaires de catégories A des ministères civils (hors enseignants, policiers et personnel des prisons)



Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : ministères hors emplois aidés

(*) Emplois de niveau attaché (principal) : attaché, inspecteur et ingénieur des travaux (principal et divisionnaire)

⁶ Sont normalement classés en A+, les corps dont l'indice terminal se situe hors échelle B. Il s'agit notamment des corps d'administrateurs, de magistrats et d'ingénieurs des "grands corps".

Des non-titulaires en diminution relative au sein des ministères

Ces évolutions se sont aussi accompagnées d'une modification dans les parts relatives de titulaires et de non-titulaires. Au 31 décembre 2001, 317 000 agents de l'État sont non-titulaires, 200 000 travaillent dans les ministères et 117 000 dans les EPA.

Tableau 12 : effectifs de l'État en 1990 et en 2001, hors emplois aidés

	1990								2 001							
	Effectifs	ETP	non-titulaires	% non-titulaires	% ouvriers d'État	% Militaires	% Femmes	% d'agents à temps partiel	Effectifs	ETP	non-titulaires	% non-titulaires	% ouvriers d'État	% Militaires	% Femmes	% d'agents à temps partiel
Ministères																
Affaires étrangères et coopération	26 011	25 348	7 963	31%	0%	14%	33%	6%	18 339	17 656	8 247	45%	0%	2%	43%	9%
Agriculture	34 208	30 622	9 725	28%	0%	0%	44%	23%	40 285	35 599	10 129	25%	0%	0%	52%	27%
Culture	13 347	12 533	3 528	26%	1%	0%	52%	16%	14 697	14 141	2 089	14%	0%	0%	52%	14%
Défense et anciens combattants	416 906	414 725	12 756	3%	16%	72%	15%	2%	415 032	411 571	7 455	2%	11%	77%	15%	4%
Économie, finances et industrie	209 723	192 995	20 458	10%	0%	0%	62%	23%	199 643	184 999	11 423	6%	0%	0%	60%	25%
Éducation nationale	1 098 624	1 048 883	131 380	12%	0%	0%	62%	10%	1 223 932	1 157 894	135 464	11%	0%	0%	63%	13%
Emploi et solidarité	27 311	24 528	5 827	21%	0%	0%	75%	29%	27 538	25 422	4 223	15%	0%	0%	71%	27%
Équipement	122 675	118 072	16 403	13%	8%	0%	26%	10%	115 307	110 179	9 436	8%	8%	0%	28%	14%
Intérieur	157 361	154 559	4 588	3%	1%	0%	23%	5%	166 813	162 857	4 853	3%	1%	0%	29%	8%
Justice	54 787	52 062	3 323	6%	0%	0%	49%	14%	67 782	63 756	4 698	7%	0%	0%	52%	17%
Outremer	2 815	2 789	599	21%	0%	26%	35%	3%	2 254	2 192	441	20%	0%	1%	57%	7%
Services du Premier ministre	3 147	2 996	1 452	46%	12%	0%	59%	13%	3 156	2 976	1 165	37%	20%	0%	53%	16%
Total ministères	2 166 915	2 080 112	218 002	10%	4%	14%	47%	10%	2 294 778	2 189 242	199 623	9%	3%	14%	49%	13%
EPA nationaux																
EPA non dérogatoires	116 922	97 671	52 923	45%	2%	0%	50%	30%	152 449	124 495	75 657	50%	1%	0%	53%	36%
EPA dérogatoires	23 979	22 020	22 957	96%	0%	0%	54%	20%	43 873	39 261	41 871	95%	0%	0%	61%	27%
Total EPA nationaux	140 901	119 691	75 880	54%	2%	0%	51%	28%	196 322	163 756	117 528	60%	1%	0%	55%	34%
Total État	2 307 816	2 199 803	293 882	13%	4%	12%	47%	11%	2 491 100	2 352 998	317 151	13%	2%	13%	50%	15%

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : ministères et EPA hors emplois aidés

Progression des non-titulaires dans les EPA

Entre 1990 et 2001, période pour laquelle nous disposons de l'ensemble des statistiques pour les ministères et pour les EPA, la part d'agents non-titulaires dans les EPA est passée de 54 % à 60 %. Cette progression s'explique en partie par le développement des EPA dit "dérogatoires" dans lesquels le statut normal de recrutement n'est pas celui de fonctionnaire⁷ et dont le personnel est composé presque exclusivement de non-titulaires.

Diminution de la part des non-titulaires dans les ministères

200 000 non-titulaires sont employés par les services ministériels de l'État fin 2001. La loi du 13 juillet 1983 a marqué une rupture dans le recrutement des non-titulaires. En effet elle a rendu obligatoire le recours à des fonctionnaires pour pourvoir les emplois civils permanents de l'État, des collectivités territoriales et des leurs établissements publics à caractère administratif. À sa suite ont été prononcées des titularisations massives et le recrutement de non-titulaires s'est fortement ralenti. De sorte qu'entre 1982 et 1986 le nombre de non-titulaires a diminué de 67 000 (- 5 %) pour s'établir à 197 000 agents. Ensuite après une reprise jusqu'en 1992 (220 000 non-titulaires), de nouveaux plans de titularisation ont ramené leur niveau à celui de 1986.

En 2001, parmi les 200 000 agents non-titulaires, 108 000 appartiennent à des catégories d'emplois spécifiques qui ne peuvent être occupées que par des non-titulaires en raison du caractère particulier des missions accomplies ou en raison de leur caractère non permanent. Ces catégories se composent pour moitié de maîtres d'internat et surveillant d'externat (MISE), pour un quart d'enseignants ou de chercheurs temporaires et pour le quart restant

⁷ Les plus importants établissements de ce type sont l'ANPE, les CROUS, les agences de l'eau et le CNASEA.

essentiellement de personnels de service et d'agent à statut local en poste dans les TOM et à l'étranger. La dimension particulière des fonctions occupées place ces catégories de non-titulaires hors du champ de la loi de résorption de l'emploi précaire du 3 janvier 2001 (plan Sapin). Les personnels de ces catégories ont en moyenne des quotités de travail faibles, 74 % contre 88 % pour les autres non-titulaires et 96 % pour les titulaires.

Les autres non-titulaires représentent 4 % des effectifs des ministères fin 2001 (91 000 agents) contre 6 % en 1990 (128 000). C'est parmi eux que figurent les personnels susceptibles d'être titularisés dans le cadre du plan Sapin. Les effectifs de cette catégorie de non-titulaires ont nettement diminué depuis 1990 (-29 %), notamment à la suite des différents plans de titularisation. Dans le même temps les effectifs des catégories dites spécifiques, ont fortement progressé. En particulier ceux du ministère de l'Éducation nationale, les MISE et les enseignants et chercheurs temporaires. De sorte que la baisse de 8 % du nombre de non-titulaires dans les ministères, enregistrée entre 1990 et 2001, se décompose en une hausse de 9 % des catégories spécifiques et une baisse de 17 % des autres non-titulaires.

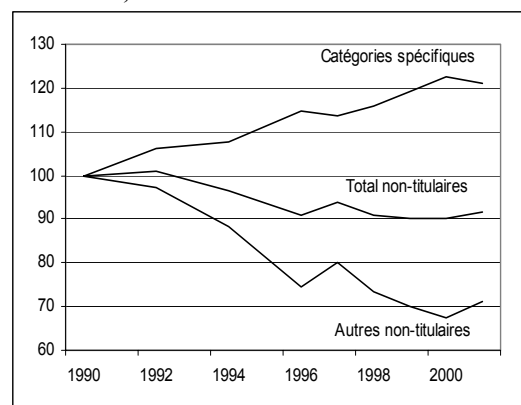
Tableau 13 : évolutions des différentes catégories de non-titulaires dans les ministères

	Effectifs		Taux de croissance 2001/1990	Contribution au taux de croissance global des effectifs de non-titulaires
	1990	2001		
Catégories spécifiques				
MISE	46 835	53 534	14%	3%
Enseignants et chercheurs temporaires	12 514	27 914	123%	7%
Recrutés locaux	9 980	8 897	-11%	0%
Personnels de nettoyage et de service	7 269	7 442	2%	0%
Cas particuliers	13 044	10 402	-20%	-1%
Total catégories spécifiques	89 642	108 189	21%	9%
Autres non-titulaires				
Éducation nationale	69 742	52 056	-25%	-8%
Hors Éducation nationale	58 618	39 378	-33%	-9%
Total autres non-titulaires	128 360	91 434	-29%	-17%
Total non-titulaires des ministères	218 002	199 623	-8%	-8%

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : ministères, hors emplois aidés

Graphique 8 : évolution des non-titulaires des ministères, base 100 en 1990.



Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : ministères, hors emplois aidés

Progression continue du temps partiel

Comme on l'a vu au niveau global, la hausse des effectifs s'est aussi accompagnée d'une hausse du temps partiel, à la fois dans les ministères et dans les établissements publics. Cette hausse n'est pas due uniquement à une modification des structures liée à la dynamique des catégories spécifiques de non-titulaires ou à l'augmentation de la féminisation de la fonction publique, mais aussi à un effet de tendance plus générale.

Fin 2001, 278 000 agents civils des ministères civils ont un emploi à temps partiel soit 15 % du personnel (21 % des femmes). Parmi eux 197 000 sont titulaires, 3 800 ouvriers d'État et 77 000 non-titulaires.

Le travail à temps partiel dans la fonction publique a été libéralisé et assorti d'incitations financières en 1982. Il s'est développé rapidement les premières années puis plus modérément après 1985. Le nombre d'agent à temps partiel a été multiplié par 2,5 entre 1980 et 2001. Les effets de la libéralisation sont surtout visibles chez les titulaires, ils sont 4,3 fois plus nombreux à avoir choisi le temps partiel en 2001, qu'ils ne l'étaient en 1980.

Parmi le personnel titulaire, 19 % des agents de catégorie B ou C (hors enseignants, personnels de police et des prisons) sont à temps partiel (29 % et 28 % pour les femmes).

Les enseignants du primaire et du secondaire, qui jusqu'en 1997 se démarquaient des autres agents de catégorie A par leur recours plus fréquent au temps partiel, ont depuis un comportement presque analogue. Ils se différencient toutefois des autres titulaires de catégorie A à temps partiel par une quotité moyenne de travail plus faible (59 % contre 75 %). Les enseignants ont notamment un recours plus fort à la cessation progressive d'activité (CPA). Les agents en CPA⁸ travaillent à mi-temps tout en percevant une rémunération correspondant à 80 % de leur traitement brut à temps plein auxquels s'ajoute la moitié de leurs primes. Un enseignant (hors supérieur) de plus de 55 ans sur 4 avait choisi de bénéficier de ce dispositif en 1996. En 1997, la mise en place du congé de fin d'activité (CFA⁹) a toutefois freiné le développement de la CPA.

Tableau 14 : évolution de la part d'agent à temps partiel

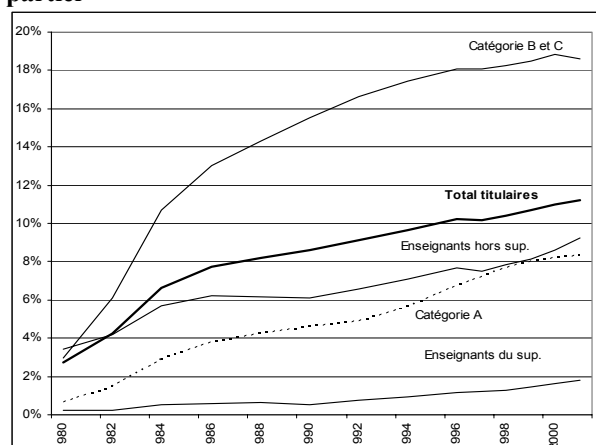
	% d'agent à temps partiel												Quotité moyenne de travail des agents à TP en 2001
	1980			1990			2001						
							Total		Hommes		Femmes		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	% TP	Dont CPA	% TP	Dont CPA	% TP	Dont CPA	
Titulaires													
Enseignants hors supérieur	4%	1%	6%	7%	2%	9%	10%	2.2%	5%	2.5%	12%	2.0%	59%
Enseignants du supérieur	0%	0%	1%	1%	0%	1%	2%	0.5%	1%	0.4%	4%	0.8%	63%
Policiers	1%	1%	2%	0%	0%	2%	1%	0.0%	1%	0.0%	5%	0.0%	62%
Personnel des prisons	1%	1%	3%	0%	0%	1%	1%	0.0%	1%	0.0%	4%	0.0%	61%
A	1%	1%	3%	4%	1%	11%	8%	0.6%	2%	0.4%	15%	0.8%	75%
B	3%	1%	5%	14%	2%	24%	19%	1.7%	5%	0.9%	29%	2.2%	75%
C et D	4%	1%	6%	17%	3%	24%	19%	1.2%	4%	0.5%	28%	1.7%	74%
Total Titulaires	3%	1%	6%	9%	2%	15%	12%	1.5%	3%	1.2%	18%	1.8%	68%
Non titulaires													
MISE				42%	39%	44%	44%		42%		46%		49%
Enseignants et chercheurs temporaires				33%	33%	32%	43%		47%		39%		58%
Recrutés locaux				22%	23%	18%	22%		13%		31%		55%
Personnels de service				80%	62%	82%	77%		58%		80%		39%
Cas particuliers				90%	89%	90%	91%		90%		92%		27%
Autres non titulaires				27%	20%	32%	29%		22%		34%		57%
Total Non titulaires	26%	22%	30%	36%	31%	40%	40%	0.1%	36%	0.2%	43%	0.1%	50%
Ouvriers d'État	1%	1%	4%	3%	2.1%	18.2%	31%	0.4%	31%	0.4%	33%	0.0%	81%
Total	7%	4%	10%	12%	5.2%	17.9%	15%	1.4%	7%	1.1%	21%	1.6%	63%

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : agents civils des ministères civils, hors emplois aidés

Note de lecture : en 2001, 12 % des titulaires sont à temps partiel (y compris CPA), et 1,5 % des titulaires sont en CPA.

Graphique 9 : évolution de la part d'agent à temps partiel



Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : Titulaires des ministères civils

⁸ La loi portant réforme des retraites a modifié le dispositif en le rendant moins attractif pour les nouveaux entrants à partir du 1^{er} janvier 2004.

⁹ Le CFA est une modalité particulière de préretraite pour la fonction publique qui disparaîtra progressivement à l'horizon 2005.

Les titulaires de catégorie C (hors policiers et personnels des prisons) contribuent le plus fortement à la dynamique du temps partiel observée entre 1980 et 2001 : 54 % des 149 % d'augmentation (la catégorie C représente 20 % des effectifs civils fin 2001). Les enseignants du primaire et du secondaire, malgré leur poids important dans l'État (41 % des civils, le double de la catégorie C), n'arrivent en fait qu'en 2^{ème} position avec 46 %. Une caractéristique du temps partiel chez les enseignants est qu'il concerne d'abord les plus âgés, sur les 46 % de contribution à la croissance globale, 17 % sont à attribuer aux plus de 55 ans (souvent dans le cadre de la CPA) alors qu'ils ne représentent que 15 % des enseignants.

Pour les non-titulaires, le temps partiel était déjà fréquent au début des années 1980. Il concernait 26 % des agents en 1980. 21 ans plus tard, 40 % des agents non-titulaires sont à temps partiel. La quotité moyenne de travail des non-titulaires à temps partiel est faible, elle a peu progressé depuis 1980, et s'établit autour du mi-temps en 2001. Parmi les non-titulaires, ceux appartenant à des catégories particulières (à l'exception des recrutés locaux) sont plus souvent à temps partiel que les autres. Ceci s'explique par la nature des emplois correspondant à ces catégories de non-titulaires. Ils sont définis a priori à temps incomplet.

Tableau 15 : le temps partiel en 1980, 1990 et 2001

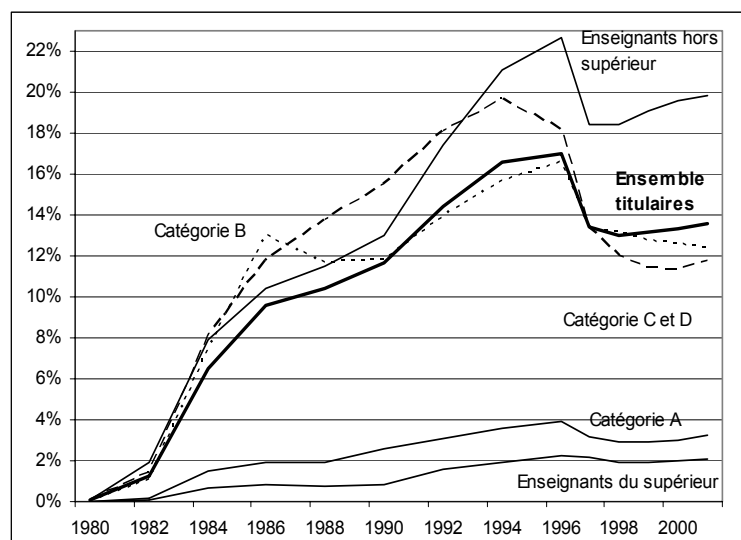
	Effectifs			Effectifs d'agents à temps partiel			% évolution des effectifs d'agents à temps partiel			Contribution à la croissance globale du temps partiel					
										1980-1990		1990-2001		1980-2001	
	1980	1990	2001	1980	1990	2001	1980-1990	1990-2001	1980-2001	Total	dont + 55 ans	Total	dont + 55 ans	Total	dont + 55 ans
Titulaires															
Enseignants hors supérieur	637 175	716 508	777 592	25 407	46 726	76 584	84%	64%	201%	19%	5%	14%	6%	46%	17%
Enseignants du supérieur	36 754	48 005	70 349	115	279	1 308	143%	369%	1037%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
Policiers	98 619	108 186	107 208	1 077	306	1 274	-72%	316%	18%	-1%	0%	0%	0%	0%	0%
Personnel des prisons	10 838	16 671	20 550	103	62	277	-40%	347%	169%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
A	102 342	115 758	155 431	1 299	5 158	12 065	297%	134%	829%	3%	0%	3%	1%	10%	1%
B	103 979	125 211	158 298	3 348	17 832	30 857	433%	73%	822%	13%	1%	6%	1%	25%	3%
C et D	343 531	396 920	384 988	14 179	66 313	74 605	368%	13%	426%	47%	6%	4%	0%	54%	6%
Total Titulaires	1 333 238	1 527 259	1 674 416	45 528	136 676	196 970	200%	44%	333%	82%	13%	28%	8%	136%	29%
Non titulaires															
MISE		46 835	53 534		19 557	23 646		21%				2%	0%		
Enseignants et chercheurs temporaires		12 514	27 914		4 087	12 027		194%				4%	0%		
Recrutés locaux		5 451	7 816		1 178	1 687		43%				0%	0%		
Personnels de service		7 190	7 350		5 754	5 693		-1%				0%	0%		
Cas particuliers		12 803	10 226		11 495	9 322		-19%				-1%	0%		
Autres non titulaires		120 453	85 328		32 800	24 719		-25%				-4%	0%		
Total Non titulaires	250 555	205 246	192 168	65 910	74 871	77 094	14%	3%	17%	8%	-1%	1%	0%	10%	-1%
Ouvriers d'État	13 037	12 465	12 401	126	362	3 816	187%	954%	2929%	0.2%	0.1%	1.6%	0.0%	3.3%	0.2%
Total	1 596 830	1 744 970	1 878 985	111 564	211 909	277 880	90%	31%	149%	90%	12.1%	31%	8.3%	149%	27.7%

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : agents civils des ministères civils, hors emplois aidés

Note de lecture : entre 1980 et 2001, le nombre d'agents à temps partiel des ministères civils a progressé de 149 %, cette croissance se décompose ainsi : 136 % (titulaires) + 10 % (non-titulaires) + 3,3 % (ouvriers d'État). Dans les 136 % à imputer aux titulaires sont inclus 29 % pour les seuls agents âgés plus de 55 ans.

Graphique 10 : évolutions de la part de titulaire de plus de 55 ans en CPA



Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : Titulaires des ministères civils

Une population vieillissante

On l'a vu dans le cas particulier des enseignants, une part importante de la progression du temps partiel est liée au développement de la CPA. Celui-ci résulte aussi de l'augmentation de la part des 55 ans dans l'ensemble des agents.

Tableau 16 : évolution de la part d'agents de plus de 50 ans et de plus de 55 ans

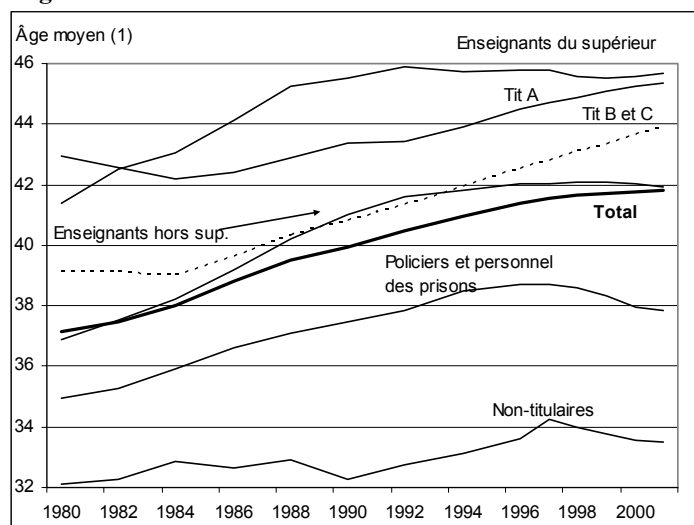
	Effectifs			% 50 ans et plus			% 55 ans et plus		
	1980	1990	2001	1980	1990	2001	1980	1990	2001
Titulaires									
Enseignants hors supérieur	637 175	716 509	777 592	10%	18%	30%	4%	5%	10%
Enseignants du supérieur	36 754	48 005	70 349	21%	35%	44%	11%	18%	27%
Policiers	98 619	108 186	107 208	9%	7%	13%	1%	0%	0%
Prisons	10 838	16 671	20 550	12%	9%	11%	5%	2%	1%
A	102 520	115 923	155 431	35%	27%	41%	22%	15%	17%
B	104 558	125 669	158 298	27%	20%	34%	16%	11%	13%
C et D	347 315	399 743	384 988	22%	21%	29%	11%	10%	10%
Total Titulaires	1 337 779	1 530 706	1 674 416	17%	19%	31%	8%	8%	11%
Non titulaires									
MISE		46 835	53 534		1%	1%		1%	1%
Enseignants et chercheurs temporaires		12 514	27 914		2%	5%		1%	3%
Recrutés locaux		5 491	7 816		20%	22%		10%	11%
Personnels de service		7 268	7 350		35%	42%		21%	22%
Cas particuliers		12 860	10 226		29%	31%		20%	17%
Autres non-titulaires		120 708	85 328		11%	20%		6%	10%
Total non-titulaires	251 285	205 676	192 168	12%	10%	14%	7%	6%	7%
Ouvriers d'État	13 177	12 611	12 401	32%	27%	31%	17%	14%	10%
Total	1 602 241	1 748 993	1 878 985	16%	18%	29%	8%	8%	11%

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : agents civils des ministères civils, hors emplois aidés.

Note de lecture : en 2001, 31 % des titulaires ont plus de 50 ans, 11 % des titulaires ont plus de 55 ans.

Graphique 11 : évolutions des âges moyens par catégorie d'agents



Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État.

Champ : agents civils des ministères civils, hors emplois aidés.

(1) Il s'agit de l'âge moyen exprimé en années révolues

"Tit A" et "Tit B et C" désigne les titulaires de catégorie A, B et C, à l'exclusion des enseignants et des personnels de police et des prisons.

En décembre 2001, les agents de l'État ont en moyenne 41,8 ans¹⁰, soit 5 ans de plus que leurs collègues en activité au début des années 1980. Parmi les catégories de titulaires civils, les enseignants du supérieur sont les plus âgés (45,7 ans en moyenne en 2001), les personnels de la police et des prisons sont les plus jeunes (37,9 ans). Jusqu'en 1994, la population enseignante vieillissait rapidement au rythme de 5 mois par an, depuis, suite à de forts recrutements, l'âge moyen des enseignants s'est stabilisé autour de 42 ans. La part d'agent de plus de 50 ans a presque doublé parmi les titulaires des ministères civils, elle est de 31 % en 2001. À l'exception des catégories où l'âge minimum de départ en retraite a été abaissé, comme chez les gardiens de prisons, cette part a progressé dans toutes les catégories de titulaires.

¹⁰ Il s'agit de l'âge moyen des personnels civils des ministères civils exprimé en années révolues.

Annexes 1 : effectifs par statut dans les 3 fonctions publique aux 31 décembre 1990 et 2001

		1990		2 001		Évolutions 1990-2001		
		Effectifs	structure (C1)/(C1L44)	Effectifs	structure (C3)/(C3L44)	Solde (C3)-(C1)	% (C5)/(C1)	Contribution à la croissance (C5)/(C1L44)
		(C1)	(C2)	(C3)	(C4)	(C5)	(C6)	(C7)
Fonction publique d'État								
Ministères								
Titulaires	(L1)	1 564 439	37%	1 715 573	36%	151 134	9.66%	3.55%
Non Titulaires	(L2)	218 002	5%	199 623	4%	-18 379	-8.43%	-0.43%
Ouvriers d'État	(L3)	81 052	2%	58 185	1%	-22 867	-28.21%	-0.54%
Militaires	(L4)	303 422	7%	321 397	7%	17 975	5.92%	0.42%
Total ministères	(L5)	2 166 915	51%	2 294 778	48%	127 863	5.90%	3.00%
EPA nationaux								
Titulaires	(L7)	62 663	1%	77 164	2%	14 501	23.14%	0.34%
Non Titulaires	(L8)	75 880	2%	117 528	2%	41 648	54.89%	0.98%
Ouvriers d'État	(L9)	2 192	0%	1 553	0%	-639	-29.15%	-0.02%
Militaires	(L10)	166	0%	77	0%	-89	-53.61%	0.00%
Total EPA nationaux	(L11)	140 901	3%	196 322	4%	55 421	39.33%	1.30%
Fonction publique d'État								
Titulaires	(L12)	1 627 102	38%	1 792 737	38%	165 635	10.18%	3.89%
Non Titulaires	(L13)	293 882	7%	317 151	7%	23 269	7.92%	0.55%
Ouvriers d'État	(L14)	83 244	2%	59 738	1%	-23 506	-28.24%	-0.55%
Militaires	(L15)	303 588	7%	321 474	7%	17 886	5.89%	0.42%
Total État	(L16)	2 307 816	54%	2 491 100	52%	183 284	7.94%	4.30%
Fonction publique territoriale								
Collectivités territoriales								
Titulaires	(L18)	706 323	17%	847 532	18%	141 209	19.99%	3.32%
Non Titulaires	(L19)	204 956	5%	207 191	4%	2 235	1.09%	0.05%
Assistantes maternelles	(L20)	51 945	1%	51 032	1%	-913	-1.76%	-0.02%
Total collectivités territoriales	(L21)	963 224	23%	1 105 755	23%	142 531	14.80%	3.35%
EPA Locaux								
Titulaires	(L23)	136 262	3%	218 020	5%	81 758	60.00%	1.92%
Non Titulaires	(L24)	62 203	1%	74 702	2%	12 499	20.09%	0.29%
Assistantes maternelles	(L25)	4 675	0%	5 542	0%	867	18.55%	0.02%
Total EPA locaux	(L26)	203 140	5%	298 264	6%	95 124	46.83%	2.23%
Fonction publique territoriale								
Titulaires	(L28)	842 585	20%	1 065 552	22%	222 967	26.46%	5.24%
Non Titulaires	(L29)	267 159	6%	281 893	6%	14 734	5.52%	0.35%
Assistantes maternelles	(L30)	56 620	1%	56 574	1%	-46	-0.08%	0.00%
Total Fonction publique territoriale	(L31)	1 166 364	27%	1 404 019	30%	237 655	20.38%	5.58%
Fonction publique hospitalière								
Titulaires	(L33)	663 000	16%	722 072	15%	59 072	8.91%	1.39%
Non Titulaires	(L34)	37 037	1%	49 922	1%	12 885	34.79%	0.30%
Praticiens hospitaliers	(L35)	83 436	2%	88 866	2%	5 430	6.51%	0.13%
Fonction publique hospitalière	(L36)	783 473	18%	860 860	18%	77 387	9.88%	1.82%
Fonction publique								
Titulaires	(L38)	3 132 687	74%	3 580 361	75%	447 674	14.29%	10.51%
Non Titulaires	(L39)	598 078	14%	648 966	14%	50 888	8.51%	1.20%
Ouvriers d'État	(L40)	83 244	2%	59 738	1%	-23 506	-28.24%	-0.55%
Militaires	(L41)	303 588	7%	321 474	7%	17 886	5.89%	0.42%
Assistantes maternelles	(L42)	56 620	1%	56 574	1%	-46	-0.08%	0.00%
Praticiens hospitaliers	(L43)	83 436	2%	88 866	2%	5 430	6.51%	0.13%
Total Fonction publique	(L44)	4 257 653	100%	4 755 979	100%	498 326	11.70%	11.70%

Annexe 2 : séries d'effectifs physiques dans les 3 fonctions publique par statut entre 1980 et 2001

Effectifs physiques			1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001
État	Ministères civils	Titulaires	1 333 238	1 390 935	1 460 737	1 497 124	1 501 516	1 527 259	1 550 138	1 592 951	1 627 542	1 637 227	1 659 747	1 674 416
		Non Titulaires	250 555	251 885	210 756	181 808	195 079	205 246	209 724	201 379	190 978	189 741	188 976	192 168
		ouvriers d'État	13 037	13 143	13 520	13 377	12 675	12 465	13 686	13 059	13 312	12 859	12 448	12 401
		Militaires	3 434	3 468	3 967	5 798	5 618	5 039	4 704	4 459	4 477	3 376	721	761
		Total	1 600 264	1 659 431	1 688 980	1 698 107	1 714 888	1 750 009	1 778 252	1 811 848	1 836 309	1 843 203	1 861 892	1 879 746
	Défense	Titulaires	36 357	37 756	38 303	40 342	40 455	37 180	34 859	33 825	34 399	35 365	39 716	41 157
		Non Titulaires	12 652	12 110	18 072	15 615	15 890	12 756	10 236	8 640	7 560	8 333	7 444	7 455
		ouvriers d'État	96 473	95 884	94 080	90 432	85 224	68 587	63 983	57 653	56 383	49 841	46 926	45 784
		Militaires	315 971	311 092	307 021	304 290	301 495	298 383	295 134	290 537	295 521	318 080	320 540	320 636
		Total	461 453	456 842	457 476	450 679	443 064	416 906	404 212	390 655	393 863	411 619	414 626	415 032
	Total Ministères	Titulaires	1 369 595	1 428 691	1 499 040	1 537 466	1 541 971	1 564 439	1 584 997	1 626 776	1 661 941	1 672 592	1 699 463	1 715 573
		Non Titulaires	263 207	263 995	228 828	197 423	210 969	218 002	219 960	210 019	198 538	198 074	196 420	199 623
		ouvriers d'État	109 510	109 027	107 600	103 809	97 899	81 052	77 669	70 712	69 695	62 700	59 374	58 185
		Militaires	319 405	314 560	310 988	310 088	307 113	303 422	299 838	294 996	299 998	321 456	321 261	321 397
		Total	2 061 717	2 116 273	2 146 456	2 148 786	2 157 952	2 166 915	2 182 464	2 202 503	2 230 172	2 254 822	2 276 518	2 294 778
	EPA non dérogatoires	Titulaires						61 765	65 221	71 379	71 866	72 576	75 179	75 179
		Non Titulaires						52 863	52 769	59 895	58 257	70 296	75 657	75 657
		ouvriers d'État						2 125	1 954	1 881	1 846	1 631	1 543	1 543
		Militaires						169	533	692	757	496	70	70
		Total						116 922	120 477	133 848	132 726	144 999	152 449	152 449
	EPA dérogatoires	Titulaires						955	1 477	1 222	1 332	1 590	1 985	1 985
		Non Titulaires						22 957	24 739	28 669	38 174	39 212	41 871	41 871
		ouvriers d'État						67	67	67	28	0	10	10
		Militaires						0	8	12	24	4	7	7
		Total						23 979	26 291	29 970	39 558	40 806	43 873	43 873
	Total EPA	Titulaires						62 720	66 698	72 601	73 198	74 166	77 164	77 164
		Non Titulaires						75 820	77 508	88 564	96 431	109 508	117 528	117 528
		ouvriers d'État						2 192	2 021	1 948	1 874	1 631	1 553	1 553
		Militaires						169	541	704	781	500	77	77
		Total	111 452	117 565	131 506	138 672	139 627	140 901	146 768	163 818	172 284	185 805	196 322	196 322
	Total État	Titulaires						1 627 159	1 651 695	1 699 377	1 735 139	1 746 758	1 776 627	1 792 737
		Non Titulaires						293 822	297 468	298 583	294 969	307 582	313 948	317 151
		ouvriers d'État						83 244	79 690	72 660	71 569	64 331	60 927	59 738
		Militaires						303 591	300 379	295 700	300 779	321 956	321 338	321 474
		Total	2 173 169	2 233 838	2 277 962	2 287 458	2 297 579	2 307 816	2 329 232	2 366 321	2 402 456	2 440 627	2 472 840	2 491 100
Territoriale	Colter	Titulaires			614 429	656 316	680 817	706 323	720 726	735 006	765 288	797 388	830 845	847 532
		Non Titulaires			243 977	216 940	193 629	204 956	210 170	215 279	205 569	206 117	208 652	207 191
		Assistantes maternelles			55 417	53 570	52 144	51 945	51 367	53 271	52 192	51 859	51 614	51 032
		Total	843 666	887 075	913 823	926 826	926 590	963 224	982 263	1 003 556	1 023 049	1 055 364	1 091 111	1 105 755
	EPA locaux	Titulaires			114 302	124 995	128 643	136 262	147 518	153 811	166 850	178 887	202 979	218 020
		Non Titulaires			70 963	65 207	59 299	62 203	66 786	67 783	65 876	67 043	72 138	74 702
		Assistantes maternelles			4 560	4 355	5 124	4 675	5 151	6 599	6 586	5 951	5 700	5 542
		Total	177 334	186 458	189 825	194 557	193 066	203 140	219 455	228 193	239 312	251 881	280 817	298 264
	Total FPT	Titulaires			728 731	781 311	809 460	842 585	868 244	888 817	932 138	976 275	1 033 824	1 065 552
		Non Titulaires			314 940	282 147	252 928	267 159	276 956	283 062	271 445	273 160	280 790	281 893
		Assistantes maternelles			59 977	57 925	57 268	56 620	56 518	59 870	58 778	57 810	57 314	56 574
		Total	1 021 000	1 073 533	1 103 648	1 121 383	1 119 656	1 166 364	1 201 718	1 231 749	1 262 361	1 307 245	1 371 928	1 404 019
Hospitalière	Hôpitaux	Titulaires						630 712	638 492	650 028	657 028	659 162	669 886	678 462
		Non Titulaires						35 694	39 329	36 269	37 795	40 762	46 823	48 058
		Praticiens						83 436	84 901	86 715	89 691	91 731	90 211	88 866
		Total						749 842	762 722	773 012	784 514	791 655	806 919	815 386
	Établissements d'accueil pour personnes âgées	Titulaires						32 289	35 583	36 670	39 503	41 241	43 610	43 610
		Non Titulaires						1 343	1 144	2 495	1 693	1 767	1 864	1 864
		Total						33 632	36 727	39 165	41 196	43 008	45 474	45 474
	Total FPH	Titulaires						663 001	674 075	686 698	696 531	700 403	713 496	722 072
		Non Titulaires						37 037	40 473	38 764	39 488	42 529	48 687	49 922
Total Fonction Publique		Praticiens hospitaliers					83 436	84 901	86 715	89 691	91 731	90 211	88 866	
		Total	3 864 960	4 025 110	4 129 110	4 165 042	4 185 500	4 257 653	4 330 398	4 410 246	4 490 527	4 582 535	4 697 161	4 755 979

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS. Drees, enquête SAE et H80.

Champ : Emploi public hors emplois aidés. FPE France entière et étranger, FPT et FPH, France métropolitaine et DOM.

Annexe 3 : séries d'effectifs ETP dans les 3 fonctions publique par statut entre 1980 et 2001

Effectifs ETP			1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001
État	Ministères civils	Titulaires	1 324 905	1 364 946	1 423 919	1 455 051	1 458 751	1 482 780	1 502 547	1 541 356	1 572 092	1 581 459	1 599 891	1 611 766
		Non Titulaires	223 171	218 008	177 056	148 876	156 623	165 268	172 347	161 902	149 198	151 536	150 007	153 466
		ouvriers d'État	12 988	13 008	13 413	13 242	12 531	12 301	13 565	12 181	12 301	12 072	11 845	11 678
		Militaires	3 418	3 468	3 967	5 798	5 618	5 039	4 704	4 459	4 477	3 376	721	761
		Total	1 564 482	1 599 430	1 618 355	1 622 967	1 633 523	1 665 388	1 693 163	1 719 898	1 738 068	1 748 443	1 762 464	1 777 671
	Défense	Titulaires						36 076	33 629	32 543	32 959	33 847	38 517	39 709
		Non Titulaires						12 459	10 008	8 384	7 351	8 083	7 176	7 039
		ouvriers d'État						67 806	63 545	57 104	55 813	49 350	45 326	44 187
		Militaires						298 383	295 134	290 537	295 521	318 078	320 540	320 636
		Total	458 216	456 051	455 740	448 652	440 559	414 724	402 316	388 568	391 644	409 358	411 559	411 571
	Total Ministères	Titulaires						1 518 856	1 536 176	1 573 899	1 605 051	1 615 306	1 638 408	1 651 475
		Non Titulaires						177 727	182 355	170 286	156 549	159 619	157 183	160 505
		ouvriers d'État						80 107	77 110	69 285	68 114	61 422	57 171	55 865
		Militaires						303 422	299 838	294 996	299 998	321 454	321 261	321 397
		Total	2 022 698	2 055 481	2 074 095	2 071 619	2 074 082	2 080 112	2 095 479	2 108 466	2 129 712	2 157 801	2 174 023	2 189 242
	EPA non dérogatoires	Titulaires						59 165	63 644	69 679	70 170	70 217	72 832	72 832
		Non Titulaires						29 013	28 670	33 730	36 104	44 356	50 188	50 188
		ouvriers d'État						2 039	1 893	1 813	1 760	1 504	1 405	1 405
		Militaires						166	530	689	757	496	70	70
		Total	97 671	102 534	114 217	108 791	116 573	124 495	124 495					
	EPA dérogatoires	Titulaires						939	1 451	1 198	1 294	1 496	1 908	1 908
		Non Titulaires						21 014	23 423	27 211	34 760	33 957	37 336	37 336
		ouvriers d'État						67	67	67	28	0	10	10
		Militaires						0	8	12	24	4	7	7
		Total	22 020	24 949	28 488	36 106	35 457	39 261	39 261					
	Total EPA	Titulaires						60 104	65 095	70 877	71 464	71 713	74 740	74 740
		Non Titulaires						50 027	52 093	60 941	70 864	78 313	87 524	87 524
		ouvriers d'État						2 106	1 960	1 880	1 788	1 504	1 415	1 415
		Militaires						166	538	701	781	500	77	77
		Total	119 691	127 483	142 705	144 897	152 030	163 756	163 756					
	Total État	Titulaires						1 578 960	1 601 271	1 644 776	1 676 515	1 687 019	1 713 148	1 726 215
		Non Titulaires						227 754	234 448	231 227	227 413	237 932	244 707	248 029
		ouvriers d'État						82 213	79 070	71 165	69 902	62 926	58 586	57 280
		Militaires						303 588	300 376	295 697	300 779	321 954	321 338	321 474
		Total	2 124 598	2 156 382	2 186 502	2 189 942	2 192 927	2 199 803	2 222 962	2 251 171	2 274 609	2 309 831	2 337 779	2 352 998
Territoriale	Colter	Titulaires			592 980	628 045	647 948	671 257	684 284	695 248	720 533	748 163	776 362	792 796
		Non Titulaires			185 232	163 911	143 878	152 504	157 972	160 162	151 646	148 267	147 933	148 633
		Assistantes maternelles			53 545	51 931	50 352	50 010	49 746	51 255	50 160	49 838	50 021	49 578
		Total			831 757	843 888	842 178	873 771	892 002	906 665	922 339	946 268	974 316	991 007
	EPA locaux	Titulaires			110 849	120 394	123 264	130 068	140 643	146 256	157 951	168 303	189 918	204 076
		Non Titulaires			53 376	48 007	42 912	44 864	48 686	48 998	48 099	49 323	52 077	54 213
		Assistantes maternelles			3 842	3 533	4 419	4 249	4 707	5 898	5 866	5 392	5 313	5 243
		Total			168 067	171 934	170 595	179 180	194 036	201 153	211 916	223 018	247 308	263 532
	Total FPT	Titulaires			703 829	748 440	771 212	801 325	824 927	841 504	878 484	916 466	966 280	996 872
		Non Titulaires			238 607	211 918	186 790	197 368	206 658	209 161	199 745	197 590	200 009	202 846
		Assistantes maternelles			57 387	55 464	54 772	54 259	54 454	57 153	56 025	55 230	55 334	54 822
		Total	926 070	973 719	999 824	1 015 821	1 012 773	1 052 952	1 086 038	1 107 817	1 134 254	1 169 286	1 221 624	1 254 539
Hospitalière	Hôpitaux	Titulaires								623 381	626 466	625 005	629 226	631 865
		Non Titulaires								30 907	32 404	34 653	40 424	41 590
		Praticiens								59 998	61 909	62 377	62 070	61 145
		Total								714 286	720 779	722 034	731 720	734 600
	Établissements d'accueil pour personnes âgées	Titulaires								32 053	34 530	36 049	38 120	38 120
		Non Titulaires								2 181	1 480	1 545	1 629	1 629
		Total								34 234	36 010	37 593	39 749	39 749
Total FPH	Titulaires								655 434	660 996	661 054	667 346	669 985	
	Non Titulaires								33 088	33 884	36 198	42 053	43 220	
	Praticiens hospitaliers								59 998	61 909	62 377	62 070	61 145	
Total		636 027	676 677	701 871	708 789	718 327	731 094	741 474	748 520	756 788	759 628	771 469	774 349	
Total Fonction Publique		Titulaires								3 141 714	3 215 994	3 264 539	3 346 774	3 393 072
		Non Titulaires								473 476	461 042	471 719	486 770	494 094
		ouvriers d'État								71 165	69 902	62 926	58 586	57 280
		Militaires								295 697	300 779	321 954	321 338	321 474
		Assistantes maternelles								57 153	56 025	55 230	55 334	54 822
		Praticiens hospitaliers								59 998	61 909	62 377	62 070	61 145
		Total	3 686 695	3 806 777	3 888 197	3 914 552	3 924 026	3 983 848	4 050 474	4 099 203	4 165 652	4 238 744	4 330 872	4 381 887

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS. Drees, enquête SAE et H80.

Champ : Emploi public hors emplois aidés. FPE France entière et étranger, FPT et FPH, France métropolitaine et DOM.

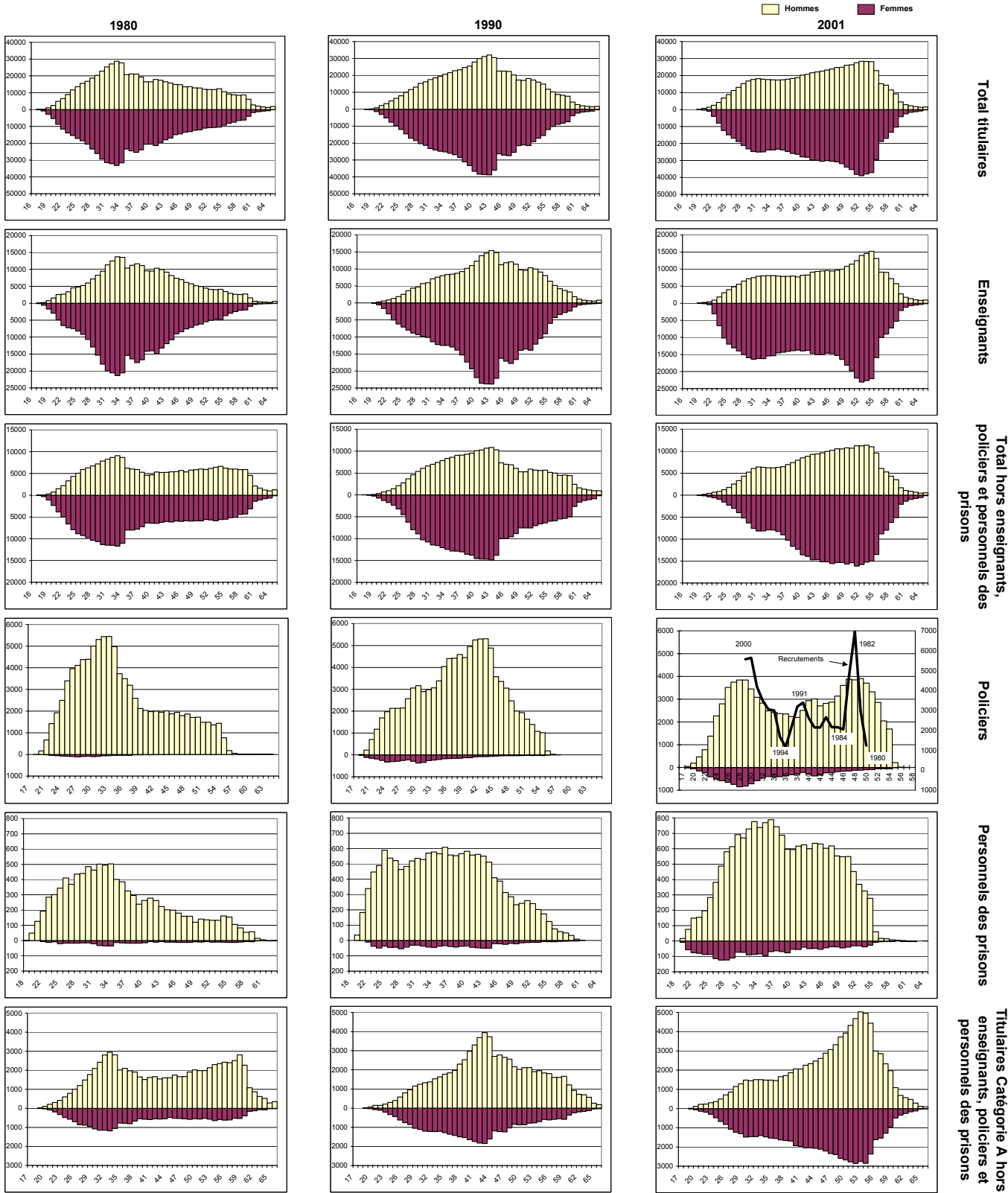
Annexe 4 : effectifs des trois fonctions publiques en 1990 et 2001.

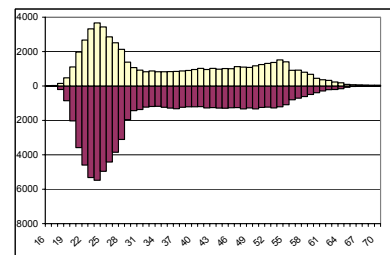
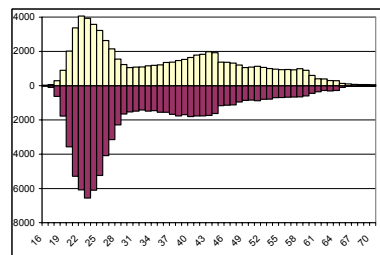
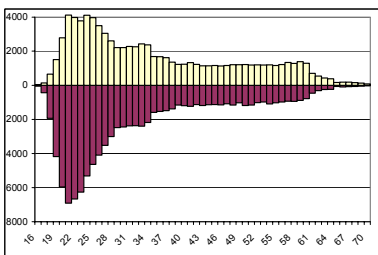
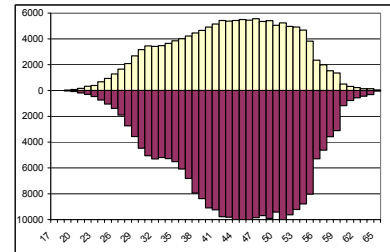
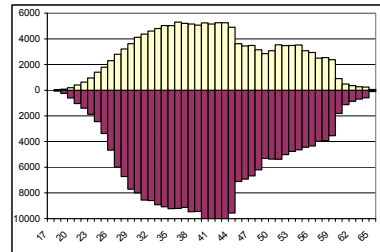
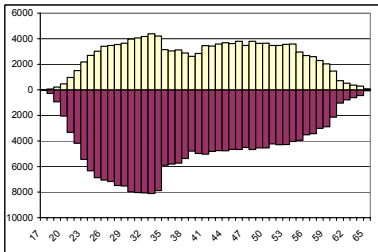
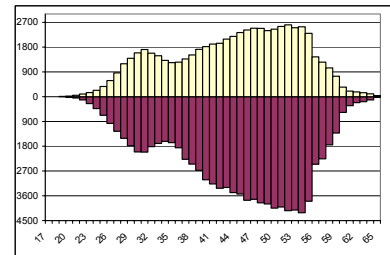
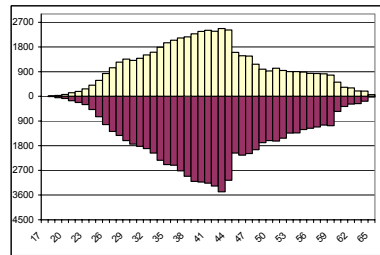
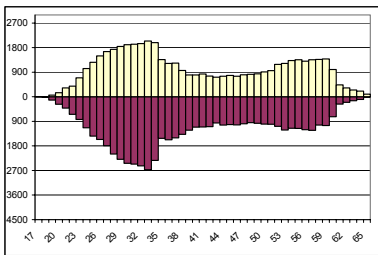
	1990									2 001								
	Effectifs	ETP	% non-titulaires	% ouvriers d'État	% Militaires	% assistantes maternelles	% médecins	% Femmes	% d'agents à temps partiel	Effectifs	ETP	% non-titulaires	% ouvriers d'État	% Militaires	% assistantes maternelles	% médecins	% Femmes	% d'agents à temps partiel
Ministères																		
Affaires étrangères et coopération	26 011	25 348	31%	0%	14%			33%	6%	18 339	17 656	45%	0%	2%			43%	9%
Agriculture	34 208	30 622	28%	0%	0%			44%	23%	40 285	35 599	25%	0%	0%			52%	27%
Culture	13 347	12 533	26%	1%	0%			52%	16%	14 697	14 141	14%	0%	0%			52%	14%
Défense et anciens combattants	416 906	414 725	3%	16%	72%			15%	2%	415 032	411 571	2%	11%	77%			15%	4%
Économie, finances et industrie	209 723	192 995	10%	0%	0%			62%	23%	199 643	184 999	6%	0%	0%			60%	25%
Éducation nationale	1 098 624	1 048 883	12%	0%	0%			62%	10%	1 223 932	1 157 894	11%	0%	0%			63%	13%
Emploi et solidarité	27 311	24 528	21%	0%	0%			75%	29%	27 538	25 422	15%	0%	0%			71%	27%
Équipement	122 675	118 072	13%	8%	0%			26%	10%	115 307	110 179	8%	8%	0%			28%	14%
Intérieur	157 361	154 559	3%	1%	0%			23%	5%	166 813	162 857	3%	1%	0%			29%	8%
Justice	54 787	52 062	6%	0%	0%			49%	14%	67 782	63 756	7%	0%	0%			52%	17%
Outremer	2 815	2 789	21%	0%	26%			35%	3%	2 254	2 192	20%	0%	1%			57%	7%
Services du Premier ministre	3 147	2 996	46%	12%	0%			59%	13%	3 156	2 976	37%	20%	0%			53%	16%
Total ministères	2 166 915	2 080 112	10%	4%	14%			47%	10%	2 294 778	2 189 242	9%	3%	14%			49%	13%
EPA nationaux																		
EPA non dérogatoires	116 922	97 671	45%	2%	0%			50%	30%	152 449	124 495	50%	1%	0%			53%	36%
EPA dérogatoires	23 979	22 020	96%	0%	0%			54%	20%	43 873	39 261	95%	0%	0%			61%	27%
Total EPA nationaux	140 901	119 691	54%	2%	0%			51%	28%	196 322	163 756	60%	1%	0%			55%	34%
Total État	2 307 816	2 199 803	13%	4%	12%			47%	11%	2 491 100	2 352 998	13%	2%	13%			50%	15%
Collectivités territoriales																		
Communes	803 857	722 340	23%			2%		55%	24%	915 115	812 117	20%			2%		58%	27%
Départements	154 235	146 419	12%			24%		79%	15%	179 311	168 069	12%			20%		79%	20%
Régions	5 132	5 013	41%			0%		62%	7%	11 329	10 821	30%			0%		66%	14%
Total collectivités territoriales	963 224	873 771	21%			5%		59%	22%	1 105 755	991 007	19%			5%		61%	26%
EPA Locaux																		
Établissements communaux	77 537	63 919	44%			6%		87%	41%	96 832	79 351	35%			5%		87%	45%
Établissement intercommunaux	72 218	63 882	22%			0%		37%	24%	108 211	94 418	25%			1%		48%	29%
Établissements régionaux et départementaux	26 675	26 077	11%			0%		35%	7%	64 104	62 742	8%			0%		27%	7%
Autres EPA locaux	26 710	25 303	34%			0%		46%	14%	29 117	27 021	31%			0%		55%	20%
Total EPA locaux	203 140	179 180	31%			2%		57%	27%	298 264	263 532	25%			2%		57%	28%
Total Fonction publique territoriale	1 166 364	1 052 952	23%			5%		59%	23%	1 404 019	1 254 539	20%			4%		60%	26%
Fonction publique hospitalière	783 473	731 094	5%				11%	75%	18%	860 860	774 349	6%				10%	75%	23%
Total Fonction publique	4 257 653	3 983 848	14%	2%	7%	1%	2%	55%	16%	4 755 979	4 381 887	14%	1%	7%	1%	2%	58%	19%

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État, enquête sur les collectivités territoriales, DADS. Drees, enquête SAE et H80.

Champ : Emploi public hors emplois aidés. FPE France entière et étranger, FPT et FPH, France métropolitaine et DOM.

Annexe 5 : Pyramides des âges des agents civils des ministères civils en 1980, 1990 et 2001





Titulaires Catégorie B hors
enseignants, policiers et
personnels des prisons

Titulaires Catégorie C hors
policiers et personnels des
prisons

Non-titulaires

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État

Champ : Ministères civils, hors emplois aidés et ouvriers d'État, France entière et étranger. Les catégories spécifiques (enseignants, policiers et personnel des prisons) ne concernent que les agents titulaires.

Annexe 3

La mobilité dans la fonction publique : mythe ou réalité ?

Stéphanie Dupays - INSEE

En 2000, sur 100 salariés de la fonction publique, 7 ont changé d'établissement au sein de la fonction publique et 7 en sont partis. Les cadres sont les plus mobiles. En sens inverse, 0,5 % des salariés du privé sont entrés dans la fonction publique. Il s'agit principalement de femmes jeunes.

Au 31 décembre 2001, la fonction publique employait, hors emplois aidés, 4,7 millions de personnes (titulaires et non-titulaires) : 2,5 millions d'agents dans la fonction publique d'État, 1,4 million dans la fonction publique territoriale, plus de 860 000 dans la fonction publique hospitalière. Si on ajoute les emplois aidés, on arrive à 5 millions de salariés soit environ 22 % de l'emploi salarié (cf. encadré 1). La mobilité dans la fonction publique est donc un phénomène non négligeable, en raison de l'importance numérique des personnels concernés.

La mobilité professionnelle peut être définie de multiples façons (cf. encadré 2). Ici, elle l'est à partir du changement d'établissement (cf. encadré 4). Elle sera qualifiée d'interne si le salarié mobile reste dans la fonction publique et d'externe sinon.

L'étude présentée ici permet de saisir deux types de mobilité de l'année n à l'année $n+1$. La mobilité interne est caractérisée par un changement d'établissement et inclut la mobilité géographique : mobilité entre fonctions publiques, entre deux ministères, entre deux établissements publics hospitaliers, entre deux collectivités locales, passage d'une direction d'un ministère à une autre... La mobilité externe suppose le départ vers le secteur privé comme salarié ou comme entrepreneur.

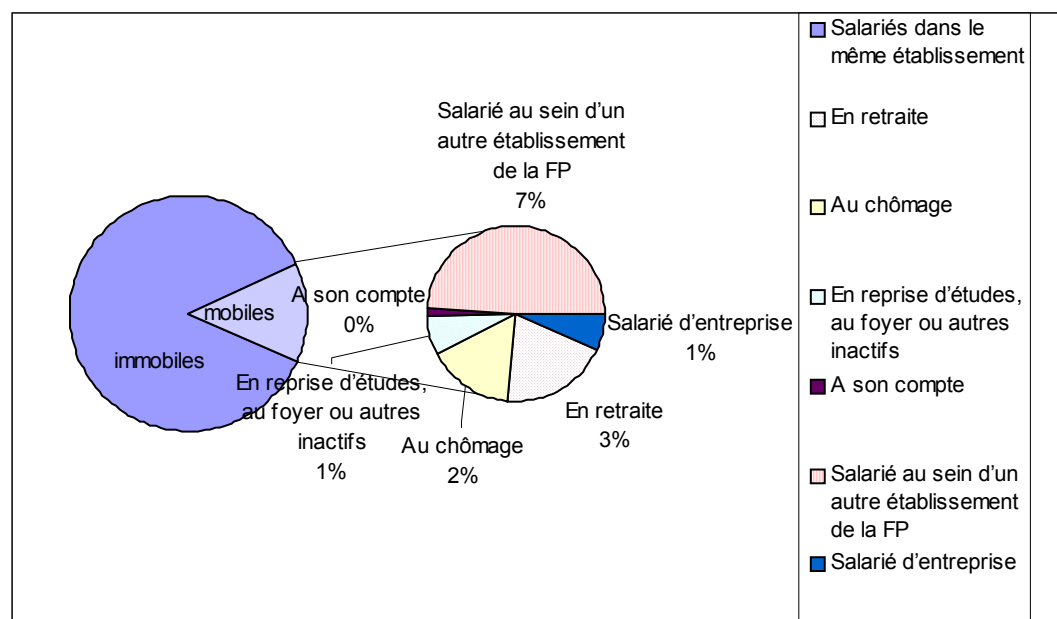
La sécurité de l'emploi dans la fonction publique n'implique pas l'absence de mobilité

Sur 100 salariés de la fonction publique présents en 1999, 86 travaillent toujours dans le même établissement en 2000, 7 en ont changé tout en restant dans la fonction publique (mobilité interne) et 7 sont partis à l'extérieur.

Parmi ces derniers, 2 sont à la retraite, 2 au chômage (il s'agit de non-titulaires), 1 est parti dans le secteur privé (mobilité externe) et enfin 2 ont repris leurs études ou ont arrêté de travailler.

Par ailleurs, 0,5 % des salariés du secteur privé (situation de janvier 1999) se retrouvent un an plus tard dans la fonction publique.

Graphique n°1 : Que sont devenus, en 2000, les salariés de la fonction publique en 1999 ?

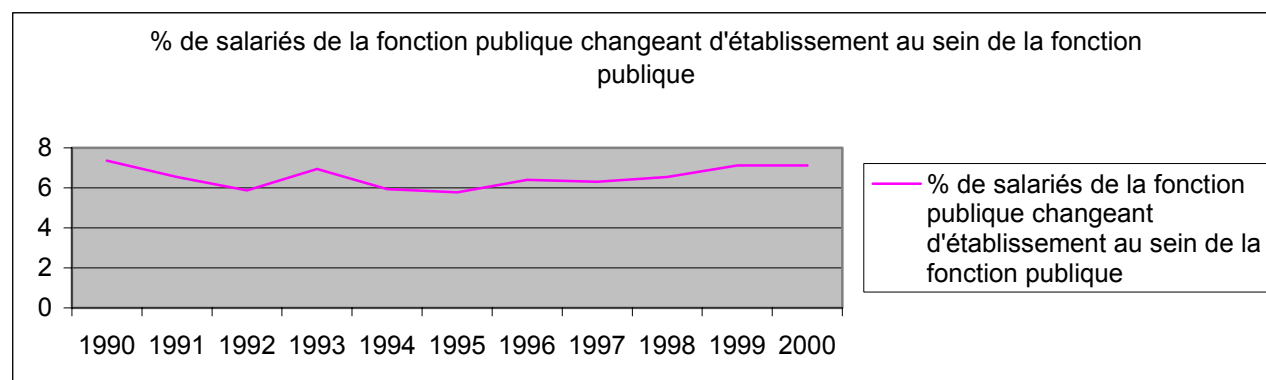


Source : Enquêtes sur l'emploi, Insee

La mobilité au sein de la fonction publique est stable sur 10 ans

Sur la période 1990-2000, les mouvements de mobilité¹¹ (interne pour 7 % et externe pour 1 %) fluctuent autour de 8 %, contre 9,3 % dans le secteur privé. Dans le secteur privé l'ampleur de ces mouvements dépend fortement de la conjoncture du marché du travail, beaucoup moins dans le secteur public même si les niveaux les plus élevés de la décennie sont atteints en 1990 et 2000, années caractérisées par des marchés du travail particulièrement dynamiques. Dans le privé c'est la mobilité externe (avec changement d'entreprise donc d'employeur) qui domine (respectivement 7,6 % en externe et 1,7 % en interne). Dans le public, au contraire c'est la mobilité interne qui est la plus importante. La comparaison des changements d'établissement dans le public et dans le privé doit néanmoins être menée avec précaution car la notion d'établissement diffère dans les deux secteurs qui ont des structures différentes.

Graphique n°2 : L'évolution de la mobilité interne des salariés du public depuis 10 ans

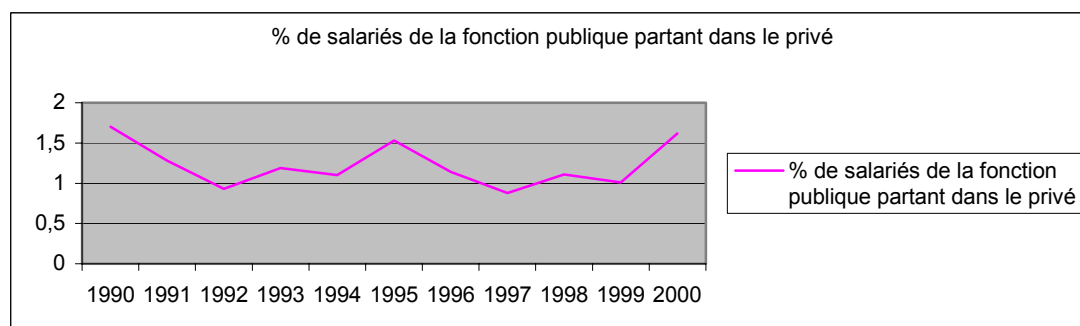


Source : Enquêtes sur l'emploi, Insee

¹¹ Dans le secteur privé, la mobilité est aussi définie ici à partir du changement d'établissement

Sur la période 1990-2001, sur 100 salariés de la fonction publique une année donnée, 1 en moyenne part vers le privé, soit comme salarié d'entreprise, soit en se mettant à son compte (cf. graphique 3). Ce taux de mobilité semble assez stable sur la période étudiée.

Graphique n°3 : L'évolution de la mobilité externe des salariés du public depuis 10 ans



Source : Enquêtes sur l'emploi, Insee

La présente étude analyse successivement deux types de mobilité : la mobilité interne à la fonction publique et la mobilité externe (les départs dans le privé).

Les jeunes cadres de l'État sont les plus mobiles au sein de la fonction publique

67 % des salariés du public qui ont connu d'une année sur l'autre une mobilité interne ont moins de 40 ans contre 37 % des fonctionnaires non mobiles. La jeunesse est, comme dans le secteur privé, un facteur favorable à la mobilité : les contraintes familiales sont encore peu pesantes, la volonté de multiplier les expériences pour acquérir des connaissances ainsi que le désir de promotion incitent à « bouger ».

82 % des mobiles appartiennent à la fonction publique d'État alors que le poids de l'État dans l'ensemble des trois fonctions publiques est à peine supérieur à 50 %.

Par ailleurs, un tiers des mobiles à l'intérieur de la fonction publique sont des cadres ; ces derniers ne représentent pourtant que 16 % de l'ensemble des salariés de la fonction publique, phénomène qui se retrouve dans le privé. La fréquence de la mobilité chez les cadres s'explique notamment par les fortes incitations à la mobilité qui existent dans certains corps d'encadrement de la fonction publique de l'État et par le plus grand nombre d'opportunités dont disposent les personnels d'encadrement de l'État. Pour certaines catégories de fonctionnaires, la mobilité est même obligatoire et devient une condition à remplir pour ceux qui désirent une promotion. Les secteurs où les personnels changent le plus d'établissement sont la défense, où l'obligation de mobilité a cours, les activités hospitalières et, l'enseignement. Concernant les enseignants, l'importance de cette mobilité interne a plusieurs causes. Elle peut s'expliquer comme pour les autres fonctionnaires (Pauron, 2003), par des retours dans la région d'origine après une première affectation pas toujours choisie, mais aussi par des changements fréquents d'établissement au sein de la même zone géographique.

Ainsi, un peu plus de 10 % des enseignants changent d'établissements, en moyenne, chaque année.

Tableau n°1 : Les caractéristiques socio-démographiques des agents de la fonction publique mobiles à l'intérieur de la fonction publique comparées à celles de l'ensemble des agents de la fonction publique

	Ensemble des agents de la fonction publique	Agents de la fonction publique mobiles au sein de la fonction publique
Âge		
de 15 à 24 ans	2.7	5.6
de 25 à 39 ans	38.4	61.2
de 40 à 49 ans	34.4	24.5
de 50 à 59 ans	21.2	7.2
60 ans et plus	3.3	0.6
Sexe		
Homme	42.5	44.5
Femme	57.5	55.5
Catégorie socioprofessionnelle		
Cadre		
Profession intermédiaire	16.3	28.8
Ouvrier, employé	30.6	40.6
	53.2	30.7
Diplôme		
Aucun diplôme ou non renseigné	14.6	9.6
CEP, BEPC, brevet des collèges	17.7	9.2
CAP, BEP	25.9	14.4
Baccalauréat	12.9	12.7
Diplôme du supérieur (1er cycle)	10.5	15.3
Diplôme du supérieur (2ème ou 3ème cycle)	18.4	38.9
Fonction publique		
État	58.6	82.3
Territoriale	26.0	10.5
Hospitalière	15.4	7.2

Champ : salariés de la fonction publique travaillant dans la fonction publique d'État, territoriale ou hospitalière.

Lecture : sur 100 agents de la fonction publique, 2.7 ont entre 15 et 24 ans et 5.6 % des agents mobiles au sein de la fonction publique ont entre 15 et 24 ans.

Source : enquêtes Emploi de 1990 à 2001, Insee.

Les chiffres en gras indiquent que la caractéristique considérée est sur-représentée chez les agents mobiles au sein de la fonction publique.

Les départs dans le privé des agents de la fonction publique : tremplins pour une carrière ou départs contraints ?

Dans la fonction publique, les flux de mobilité externe sont relativement faibles. Ils sont aussi hétérogènes.

Deux types de départ très différents se côtoient : les départs volontaires dont on peut penser qu'ils sont l'apanage des jeunes cadres fonctionnaires et les départs probablement contraints des non-titulaires peu diplômés en fin de contrat.

Les titulaires qui partent dans le privé sont principalement des jeunes hommes (près de 2 sur 3 ont moins de 40 ans contre 1/3 parmi le personnel stable) et assez qualifiés (cadres ou professions intermédiaires à 70 % contre ½ chez les stables), probablement des surdiplômés. Certains travaux (Fournier 2001, Fougère et Pouget 2003) ont montré que si le secteur public rémunère mieux que le secteur privé les femmes, les personnes les moins diplômées, les employés et les ouvriers, il traite en revanche moins bien les cadres, surtout masculins, qui ont

intérêt à quitter la fonction publique s'ils veulent être mieux payés. Les salariés qui partent dans le privé appartiennent souvent à la fonction publique hospitalière, ce qui confirme la forte mobilité des professionnels de la santé observée dans d'autres études (Audric et Niel 2002).

Chez les non-titulaires de la fonction publique, une partie des mobiles ressemble aux titulaires et une partie sont des salariés peu diplômés. Le fait que ces salariés faiblement qualifiés soient relativement plus mobiles, alors qu'il leur serait souvent plus profitable de ne pas bouger, semble montrer qu'il s'agit fréquemment de mobilité contrainte. À ce propos, une étude du CEREQ montre que les emplois de non-titulaire dans la fonction publique en début de vie active ont un impact positif sur l'accès à un emploi stable dans le secteur privé.

Tableau n°2: Qui sont les agents de la fonction publique partant dans le privé ?

	Agents titulaires de la fonction publique restant dans la fonction publique	Agents titulaires de la fonction publique passant dans le privé	Agents non-titulaires de la fonction publique restant dans la fonction publique	Agents non-titulaires de la fonction publique passant dans le privé
Age				
de 15 à 24 ans	0.9	1.5	8.2	23.5
de 25 à 39 ans	35.5	56.1	47.2	60.7
de 40 à 49 ans	37.2	32.6	25.7	13.2
de 50 à 59 ans	23.1	9.8	15.4	2.4
60 ans et plus	3.3	0.0	3.4	0.2
Sexe				
Homme	44.5	51.2	36.4	41.7
Femme	55.5	48.5	63.6	58.3
Catégorie socioprofessionnelle				
Cadre	17.8	20.4	11.6	12.8
Profession intermédiaire	33.3	49.2	22.2	20.0
Ouvrier, employé	49.0	30.3	66.2	67.2
Diplôme				
Aucun diplôme ou non renseigné	13.1	11.4	23.9	25.3
CEP, BEPC, brevet des collèges	18.2	12.1	19.6	9.5
CAP, BEP	26.5	27.5	27.3	29.7
Baccalauréat	13.6	21.5	9.2	9.8
Diplôme du supérieur (1er cycle)	11.1	7.4	6.4	7.3
Diplôme du supérieur (2ème ou 3ème cycle)	17.4	20.1	13.6	18.4
Fonction publique				
D'État	62.3	58.3	46.9	49.8
Territoriale	21.7	18.2	39.2	32.7
Hospitalière	15.9	23.5	13.9	17.5

Champ : salariés de la fonction publique travaillant dans la fonction publique d'État, territoriale ou hospitalière une année n donnée (n allant de 1990 à 2000).

Source : enquêtes Emploi de 1990 à 2001, Insee.

Les chiffres en gras mettent en valeur les plus gros écarts par rapport à la structure des immobiles.

Lecture : 44,5 % des agents titulaires de la fonction publique restant dans la fonction publique sont des hommes ; 51,2 % des agents titulaires de la fonction publique passant dans le privé sont des hommes.

La réciproque : Les mobiles du privé vers le public : surtout des femmes

Les salariés du privé qui passent dans la sphère publique sont majoritairement des femmes jeunes appartenant à la catégorie des professions intermédiaires (cf. tableau 3). Les femmes semblent avoir dans la fonction publique un avantage en termes de carrière (Thélot et Singly 1988). Leur désavantage en matière de salaire (Fougère et Pouget 2003) et aussi de promotion (Thélot et Singly 1988) est moindre dans le public que dans le privé. Les travaux de Thélot et Singly soulignent aussi que « la fonction publique sert plus souvent à garantir la sécurité pour les femmes ...[et] semble au regard des femmes l'espace idéal pour amortir les chocs de la double journée. » La sécurité de l'emploi leur permet de concilier plus harmonieusement le travail et la vie de famille. Le recours plus fréquent au temps partiel chez les femmes ayant quitté le secteur privé peut suggérer que leur entrée dans la fonction publique était en partie motivée par le désir d'organiser sa vie professionnelle avec plus de souplesse.

Tableau n°3 : Les caractéristiques socio-démographiques des salariés du privé passant dans le public comparées aux salariés du privé immobiles

	Salariés du secteur privé restant dans le secteur privé d'une année sur l'autre	Salariés du secteur privé rejoignant la sphère publique
Âge		
de 15 à 24 ans	7.3	18.7
de 25 à 39 ans	46.3	60.4
de 40 à 49 ans	27.8	16.2
de 50 à 59 ans	16.4	4.5
60 ans et plus	2.2	0.5
Sexe		
Homme	57.7	43.2
Femme	42.3	56.8
Catégorie socioprofessionnelle		
Cadre		
Profession intermédiaire	11.3	9.8
Ouvrier, employé	20.3	22.2
	68.5	67.9
Diplôme		
Aucun diplôme ou non renseigné	25.7	21.4
CEP, BEPC, brevet des collèges	18.3	11.1
CAP, BEP	33.5	28.4
Baccalauréat	6.8	11.2
Diplôme du supérieur (1 ^{er} cycle)	8.4	11.9
Diplôme du supérieur (2 ^{ème} ou 3 ^{ème} cycle)	7.4	16.0

Champ : salariés du secteur privé une année donnée n (n variant de 1990 à 2000)

Lecture : 46.3 % des salariés du privé ont entre 25 et 39 ans ; la part des 25-39ans chez les salariés du privé passant dans le public atteint 60.4 %.

Source : enquêtes Emploi de 1990 à 2001, Insee.

Les chiffres en gras mettent en valeur les plus gros écarts par rapport à la structure de la population considérée.

Tableau n°4 : Le temps de travail des femmes du secteur privé comparé au temps de travail des femmes du secteur privé rentrant dans la fonction publique

	Femmes salariées du secteur privé restant dans le secteur privé d'une année sur l'autre	Femmes salariées du secteur privé rejoignant la sphère publique
Horaire habituel de travail		
temps complet	71.4	64.7
temps partiel	28.6	45.3
Nombre d'heures de travail habituel		
de 0 à 14 heures	3.8	5.3
- de 15 à 29 heures	15.3	32.6
- de 30 à 34 heures	8.2	5.3
- de 35 à 39 heures	52.7	40.2
- 40 heures et plus	14.1	9.6
- pas d'horaire habituel ou non renseigné	5.8	7.0

Champ : femmes salariées du secteur privé une année donnée n (n variant de 1990 à 2000)

Lecture : le travail à temps partiel touche 28.6 % des femmes du secteur privé qui y restent et 45.3 % des femmes passant du privé au public.

Source : enquêtes Emploi de 1990 à 2001, Insee.

Les chiffres en gras mettent en valeur les plus gros écarts par rapport à la structure de la population considérée.

Conclusion

La mobilité, obligée ou volontaire entre les administrations propres à chaque fonction publique mais aussi vers le secteur privé est devenue un élément important d'évolution des carrières.

La mobilité au sein de la fonction publique est un phénomène important qui concerne surtout les cadres jeunes. La mobilité externe a deux facettes : mobilité contrainte pour les non-titulaires en fin de contrat et mobilité choisie pour les fonctionnaires diplômés.

Dans un contexte de profondes transformations des missions de l'État, la mobilité - source d'enrichissement professionnel et d'adaptabilité - est une des variables clés de la gestion dynamique des ressources humaines.

Encadré 1 : La population étudiée : les salariés de la fonction publique

La fonction publique comprend trois sous-ensembles : la fonction publique d'État, constituée principalement par les administrations civiles et militaires et leurs établissements publics administratifs, la fonction publique territoriale qui rassemble les personnels des régions, des communes et des départements et leurs établissements publics administratifs et enfin la fonction publique hospitalière qui regroupe les établissements publics de santé et les établissements publics autonomes pour personnes âgées. Dans cet article, les salariés de la fonction publique désignent les fonctionnaires des 3 fonctions publiques telles qu'elles sont décrites ci-dessus ; les salariés de la fonction publique travaillant dans d'autres secteurs (par exemple, à la suite d'un détachement), comme les entreprises nationales ou privées sont donc exclus du champ étudié.

La fonction publique est composée de deux types de personnels dont les caractéristiques diffèrent sensiblement. Les personnels titulaires civils et militaires, appelés dans un sens large « fonctionnaires », y représentent la proportion la plus importante avec 3 901 835 agents au 31 décembre 2001 soit près de 82 % des salariés de la fonction publique. La deuxième catégorie, celle des « non-fonctionnaires », regroupe, d'une part, les ouvriers d'État, les assistantes maternelles de la fonction publique territoriale et les médecins des hôpitaux publics qui sont des agents publics non-titulaires et qui constituent des catégories juridiques particulières et, d'autre part, les personnels contractuels, appelés également agents non-titulaires ou personnels non-titulaires. Cette deuxième catégorie comprend 854 000 personnes (hors emplois aidés). Au total la fonction publique emploie, hors emplois aidés, environ 4.7 millions de personnes.

cf. rapport de l'observatoire

Encadré 2 : Typologie des mobilités

Le terme de mobilité recouvre plusieurs acceptions qui s'organisent autour d'une idée commune, celui du changement. Ce changement peut porter sur le type d'activité, sur sa localisation géographique, sur l'entité où elle s'exerce (par exemple, changement d'entreprise, d'établissement au sein de la même entreprise, de ministère pour un agent de l'État). Nous pouvons alors distinguer 3 grands types de mobilités :

La mobilité fonctionnelle

Le critère discriminant en est le changement du contenu de l'activité exercée. Ce changement peut-être consécutif à une promotion (mobilité verticale), à un changement professionnel sans promotion (mobilité horizontale).

La mobilité géographique

La mobilité géographique se définit par un changement de lieu de travail impliquant ou non un changement du lieu de résidence. Un cas extrême en est la mobilité internationale. Selon l'unité géographique choisie, (région, département, commune) la mobilité peut-être plus ou moins importante.

La mobilité structurelle

Le critère en est le changement d'employeur. La mobilité peut s'opérer :

- entre deux fonctions publiques ;
- au sein d'une même fonction publique, avec un changement de structure (changement de ministère, changement de collectivité locale, changement d'établissement hospitalier) ;
- au sein d'une fonction publique sans changement de structure.

Ces trois types de mobilité peuvent se combiner ; par exemple, la mobilité géographique peut être une condition nécessaire à l'obtention d'une promotion et donc à une mobilité verticale.

Notre étude permet de saisir une forme particulière de la mobilité structurelle, la mobilité d'établissement. Le changement d'établissement recouvre et mêle sans qu'il soit possible de les dissocier : la mobilité entre les fonctions publiques, la mobilité entre deux ministères au sein de la même fonction publique d'État, la mobilité entre deux établissements publics hospitaliers, la mobilité entre deux collectivités locales, le passage d'une direction d'un ministère à une autre... Le changement d'établissement englobe la mobilité géographique. La mobilité hiérarchique n'est pas traitée dans cette étude.

Encadré 3 : Titulaires et non-titulaires, la pluralité des statuts

Les salariés de la fonction publique sont soit titulaires soit non-titulaires.

La pluralité de statut au sein des personnels titulaires

Tous les agents titulaires de la fonction publique ne sont pas des fonctionnaires, au sens strict du terme. En effet, le statut général des fonctionnaires ne concerne que les agents des administrations civiles à l'exclusion des militaires, des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats judiciaires¹².

Il faut donc distinguer, au sein des titulaires, plusieurs catégories d'agents :

- Les fonctionnaires de l'État, les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers régis respectivement par les dispositions des titres II, III et IV du « statut général des fonctionnaires de l'État ».
- Les titulaires régis par des statuts qui leur sont propres : les magistrats, les fonctionnaires des assemblées parlementaires et les militaires.

L'exclusion des militaires est traditionnelle. Elle trouve son origine dans l'antériorité dont ont bénéficié les officiers en matière statutaire. Leur « état » a été fixé une première fois par une loi de 1834. La spécificité des obligations imposées aux militaires, absence de droit syndical, interdiction du droit de grève, obligation de réserve renforcée justifiait, en tout état de cause, l'intervention de dispositions législatives particulières.

Le statut de l'ensemble des militaires, officiers, sous-officiers, hommes du rang et appelés est régi par une loi de 1972.

L'exclusion des magistrats judiciaires du statut général est dictée à la fois par l'article 34 de la constitution qui prévoit que le statut des magistrats est du domaine exclusif de la loi et par l'article 64 du même texte qui précise qu'une loi organique régira leur statut. Ce statut a été fixé par une **ordonnance du 22 décembre 1958** modifiée à de nombreuses reprises. Il ne concerne que les magistrats professionnels du siège et du parquet constituant le corps judiciaire.

La spécificité du statut des fonctionnaires des assemblées parlementaires a pour cause la séparation des pouvoirs. Les assemblées fixent elles-mêmes les conditions d'emploi de leurs personnels. Celles-ci ne sont pas moins avantageuses que celles des agents de l'État.

Les non-titulaires ne sont pas seulement des précaires

Le statut général stipule que les emplois permanents de l'État sont pourvus par des fonctionnaires. L'État peut, toutefois, par dérogation, recruter des non-titulaires. Un premier type de dérogation concerne les emplois spécifiques n'ayant pas vocation à être occupés par des titulaires, tels que les ouvriers de l'État qui ont un statut particulier ou encore les maîtres d'internat et les surveillants d'externat (MI-SE), les attachés temporaires d'éducation (ATER), les professeurs associés à temps partiel. Des non-titulaires peuvent aussi être recrutés pour mobiliser des compétences n'existant pas chez les fonctionnaires, ou encore pour occuper des fonctions temporaires ou saisonnières. Dans la fonction publique territoriale, les non-titulaires occupent des fonctions très variées : techniques, médico-sociales, administratives, culturelles, sportives ; les assistantes maternelles ont un statut particulier. Dans la fonction publique hospitalière, les médecins constituent une catégorie de personnels non-titulaires, auxquels s'ajoutent comme pour l'État ou la territoriale des non-titulaires occupant notamment des fonctions temporaires.

¹² Aux termes de l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Encadré 4 : Source et méthodologie

Les résultats présentés dans cet article proviennent de l'exploitation des enquêtes Emploi de l'Insee. L'enquête Emploi était réalisée chaque année sur 75 000 ménages vivant en France métropolitaine, soit un taux de sondage de 1/300.

Les changements de situation en n sont estimés à partir des déclarations des individus sur leur statut en $n-1$. Pour étudier le devenir des salariés de la fonction publique entre $n-1$ et n , on sélectionne les salariés des 3 fonctions publiques en $n-1$ et on étudie leur statut en n .

Lors de l'analyse des caractéristiques socio-démographiques des mobiles et des immobiles, la faiblesse de l'échantillon nous a conduit à additionner les effectifs de chaque catégorie (mobiles et immobiles) sur plusieurs années, entre 1990 et 2001, après avoir vérifié que le profil des catégories était stable dans le temps. La faiblesse des effectifs nous interdit de donner des résultats plus détaillés.

La mobilité estimée ici repose sur le changement d'établissement, au sens de l'enquête Emploi. Les changements d'établissement dans la fonction publique sont mesurés par les changements d'adresse et/ou changements de nom de l'établissement employeur avec un contrôle effectué pour les cas douteux par le SIRET (identifiant numérique que l'Insee attribue à chaque établissement) et l'ancienneté dans l'entreprise. Par exemple, lorsqu'un individu donne le même nom d'établissement pour l'année d'enquête et l'année précédente mais que l'adresse et le SIRET diffèrent et que l'ancienneté est nulle, on en déduit que l'individu a changé d'établissement. Tous ces contrôles permettent de remédier aux incohérences dans les déclarations des individus et aux erreurs de saisie. La mobilité ainsi saisie tient compte des changements de direction au sein d'un même ministère. Comme l'information demandée porte sur l'établissement, une personne qui déclare "direction du trésor" une année et "direction des impôts" l'année suivante est considérée comme ayant changé d'établissement. Cependant, il existe une erreur dans l'estimation de la mobilité due à l'imprécision des déclarations. Par exemple, si elle déclare "MINEFI" les deux fois et qu'il s'agit de la même adresse, le changement de direction ne sera pas comptabilisé.

Bibliographie

Rapport 2002 de l'Observatoire de l'emploi public, DGAFP

Singly F. (de) et Thélot C. (1988), *Gens du privé, gens du public*, Dunod, 1988

Audric S. et Niel X. (2002), *La mobilité des professionnels de santé salariés des hôpitaux publics*, Études et Résultats n°169, Drees, avril 2002

Chardon O. (2002), *La qualification des employés*, Documents de travail, Insee, mars 2002

Fougère D. et J. Pouget (2003), *Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique*, mimeo, Crest-Insee.

Fournier J.-Y. (2001), *Comparaison des salaires des secteurs public et privé*, documents de travail, Insee, 2001

Moullet S. et di Paola V. (2002), *Le rôle de l'emploi public dans l'insertion des jeunes*, document de travail présenté lors du séminaire recherche de l'Insee en novembre 2002

Pauron A. et Quarré D. (2002), *Les agents de l'État, évolution entre 1990 et 2000*, Insee première, Insee, août 2002

Pauron Aline (2003), *La mobilité des agents titulaires de l'État*, Insee, annexe du présent rapport.

Annexe 4

Le retour au pays des agents de l'État

Pierre Massal, DGAFP

D'après le rapport de l'IGAS de mai 1998, *"la mobilité existe dès lors que le fonctionnaire connaît un changement d'activité, de lieu d'exercice de ses fonctions ou de l'entité à laquelle il est rattaché. Des supports juridiques accompagnent ces changements : le détachement, le concours interne, le tour extérieur, la mutation et la mise à disposition"*. Ainsi définie, la mobilité peut être fonctionnelle, professionnelle ou géographique, ces éléments pouvant éventuellement se combiner. La mobilité permet de multiplier les expériences valorisantes et contribue au décloisonnement des corps et des administrations. Les changements de poste peuvent être liés à diverses motivations : promotion immédiate ou perspectives de promotion dans le déroulement ultérieur de la carrière, changement de fonction ou d'environnement professionnel, acquisition de compétences différentes ou complémentaires, rapprochement familial, héliotropisme, retour vers les origines, graduel ou définitif...

Dans la fonction publique d'État, ce dernier aspect représente une part importante des flux de mobilité géographique. En effet, les départements, pour des raisons démographiques, économiques ou encore liées aux préférences individuelles, fournissent des contingents d'agents publics différents du nombre d'emplois publics à pourvoir sur place. Les départements qui "produisent" beaucoup de fonctionnaires sont dits "excédentaires" ; ils sont plutôt situés dans l'ouest et le sud-ouest de la France. Dans un premier temps, les zones excédentaires viennent combler les insuffisances des régions déficitaires, les agents concernés regagnant ultérieurement, dans bien des cas, leur région d'origine.

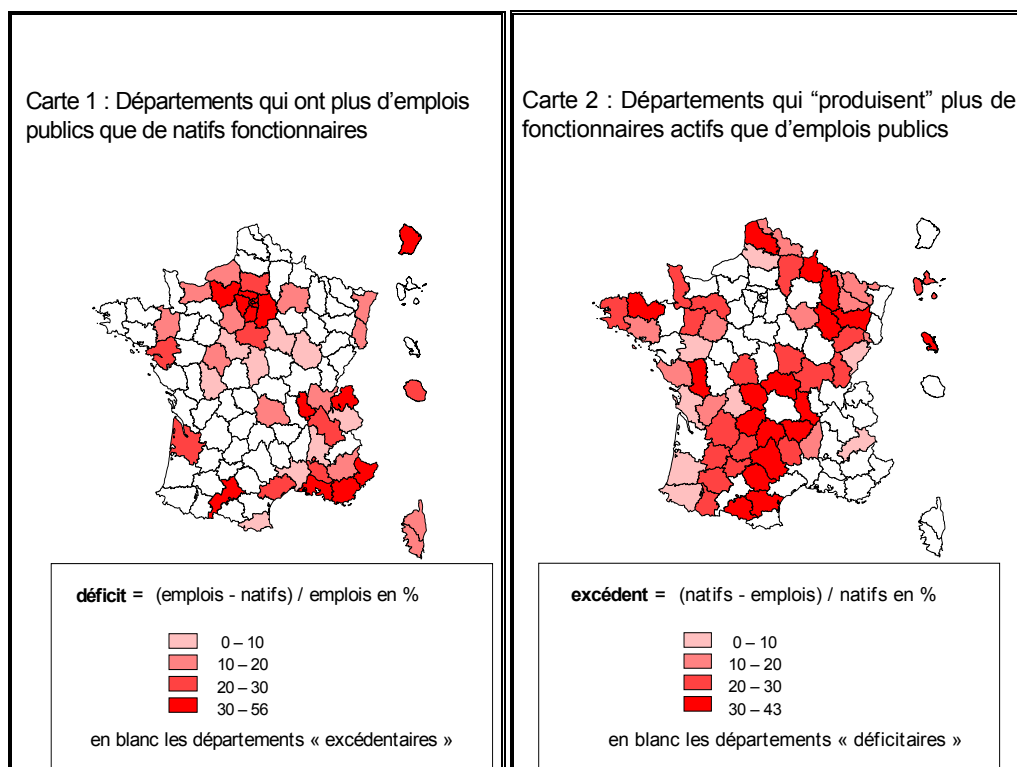
L'analyse ci-jointe permet de quantifier ces "retours au pays", à la fois sous l'angle géographique, mais aussi en fonction du corps d'appartenance. Elle contient des éclairages importants pour enrichir la réflexion sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, mesurer les déséquilibres géographiques et évaluer les contraintes qui pèsent sur les autres formes de mobilité, promotionnelle par exemple. Des études plus approfondies seraient nécessaires pour appréhender le phénomène de la mobilité dans sa globalité. Des expériences ont été réalisées, en particulier une enquête expérimentale sur les flux de personnel et une étude sur un panel de fonctionnaires. Les résultats de ces travaux ont été partiels en raison de la complexité du sujet et des difficultés rencontrées par les directions du personnel pour mobiliser l'information.

Le retour au pays concerne 25 % des fonctionnaires, il s'effectue avant l'âge de 45 ans

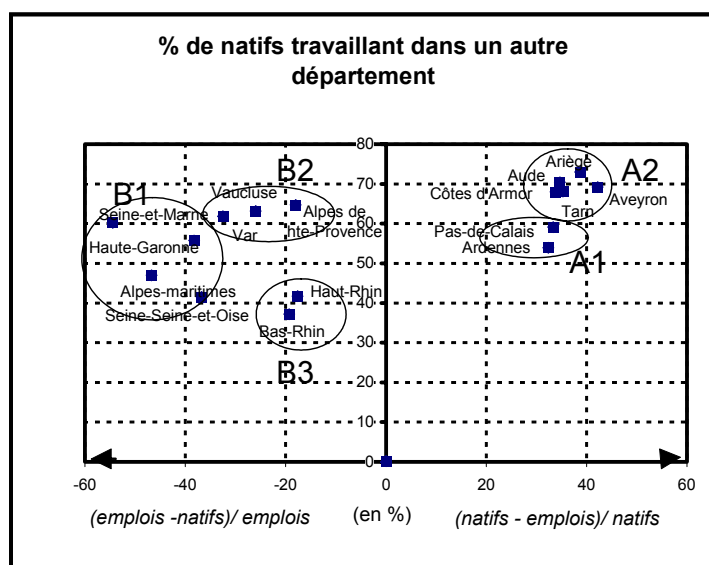
Parmi les 1 520 000 agents de l'État, nés en métropole ou dans les DOM-TOM actuels, 46 % travaillaient, fin 1998, dans leur département¹³ de naissance et 54 % dans un autre département. Ces résultats sont la conséquence de mouvements de mobilité pour prendre un premier poste, mais aussi tout au long du déroulement de la carrière du fonctionnaire.

¹³ Les ex-départements de la Seine et de la Seine-et-Oise, supprimés lors de la réforme administrative de 1964, ont été regroupés sous l'appellation Seine-Seine-et-Oise qui correspond aux départements actuels suivants : Ville de Paris, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine Saint Denis, Val de Marne et Val d'Oise.

Certains départements, pour des raisons démographiques, économiques ou encore liées aux préférences individuelles, produisent plus de fonctionnaires actifs qu'il n'existe d'emplois publics sur place. La plupart des départements situés à l'ouest et au sud-ouest de la France sont dans cette situation. Les fonctionnaires qui y sont nés chercheront souvent à les regagner avant leur départ à la retraite. Dans d'autres départements, le nombre d'emplois publics est supérieur à celui des natifs fonctionnaires. Leurs emplois sont donc occupés par un nombre plus ou moins important de natifs d'autres départements.



Pour chaque département, on peut déterminer le pourcentage de natifs du département qui travaille ailleurs : il varie de 73 % pour les natifs de l'Ariège à 37 % pour ceux du Bas-Rhin. Le graphique ci-dessous permet de visualiser cinq groupes de départements.



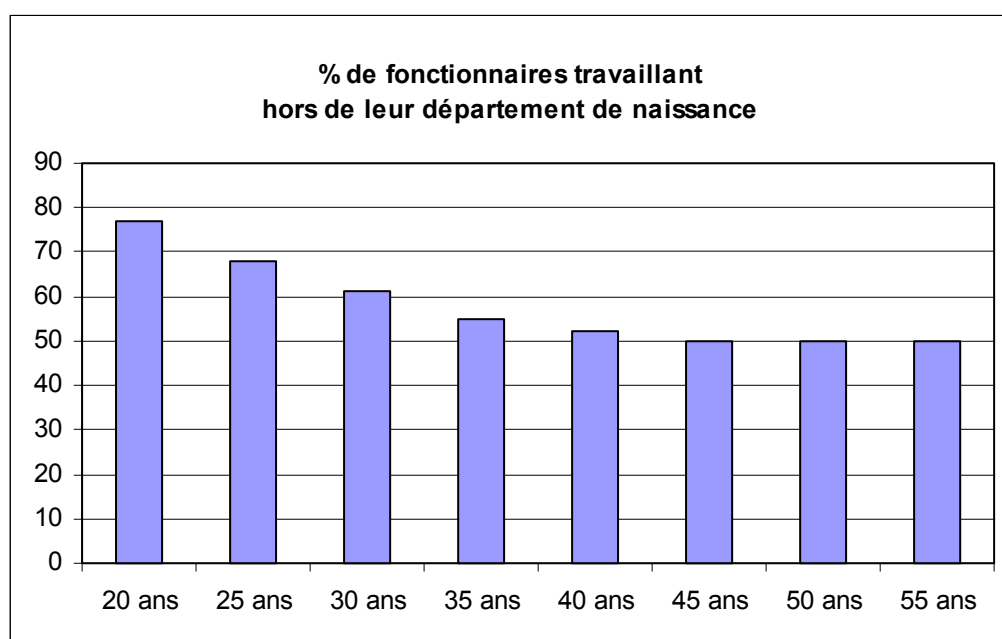
Remarque : seuls les départements présentant des résultats caractéristiques ont été retenus dans ce graphique.

A Les départements fortement excédentaires : la part de natifs qui ne travaillent pas dans le département y est en général très élevée, surtout dans les départements qui offrent un grand attrait pour leur qualité de vie, empêchant ainsi les retours des natifs (**A2**). Pour les fonctionnaires originaires de ces départements, le retour au pays, s'il est souhaité, demande parfois de longues années de patience.

B Les départements fortement déficitaires : pour la plupart de ces départements, le retour au pays des natifs qui le désirent s'effectue assez rapidement (**B1**), sauf dans les départements très recherchés pour leur qualité de vie comme le Var ou les Alpes-de-Haute-Provence (**B2**). Les deux départements alsaciens se distinguent : l'attachement de leurs natifs au pays semble plus fort qu'ailleurs (**B3**).

Pour leur premier poste, le professeur, l'agent de police, le contrôleur des impôts, s'ils sont natifs d'un département excédentaire, sont, en général, affectés dans un département déficitaire, souvent autour des métropoles parisienne, lyonnaise ou marseillaise.

La mobilité géographique fait partie de la vie de la plupart des fonctionnaires de l'État. Après quelques années, un mouvement de « retour au pays » (de rapprochement vers le département d'origine) se manifeste dans des proportions qui varient selon le corps et le département de naissance. Globalement, si 77 % des agents de 20 ans ont quitté leur département d'origine, ce pourcentage décroît ensuite régulièrement pour atteindre 61 % à 30 ans, 50 % à 45 ans et se stabiliser ensuite autour de ce chiffre moyen.



On peut donc en déduire que le « retour au pays », quand il est souhaité et possible, s'effectue avant l'âge de 45 ans et concerne 25 % des fonctionnaires, soit un sur quatre. Le retour des agents dans leur département d'origine s'étale sur environ 25 ans et correspond à environ 15 000 migrations par an, en moyenne.

Cependant ce « retour au pays » s'effectue dans des conditions plus ou moins faciles selon la destination envisagée, mais également selon la profession exercée.

La mobilité géographique est relativement aisée pour un agent titulaire de l'État appartenant à un corps de service déconcentré. Le nombre potentiel de corps est de plusieurs centaines, mais

environ 25 corps, dont la moitié dépendent de l'éducation nationale, regroupent 80 % des fonctionnaires.

C'est pourquoi l'on a choisi d'étudier trois corps représentatifs (un dans chacune des catégories A, B, C), le premier étant **les professeurs certifiés**, très important numériquement (près de 188 000 agents nés à l'intérieur des frontières actuelles de la France), puis **les contrôleurs des impôts** dont les 22 000 agents constituent les effectifs les plus nombreux parmi les catégories B (hors éducation), et enfin **les gardiens de la paix** (corps des gradés et gardiens de la police nationale) : 88 000 personnes.

La méthodologie utilisée (à partir d'un exemple)

Pour quantifier le « retour au pays » des agents de l'État, nous avons utilisé les fichiers de paie fournis par l'INSEE.

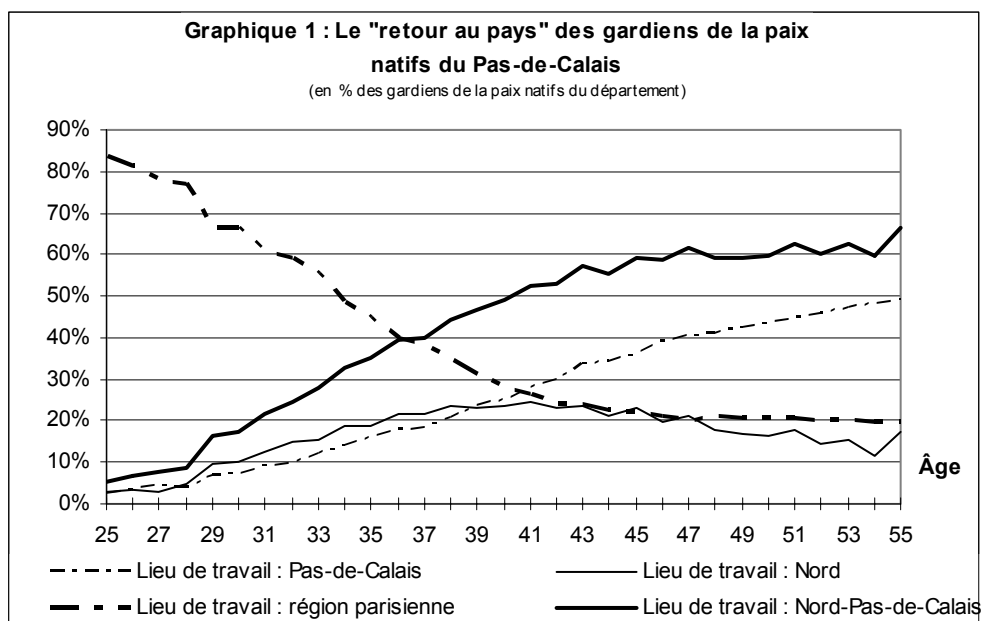
Le fichier le plus récent (situation au 31.12.1998) donne pour chaque agent :

- son corps,
- son année de naissance,
- son département de naissance et son département de travail.

Le retour au pays des agents d'un corps donné (gardiens de la paix dans l'exemple ci-dessous), et natifs d'un département donné (Pas-de-Calais dans cet exemple) peut être mesuré (voir graphique 1) en calculant, pour une année de naissance donnée :

- la proportion d'agents travaillant en région parisienne,
- la proportion d'agents travaillant dans le Pas-de-Calais,
- la proportion d'agents travaillant dans le département du Nord,
- la proportion d'agents travaillant dans l'ensemble de la région Nord-Pas-de-Calais ;

Ce graphique met en évidence le retour continu des natifs du Pas-de-Calais vers la région Nord-Pas-de-Calais, que 60 % d'entre eux ont rejoint à 45 ans, alors que la région parisienne en retient 20 % jusqu'à leur départ à la retraite.



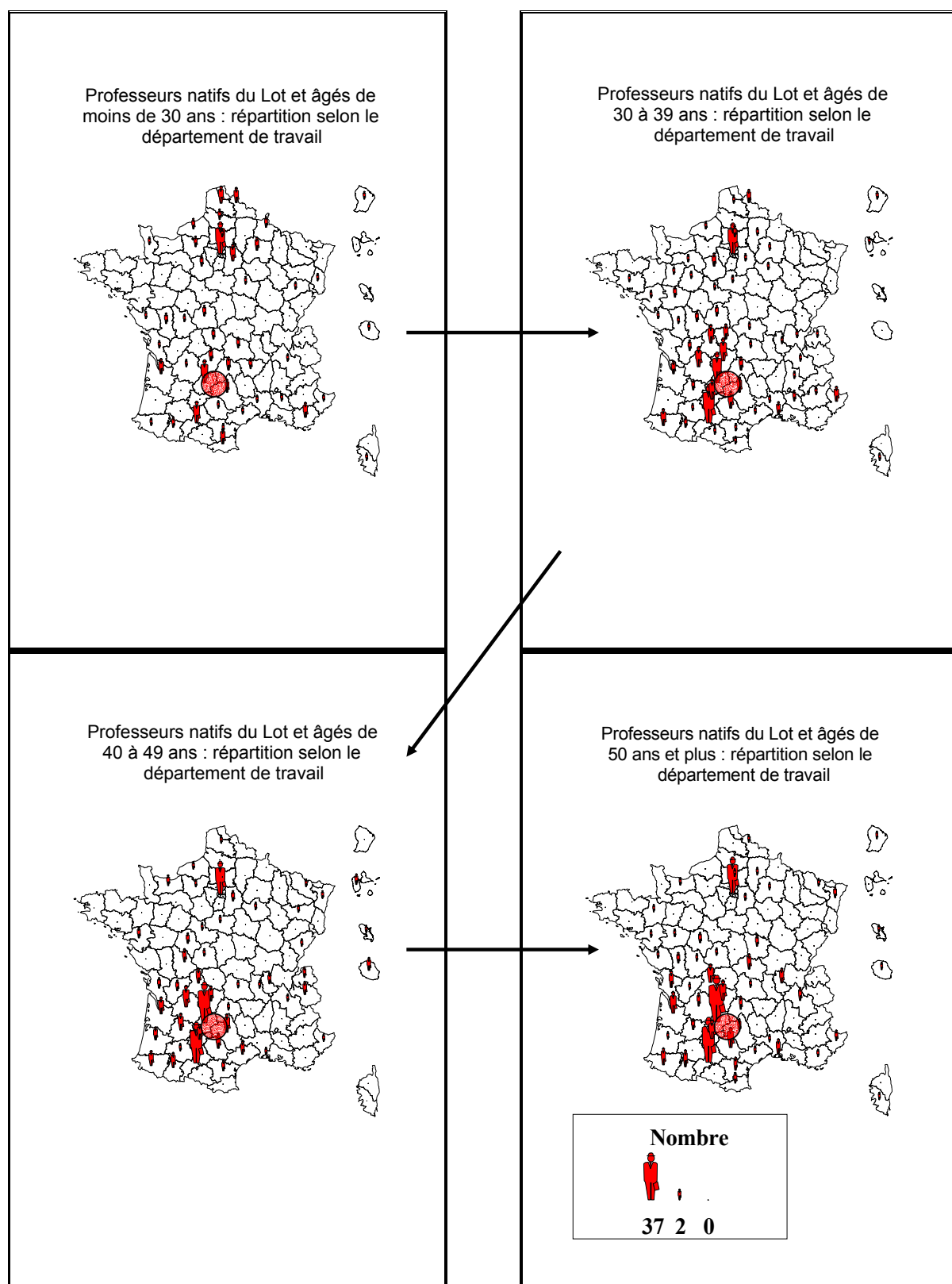
Les professeurs certifiés

Au 31 décembre 1998, on dénombrait 187 602 professeurs certifiés natifs d'un département français existant actuellement. Parmi eux, 70 049 (37,3 %) travaillaient dans leur département de naissance et 117 553 (62,7 %) dans un autre département.

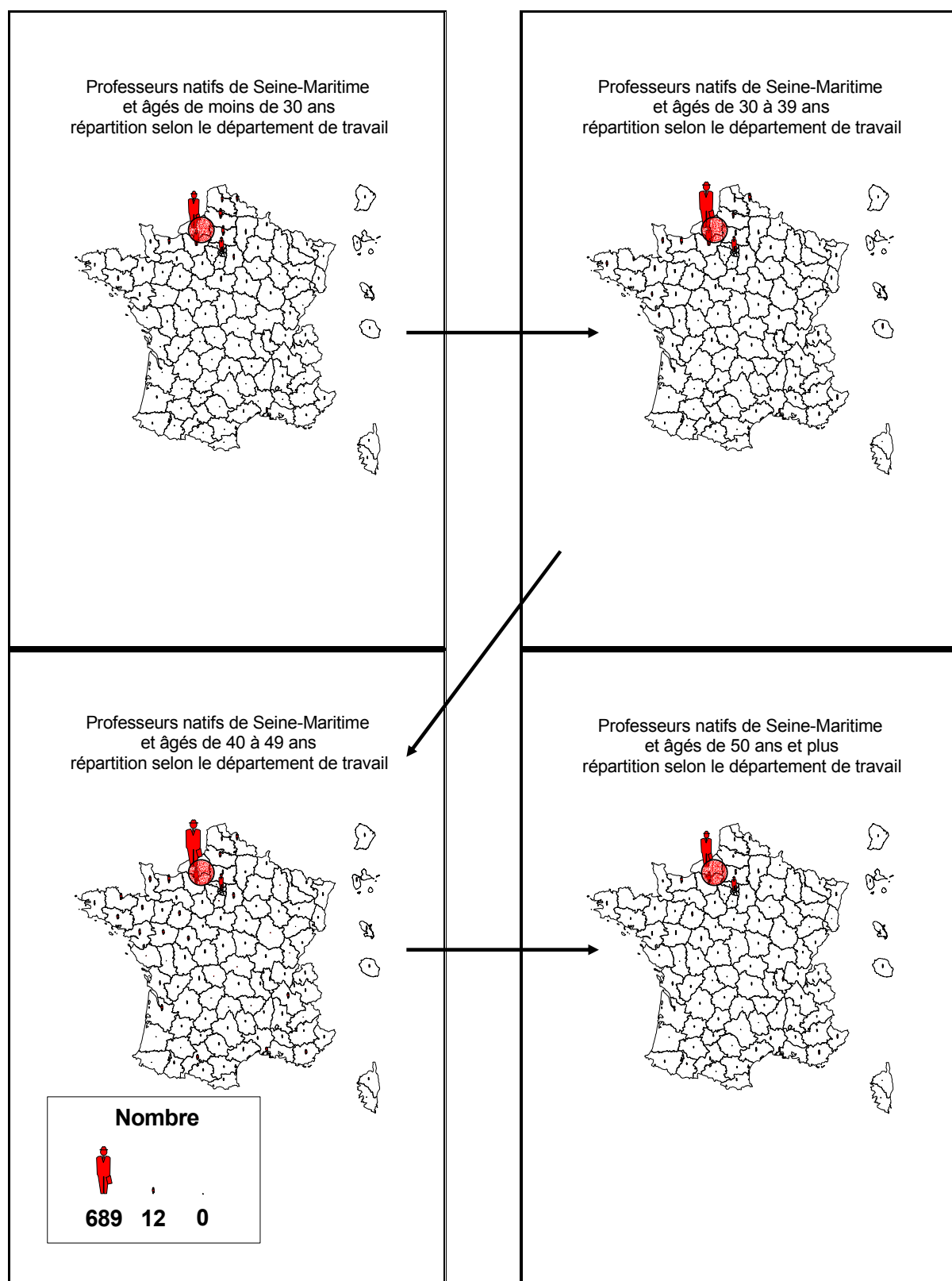
Les différences entre départements sont très marquées :

Département	Emplois sur place	Natifs	Natifs travaillant sur place	Natifs travaillant dans un autre département	
				Nombre	%
Lot	454	676	90	586	86,7
Lozère	195	321	45	276	86,0
Gers	483	656	102	554	84,5
Tarn-et-Garonne	542	671	106	565	84,2
Aveyron	611	1 250	212	1 038	83,0
Ariège	406	603	105	498	82,6
/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/
/	/	/	/	/	/
Seine-Maritime	5 106	3 925	2 164	1 761	44,9
Corse	1 045	921	509	412	44,7
Nord	9 660	9 229	5 169	4 060	44,0
Martinique	1 147	1 173	747	426	36,3
Guadeloupe	1 388	1 110	752	358	32,3
Réunion	2 896	1 218	985	233	19,1

On comprend, au vu de ce tableau, les difficultés rencontrées par un professeur natif du Lot, du Gers ou de l'Aveyron pour retourner dans son département de naissance. Les cartes qui suivent montrent le cheminement d'un professeur natif du Lot et d'un professeur natif de Seine Maritime : si le premier doit attendre de nombreuses années, et est en général amené à travailler dans un département voisin, le second peut regagner son département d'origine assez facilement.



PROFESSEURS natifs du LOT



PROFESSEURS natifs de SEINE-MARITIME

Les contrôleurs des impôts

Au 31 décembre 1998, on dénombrait 21 347 contrôleurs des impôts natifs d'un département français existant actuellement. Parmi eux, 8 469 (39,7 %) travaillaient dans leur département de naissance et 12 878 (60,3 %) dans un autre département.

La proportion de contrôleurs des impôts « exilés » est donc légèrement inférieure à celle des professeurs certifiés (62,7 %). Les schémas de retour selon l'âge sont cependant comparables.

Les tableaux ci-après illustrent les retours selon l'âge des natifs de trois départements aux caractéristiques différentes, les Hautes-Pyrénées très excédentaires pour ce corps, l'Ille-et-Vilaine dont le nombre de natifs est très proche du nombre d'emplois sur place et la Savoie, très déficitaire.

Département	Emplois sur place	Natifs	Natifs travaillant sur place	Natifs travaillant dans un autre département	
				Nombre	%
Hautes-Pyrénées	84	188	41	147	78,2
Ille-et-Vilaine	287	315	115	200	63,5
Savoie	164	106	47	59	55,7

<i>Localisation géographique selon l'âge des contrôleurs des impôts natifs des Hautes-Pyrénées (en %)</i>				
Lieu de travail	Région parisienne	Hautes Pyrénées	Un département voisin	Un autre département
moins de 25 ans	100	0	0	0
25/29 ans	54	0	0	46
30/34 ans	57	0	0	43
35/39 ans	28	16	16	40
40/44 ans	7	17	27	50
45/49 ans	9	28	21	42
50/54 ans	12	30	24	34
55/59 ans	0	42	50	8

En majorité résidents parisiens jusqu'à 35 ans, les natifs des Hautes-Pyrénées reviennent à partir de cet âge. Les retours s'intensifient après 40 ans et, en fin de carrière, 92 % d'entre eux travaillent dans les Hautes-Pyrénées ou dans un département voisin.

<i>Localisation géographique selon l'âge des contrôleurs des impôts natifs de l'Ille-et-Vilaine (en %)</i>				
Lieu de travail	Région parisienne	Ille-et-Vilaine	Un département voisin	Un autre département
moins de 25 ans	50	0	0	50
25/29 ans	56	5	2	37
30/34 ans	49	14	14	22
35/39 ans	15	44	18	24
40/44 ans	23	45	14	18
45/49 ans	7	43	30	20
50/54 ans	8	56	18	18
55/59 ans	10	52	14	24

S'ils sont également majoritairement parisiens jusqu'à 35 ans, les natifs de l'Ille et Vilaine reviennent chez eux beaucoup plus tôt et en plus grand nombre. Entre 45 et 55 ans, 74 % d'entre eux travaillent sur place, ou dans un département voisin.

<i>Localisation géographique selon l'âge des contrôleurs des impôts natifs de Savoie (en %)</i>				
Lieu de travail	Région parisienne	Savoie	Un département voisin	Un autre département
25/29 ans	38	0	13	50
30/34 ans	33	17	17	33
35/39 ans	0	59	12	29
40/44 ans	8	54	23	15
45/49 ans	0	50	17	33
50/54 ans	0	50	43	7
55/59 ans	0	50	33	17

106 savoyards sont contrôleurs des impôts, alors que les emplois sur place sont au nombre de 164. Le retour éventuel au pays ne pose pas trop de problèmes : dès 35 ans, plus de 50 % de savoyards travaillent sur place. On peut noter qu'ils quittent tôt la région parisienne.

Les gardiens de la paix

Au 31 décembre 1998, on dénombrait 88 080 gardiens de la paix natifs d'un département français existant actuellement. Parmi eux, 28 487 (32,3 %) travaillaient dans leur département de naissance et 59 593 (67,7 %) dans un autre département.

Les tableaux ci-après illustrent les retours selon l'âge des natifs de trois départements aux caractéristiques différentes, le Gers très excédentaire pour ce corps, le Var dont le nombre de natifs est très proche du nombre d'emplois sur place et les Bouches-du-Rhône, très déficitaire.

Gardiens de la paix : situation au 31 décembre 1998					
Département	Emplois sur place	Natifs	Natifs travaillant sur place	Natifs travaillant dans un autre département	
				Nombre	%
Gers	38	338	15	323	95,6
Var	1045	1054	275	779	73,9
Bouches-du-Rhône	5557	2725	1564	1161	42,6

<i>Localisation géographique selon l'âge des gardiens de la paix natifs des Bouches-du-Rhône (en %)</i>				
Lieu de travail	Région parisienne	Bouches-du-Rhône	Un département voisin	Un autre département
moins de 25 ans	42	41	0	18
25/29 ans	52	26	1	21
30/34 ans	28	54	2	16
35/39 ans	13	69	3	16
40/44 ans	7	71	3	19
45/49 ans	6	66	6	22
50/54 ans	8	69	8	16

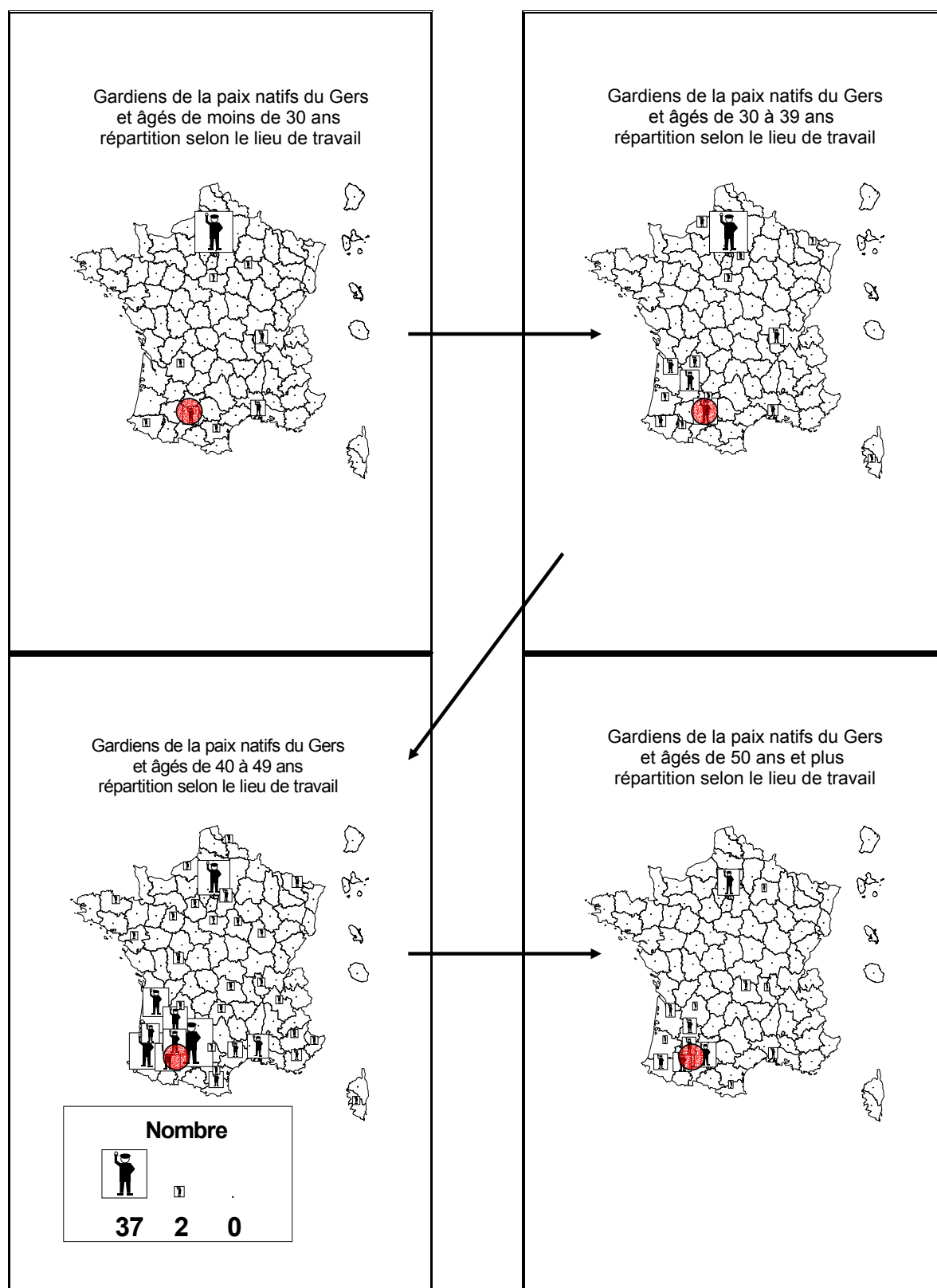
Les Bouches-du-Rhône emploient 5 557 gardiens de la paix, alors que 2 725 natifs ont choisi ce métier. Après un court intermède parisien, le marseillais gardien de la paix revient dans son département de naissance vers 30 ans.

<i>Localisation géographique selon l'âge des gardiens de la paix natifs du Var (en %)</i>				
Lieu de travail	Région parisienne	Var	Un département voisin	Un autre département
moins de 25 ans	41	0	33	25
25/29 ans	58	3	18	21
30/34 ans	34	10	37	18
35/39 ans	24	30	27	20
40/44 ans	17	42	21	21
45/49 ans	8	46	27	20
50/54 ans	8	52	22	18

Les retours dans le Var s'effectuent progressivement, et après 40 ans, deux Varois sur trois travaillent sur place ou dans un département voisin.

<i>Localisation géographique selon l'âge des gardiens de la paix natifs du Gers (en %)</i>				
Lieu de travail	Région parisienne	Gers	Un département voisin	Un autre département
moins de 25 ans	50	0	13	38
25/29 ans	68	0	14	18
30/34 ans	46	0	23	31
35/39 ans	36	0	40	24
40/44 ans	19	6	52	23
45/49 ans	6	5	49	39
50/54 ans	21	10	48	21

Les retours dans le Gers étant très difficiles, les Gersois, après 40 ans, choisissent une affectation dans un département voisin, et notamment en Haute-Garonne, comme on peut le voir sur les cartes ci-après.



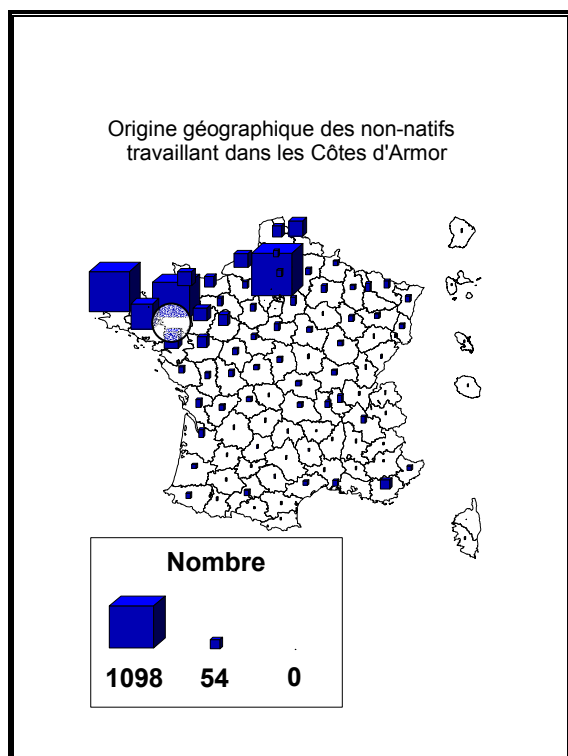
GARDIENS de la PAIX natifs du GERS

Les Côtes d'Armor

On dénombrait, au 31 décembre 1998, 17 625 fonctionnaires civils natifs des Côtes d'Armor. Parmi eux, 5 623 (31,9 %) travaillaient dans leur département de naissance et 12 002 (68,1 %) dans un autre département, dont 3 267 (18,5 %) en région parisienne et 3 916 (22,2 %) dans un département breton voisin.

Les emplois sur place s'élevant à 11 408, les non-natifs occupaient 5 785 emplois, soit un peu plus de 50 %.

1. Les non-natifs

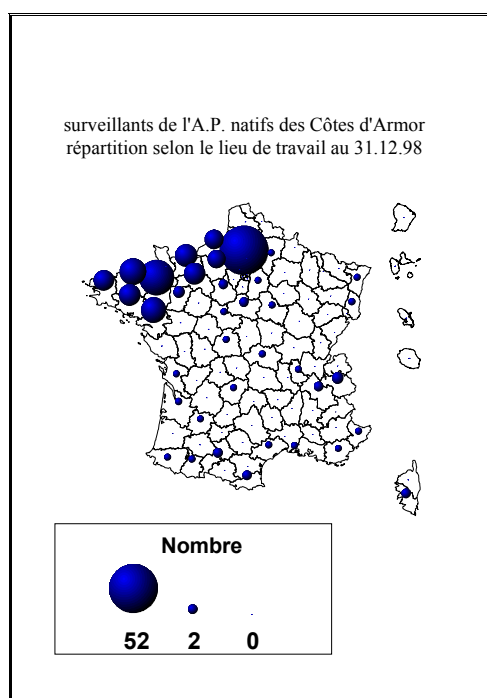
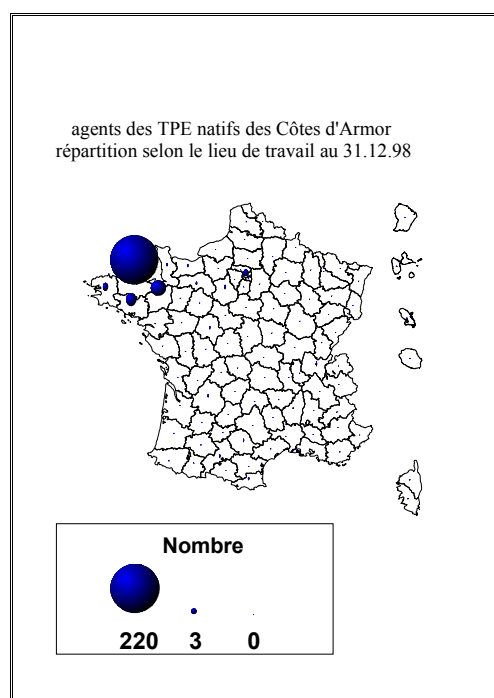


1 098 parisiens de naissance sont en fonction dans les Côtes d'Armor, occupant ainsi près de 10% des emplois locaux mais la plupart des « étrangers » sont de proches voisins : 1 011 natifs du Finistère, 771 d'Ille et Vilaine, 391 du Morbihan, 159 de Loire Atlantique, etc.

2. Les natifs

Leur localisation est très variable selon le métier choisi et le nombre d'emplois sur place :

Localisation géographique des natifs des Côtes d'Armor pour quelques grades						
Grade	Emplois sur place	Natifs des Côtes d'Armor	Lieu de travail en %			
			Côtes d'Armor	Un département voisin	Région parisienne	Un autre département
Agent des TPE	259	278	79	15	1	4
Technicien du ministère de l'agriculture	81	114	53	21	3	24
Surveillant de l'administration pénitentiaire	34	200	8	23	26	44
Maître de conférence	55	203	4	37	16	43



3. Les retours

Localisation géographique selon l'âge des natifs des Côtes d'Armor en %				
Lieu de travail	Région parisienne	Côtes d'Armor	Un département voisin	Un autre département
moins de 25 ans	35	9	17	39
25/29 ans	28	19	16	37
30/34 ans	21	26	20	34
35/39 ans	15	37	23	26
40/44 ans	16	35	23	26
45/49 ans	14	40	21	25
50/54 ans	16	31	23	29

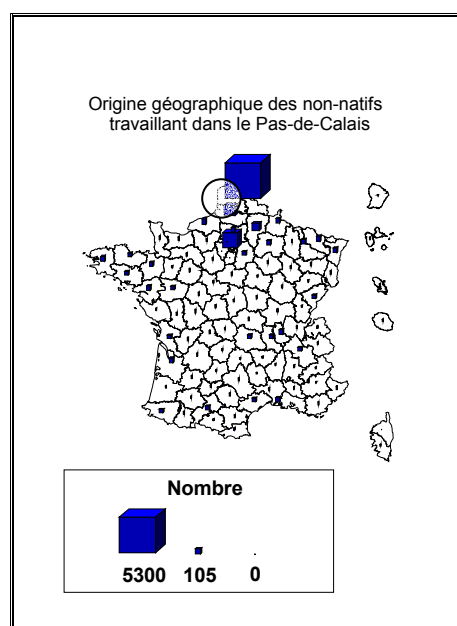
Entre 25 et 49 ans, la proportion de natifs travaillant sur place passe de 9 % à 40 %. On peut en déduire que 31 % des natifs reviennent dans les Côtes d'Armor entre leur 25ème et leur 50ème anniversaire. La moitié de ceux qui ont rejoint la région parisienne reste dans le bassin parisien au moins jusqu'à la retraite.

Le Pas-de-Calais

On dénombrait, au 31 décembre 1998, 52 290 fonctionnaires civils natifs du Pas de Calais. Parmi eux, 24 087 (46,1 %) travaillaient dans leur département de naissance et 28 203 (53,9 %) dans un autre département, dont 6 359 (12,2 %) en région parisienne.

Les emplois sur place s'élevant à 35 353, les non-natifs occupaient 11 266 emplois, soit un peu moins de 32 %.

1. Les non-natifs



980 parisiens de naissance seulement, soit 2,5 % des emplois, sont en fonction dans le Pas-de-Calais contre près de 10 % dans les Côtes d'Armor. Ce manque d'attractivité facilite les retours des natifs qui n'ont essentiellement à subir que la concurrence du grand département voisin : le Nord, dont 5 300 natifs travaillent dans le Pas-de-Calais.

2. Les natifs

Leur localisation dépend essentiellement du déficit d'emplois sur place. Quelques exemples :

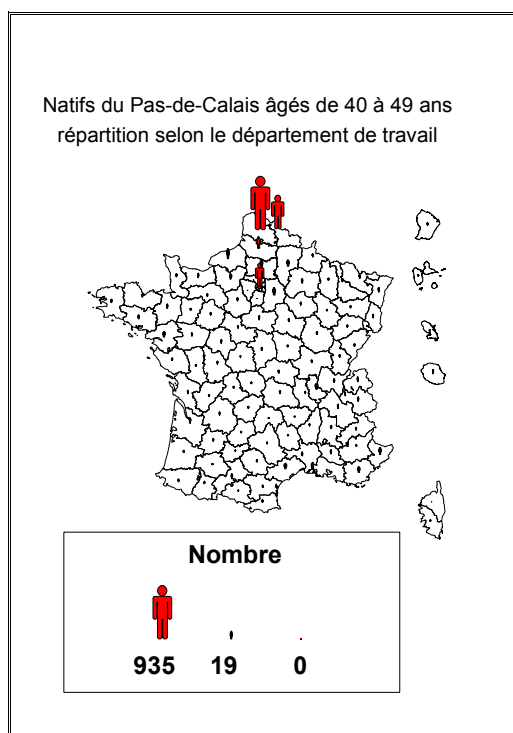
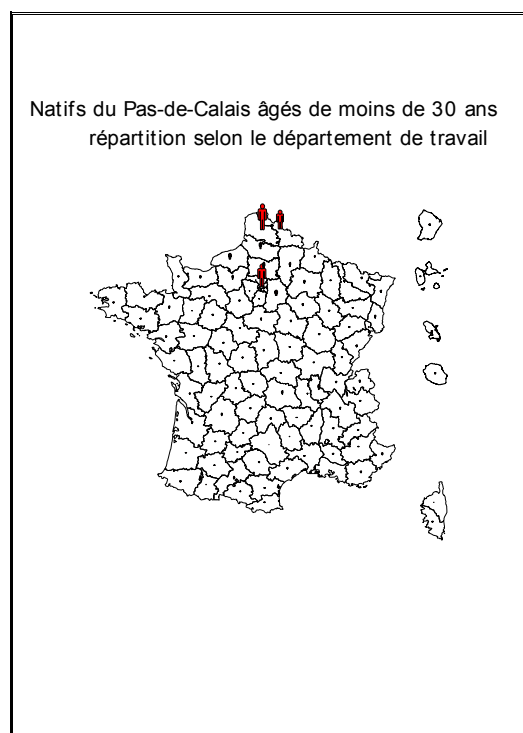
Localisation géographique des natifs du Pas-de-Calais pour quelques grades						
Grade	Emplois sur place	Natifs du Pas-de-Calais	Lieu de travail en %			
			Pas-de-Calais	Un département voisin	Région parisienne	Un autre département
Instituteur	4329	5299	65	15	4	16
Agent des impôts	739	1260	50	17	14	19
Gardien de la paix	2128	7018	25	17	36	22

3. Les retours

Localisation géographique selon l'âge des natifs du Pas-de-Calais en %				
Lieu de travail	Région parisienne	Pas-de-Calais	Un département voisin	Un autre département
moins de 25 ans	30	33	20	17
25/29 ans	18	42	22	17
30/34 ans	11	47	22	21
35/39 ans	11	45	22	21
40/44 ans	10	47	22	21
45/49 ans	9	51	20	21
50/54 ans	7	52	18	24

Entre 25 et 54 ans, la proportion de natifs travaillant sur place passe de 33% à 52%. On peut en déduire que 19% des natifs reviennent dans le Pas-de-Calais entre leur 25ème et leur

55ème anniversaire, l'essentiel des mouvements concernant le retour de ceux qui travaillaient dans la région parisienne.

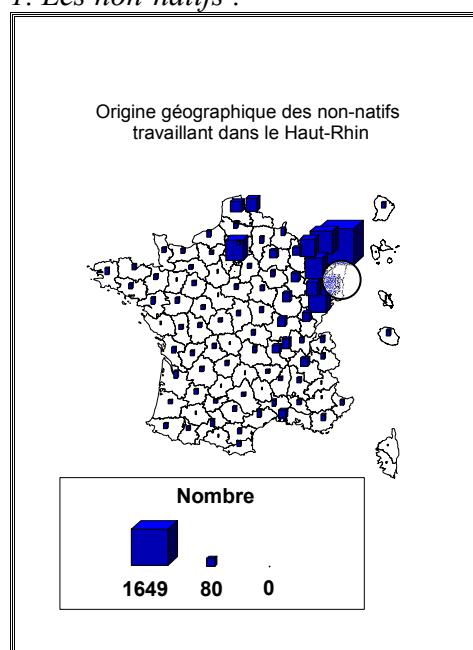


Le Haut-Rhin

On dénombrait, au 31 décembre 1998, 14 336 fonctionnaires civils natifs du Haut Rhin. Parmi eux, 8 351 (58,3 %) travaillaient dans leur département de naissance et 5 985 (41,7 %) dans un autre département, dont 919 seulement (6,4 %) en région parisienne.

Les emplois sur place s'élevant à 17 406, les non-natifs occupaient 9 055 emplois, soit 52 %.

1. Les non-natifs :



Le nombre d'emplois dans le Haut Rhin dépassant largement le nombre de natifs, les « étrangers » y sont nécessaires. On trouve, dans un ordre décroissant : 1 649 natifs du Bas-Rhin, 631 de Moselle, 554 des Vosges, et 549 parisiens.

2. Les natifs

<i>Localisation géographique des natifs du Haut-Rhin pour quelques grades</i>						
Grade	Emplois sur place	Natifs du Haut-Rhin	Lieu de travail en %			
			Haut-Rhin	Un département	Région parisienne	Un autre département
Professeur agrégé	472	469	33	29	11	26
Personnel de catégorie A des impôts	140	130	34	23	16	27
Agent du Trésor	334	245	76	10	2	12

3. Les retours

<i>Localisation géographique selon l'âge des natifs du Haut-Rhin en %</i>				
Lieu de travail	Région parisienne	Haut-Rhin	Un département voisin	Un autre département
moins de 25 ans	13	44	19	24
25/29 ans	11	50	21	19
30/34 ans	5	58	18	18
35/39 ans	5	63	15	17
40/44 ans	5	63	15	12
45/49 ans	4	60	20	15
50/54 ans	3	63	21	13

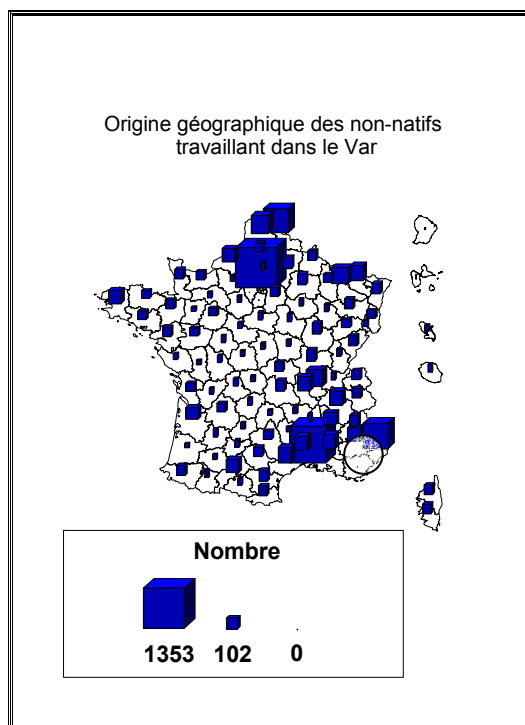
Dès l'âge de 35 ans, 63 % des Hauts-Rhinois d'origine travaillent sur place. C'est un record national. Parallèlement, le nombre de natifs du Haut-Rhin travaillant dans la région parisienne est très faible, même parmi les très jeunes fonctionnaires.

Le Var

On dénombrait, au 31 décembre 1998, 14 014 fonctionnaires civils natifs du Var. Parmi eux, 5 347 (38,2 %) travaillaient dans leur département de naissance et 8 667 (61,8 %) dans un autre département, dont 1 892 en région parisienne et 1 496 dans les Bouches du Rhône.

Les emplois sur place s'élevant à 20 770, les non-natifs occupaient donc 15 423 emplois, soit 3 emplois sur 4.

1. Les non-natifs



Le nombre d'emplois dans le Var dépassant largement le nombre de natifs, la plupart des emplois sont occupés par des fonctionnaires venant d'ailleurs. L'attrait climatique semble jouer, puisque tous les départements, même éloignés, contribuent à la variété des origines des fonctionnaires travaillant dans le Var.

2. Les natifs

Localisation géographique des natifs du Var pour quelques grades						
Grade	Emplois sur place	Natifs du Var	Lieu de travail en %			
			Var	Un département voisin	Région parisienne	Un autre département
Officier de paix de la police nationale	175	219	21	23	32	23
Professeur des écoles	1323	1788	51	17	11	22
Ouvrier d'entretien et d'accueil des établissements d'enseignement	468	691	73	10	3	14

3. Les retours

<i>Localisation géographique selon l'âge des natifs du Var (en %)</i>				
Lieu de travail	Région parisienne	Var	Un département voisin	Un autre département
moins de 25 ans	31	22	18	28
25/29 ans	16	36	21	28
30/34 ans	12	33	17	38
35/39 ans	10	39	14	38
40/44 ans	12	40	16	32
45/49 ans	11	43	16	31
50/54 ans	8	44	20	28

Le retour des Varois est rendu difficile par l'attrait qu'exerce le département sur les fonctionnaires de tous les horizons géographiques. Progressivement, 22 % des natifs regagnent cependant le Var entre 25 et 55 ans.

Données chiffrées par département

Les ex-départements de la Seine et de la Seine-et-Oise, supprimés lors de la réforme administrative de 1964, ont été regroupés sous l'appellation Seine-Seine-et-Oise qui correspond aux départements actuels suivants : Ville de Paris, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise. Les deux départements corses sont regroupés.

Département	Natifs	Emplois sur place	% de fonctionnaires natifs travaillant ailleurs	% de fonctionnaires non-natifs	(emplois - natifs) / emplois (en %) (1)	(natifs - emplois) / natifs (en %) (2)
Ain	8940	10540	58,7	65,0	15,2	-
Aisne	17499	13181	61,3	48,6	-	24,7
Allier	12263	8440	67,2	52,3	-	31,2
Alpes-de-Haute-Provence	3200	3903	64,8	71,1	18,0	-
Hautes-Alpes	4161	3865	66,5	63,9	-	7,1
Alpes-Maritimes	12784	24003	46,9	71,7	46,7	-
Ardèche	6468	5466	68,7	63,0	-	15,5
Ardennes	12052	8035	59,1	38,7	-	33,3
Ariège	6022	3689	73,0	55,9	-	38,7
Aube	8746	7524	59,7	53,1	-	14,0
Aude	11400	7451	70,4	54,7	-	34,6
Aveyron	10096	5837	69,2	46,7	-	42,2
Bouches-du-Rhône	35033	54203	46,0	65,1	35,4	-
Calvados	14698	17736	53,8	61,7	17,1	-
Cantal	6611	4122	65,4	44,4	-	37,6
Charente	9860	7998	65,7	57,8	-	18,9
Charente-Maritime	13969	13614	65,4	64,5	-	2,5
Cher	7874	7980	64,8	65,3	1,3	-
Corrèze	9732	6478	66,2	49,3	-	33,4
Corse	7737	9212	43,6	52,7	16,0	-
Côte-d'Or	15091	16682	56,8	60,9	9,5	-
Côtes-d'Armor	17625	11408	68,1	50,7	-	35,3
Creuse	5342	3735	66,5	52,1	-	30,1
Dordogne	12462	9385	67,0	56,2	-	24,7
Doubs	15721	15668	53,8	53,7	-	0,3
Drôme	9628	9729	65,4	65,8	1,0	-
Eure	8649	12435	60,9	72,8	30,4	-
Eure-et-Loir	8417	9499	61,7	66,1	11,4	-
Finistère	25754	18190	62,5	46,8	-	29,4
Gard	12949	12997	63,6	63,8	0,4	-
Haute-Garonne	22090	35779	55,7	72,7	38,3	-
Gers	5832	4221	71,4	60,5	-	27,6
Gironde	27048	36448	51,0	63,6	25,8	-
Hérault	18182	24651	58,6	69,4	26,2	-
Ille-et-Vilaine	20371	24728	56,3	64,0	17,6	-
Indre	7859	6222	66,6	57,9	-	20,8
Indre-et-Loire	11099	13710	62,2	69,4	19,0	-
Isère	20851	28628	51,1	64,4	27,2	-
Jura	9275	6696	64,6	51,0	-	27,8
Landes	7394	7335	65,1	64,8	-	0,8
Loir-et-Cher	6834	6961	65,6	66,2	1,8	-
Loire	23283	16117	56,1	36,6	-	30,8
Haute-Loire	6772	4425	64,9	46,4	-	34,7
Loire-Atlantique	22619	28320	50,7	60,6	20,1	-
Loiret	12338	16877	57,2	68,7	26,9	-
Lot	5796	4140	72,1	60,9	-	28,6
Lot-et-Garonne	9976	7322	70,4	59,6	-	26,6
Lozère	3426	2438	67,9	54,9	-	28,8

Département	Natifs	Emplois sur place	% de fonctionnaires natifs travaillant ailleurs	% de fonctionnaires non-natifs	(emplois - natifs) / emplois (en %) (1)	(natifs - emplois) / natifs (en %) (2)
Maine-et-Loire	14628	13897	63,2	61,3	-	5,0
Manche	15007	11373	60,2	47,5	-	24,2
Marne	15588	17378	54,4	59,1	10,3	-
Haute-Marne	8530	5730	65,9	49,2	-	32,8
Mayenne	7123	5384	66,3	55,4	-	24,4
Meurthe-et-Moselle	26917	23983	57,1	51,8	-	10,9
Meuse	8390	5719	66,3	50,6	-	31,8
Morbihan	14935	12348	68,2	61,5	-	17,3
Moselle	31389	28109	48,2	42,1	-	10,4
Nièvre	7765	5972	66,7	56,7	-	23,1
Nord	78236	68595	44,1	36,3	-	12,3
Oise	12836	17331	54,5	66,3	25,9	-
Orne	8521	6719	69,3	61,1	-	21,1
Pas-de-Calais	52290	35353	53,9	31,9	-	32,4
Puy-de-Dôme	18114	20311	51,3	56,6	10,8	-
Pyrénées-Atlantiques	15792	14543	60,8	57,5	-	7,9
Hautes-Pyrénées	8595	6261	68,1	56,2	-	27,2
Pyrénées-Orientales	9646	9848	60,1	60,9	2,1	-
Bas-Rhin	23549	29176	37,2	49,3	19,3	-
Haut-Rhin	14336	17406	41,7	52,0	17,6	-
Rhône	32520	47453	52,0	67,1	31,5	-
Haute-Saône	8128	5793	67,0	53,7	-	28,7
Saône-et-Loire	17363	13331	60,0	47,9	-	23,2
Sarthe	13260	11858	58,7	53,8	-	10,6
Savoie	9784	9869	58,5	58,9	0,9	-
Haute-Savoie	8870	13083	54,5	69,1	32,2	-
Seine-Seine-et-Oise	215877	341470	41,5	63,0	36,8	-
Seine-Maritime	30405	34109	41,9	48,2	10,9	-
Seine-et-Marne	14059	30866	60,2	81,9	54,5	-
Deux-Sèvres	10568	7134	68,7	53,6	-	32,5
Somme	17069	15777	50,9	46,8	-	7,6
Tarn	11505	7527	68,0	51,1	-	34,6
Tarn-et-Garonne	6322	4882	71,4	63,0	-	22,8
Var	14014	20770	61,8	74,3	32,5	-
Vaucluse	8658	11698	63,2	72,7	26,0	-
Vendée	9414	7852	65,4	58,5	-	16,6
Vienne	11994	13193	58,5	62,2	9,1	-
Haute-Vienne	11599	11088	57,6	55,6	-	4,4
Vosges	15068	9661	62,0	40,8	-	35,9
Yonne	7917	8644	62,2	65,4	8,4	-
Territoire-de-Belfort	4499	3888	70,2	65,5	-	13,6
Guadeloupe	16802	12377	47,9	29,2	-	26,3
Martinique	19362	12121	50,9	21,6	-	37,4
Guyane	2305	5187	32,8	70,1	55,6	-
Réunion	14978	19725	28,2	45,5	24,1	-

(1) Pour les seuls départements déficitaires en agents publics.

(2) Pour les seuls départements excédentaires en agents publics.

Annexe 5

La mobilité des agents titulaires de l'État

Aline Pauron

Division Exploitation des fichiers administratifs sur l'emploi et les revenus, Insee

La mobilité des agents titulaires de l'État est étudiée selon plusieurs angles. Les trois formes de mobilité retenues sont la mobilité géographique, correspondant à un changement de zone de fonction ou de département à l'intérieur de la même zone, la mobilité catégorielle mesurée par un changement de catégorie socioprofessionnelle, et la mobilité structurelle définie comme un changement de ministère ou de grande entité à l'intérieur du même ministère. Les mobilités qui sont examinées, dans cette étude, peuvent être qualifiées de mobilités « fortes » : la mobilité géographique, par exemple, n'intègre pas les changements d'établissement au sein d'un même département, de même le changement de corps ou de grade au sein d'une même catégorie socioprofessionnelle n'est pas examiné, ni même, dans la plupart des cas, le changement de direction au sein d'un même département ministériel pour l'examen de la mobilité structurelle. En moyenne, ces taux de mobilité varient entre 1989 et 2001 de 1,6 à 4,5 %. Les agents mobiles n'ont pas exactement le même profil selon le type de mobilité : la mobilité géographique concerne plus particulièrement les jeunes, cadres administratifs et techniques, ou encore les personnels de la police et des prisons et les professions intermédiaires administratives, de police et de prisons. La mobilité catégorielle est plutôt l'apanage des femmes plus âgées, et concerne particulièrement les professions intermédiaires de l'enseignement du fait de la reclassification des instituteurs en professeurs des écoles. Enfin, la mobilité structurelle, comme la mobilité géographique est plutôt ouverte aux jeunes cadres administratifs et professions intermédiaires administratives, de police et de prisons mais aussi aux employés et personnel de services. Même si leurs caractéristiques globales sont différentes, ces trois mobilités apparaissent liées entre elles : le fait de connaître une des formes de mobilité accroît la probabilité de connaître les deux autres.

L'objet de l'étude est d'évaluer la mobilité des agents de l'État à moyen terme (entre 1989 et 2001) à partir de la source fichiers de paye de l'État (cf. encadré 1). Elle porte sur les agents titulaires civils des ministères civils présents dans le fichier de paye deux années consécutives. Les militaires, les stagiaires, les personnes en congé de longue durée ou encore, pour le ministère de l'Éducation nationale, les personnes en formation initiale sont exclus de l'analyse. Sur les années 2000 et 2001, cette population représente 1,6 million d'agents, soit 90 % des agents présents en 2000, dont l'identifiant est reconnu ¹⁴.

L'étude portera sur les mobilités qui peuvent être appréhendées à partir des fichiers de paye des agents de l'État. Seront, de ce fait, exclues de l'analyse les mobilités entre l'État et les autres secteurs d'activité (autres fonctions publiques ou secteur privé). De même, en raison de

¹⁴ Pendant toute l'année 2000, on compte 1 797 000 agents présents. Parmi eux, on dénombre 1 735 500 titulaires civils des ministères civils (hors congés longues durées et services de formation de l'Éducation nationale). Parmi ces derniers 1 625 000 agents sont également présents l'année suivante, en 2001.

la nature de la source, l'impact sur les mobilités de certaines dispositions statutaires (cf. encadré 2), telles les mises à disposition, ne pourront être étudiées.

L'absence de suivi longitudinal sur longue période des agents de l'État nécessite de travailler en évolution annuelle, c'est-à-dire en observant les taux de mobilité $n/n-1$: si cela interdit d'analyser les trajectoires professionnelles individuelles, cela permet cependant d'étudier sur l'ensemble de la population, précisée ci-dessus, l'évolution dans le temps des différentes formes de mobilités examinées.

L'étude s'intéressera en premier lieu à trois formes de mobilité.

- La mobilité géographique est celle qui est appréhendée le plus facilement. L'analyse porte sur les changements de département de fonction, et plus globalement de zone de fonction (cf. partie 1).
- La mobilité par catégorie socioprofessionnelle permet d'analyser les parcours professionnels de manière plus approfondie qu'une simple analyse des changements de catégorie statutaire - A, B, C - (cf. partie 2). Par construction, elle intègre cependant en partie cette dimension puisque les instituteurs et les professeurs des écoles relèvent de deux catégories socioprofessionnelles différentes.
- Dans une troisième partie, on étudiera la mobilité structurelle, c'est-à-dire la mobilité entre ministères et, au sein des ministères, entre leurs différents services : pour cela, on a distingué dans chaque ministère les services centraux des services déconcentrés, dans la mesure où le passage des uns aux autres présente une rupture professionnelle forte.

Dans une quatrième partie, on s'efforcera de modéliser les critères discriminants de la mobilité des agents afin d'examiner si au-delà de leurs caractéristiques propres, les mobilités étudiées sont liées.

Les mobilités qui sont examinées, dans cette étude, peuvent être qualifiées de mobilités « fortes » : la mobilité géographique, par exemple, n'intègre pas les changements d'établissement au sein d'un même département ; de même le changement de corps ou de grade au sein d'une même catégorie socioprofessionnelle n'est pas examiné, ni même dans bien des cas le changement de direction au sein d'un ministère.

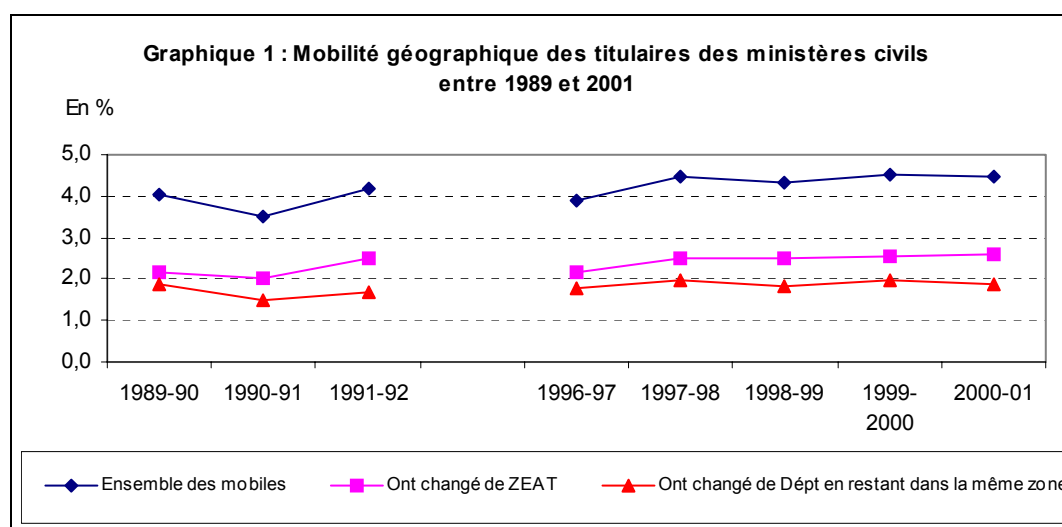
Des taux de mobilité géographique stables depuis douze ans

La mobilité correspond, dans cette étude, à un changement géographique, mesuré par un changement de département, et de façon plus large de zone d'aménagement du territoire (ZEAT). Les zones sont des regroupements de plusieurs régions. Elles permettent le découpage de la France métropolitaine en huit entités situées géographiquement aux quatre points cardinaux (Nord, Est, Ouest, Sud). Elles sont composées de la manière suivante :

- la zone appelée « Île-de-France » concerne la région Île-de-France,
- la zone « Bassin parisien » concerne les régions situées autour de l'Île-de-France (la Picardie, la Champagne-Ardenne, la Basse et la Haute-Normandie, le Centre, la Bourgogne),
- la zone « Nord » concerne la région du Nord-Pas-de-Calais,
- la zone « Est » concerne la Lorraine, l'Alsace et la Franche-Comté,
- la zone « Ouest » concerne les régions des Pays de la Loire, de Bretagne, et de Poitou-Charentes,

- la zone « Sud-Ouest » regroupe l'Aquitaine, le Midi-Pyrénées et le Limousin,
- la zone « Centre-Est » regroupe Rhône-Alpes et Auvergne,
- la zone « Méditerranée » regroupe les régions du Languedoc-Roussillon, de Provence-Alpes-Côte d'Azur, et de Corse.

Les DOM, les TOM et l'étranger sont regroupés dans une neuvième entité dénommée : « autres régions ».



Cette mobilité géographique est bien souvent souhaitée par l'agent, mais elle peut être aussi vécue comme une contrainte, dans le cadre par exemple de la délocalisation d'un service d'un ministère. Dans un grand nombre de cas, cette mobilité permet un retour (ou un rapprochement) vers la région d'origine, après, dans certains cas, une première affectation dans les zones géographiques les moins attractives, l'État devant assurer une répartition équilibrée des services publics sur l'ensemble du territoire. Ce retour vers la région d'origine est analysé dans une étude récente de Pierre Massal (cf. annexe 4).

Sur la période 1989-2001, entre deux années consécutives, les mouvements à l'intérieur des zones géographiques ou entre les différentes zones géographiques des titulaires civils de l'État sont stables et représentent en moyenne 4,2 % des agents présents. Les changements de ZEAT, de l'ordre de 2,4 % par an, sont plus importants que les changements de département de fonction à l'intérieur de la même zone géographique. Entre 2000 et 2001, 42 000 personnes ont changé de ZEAT et 30 500 ont changé de département à l'intérieur de la même zone géographique (cf. tableau 1).

La mobilité géographique varie selon la zone de fonction : les agents parisiens sont plus mobiles que les autres. 7,3 % d'entre eux ont changé de ZEAT ou de département entre 2000 et 2001, alors que 4,6 % l'ont fait dans le Bassin parisien et qu'ils n'étaient, en comparaison, que 3,5 %, en moyenne, dans cette situation, dans les autres zones de fonction.

Les franciliens sont attirés pour 10,3 % d'entre eux par la Méditerranée et 9,2 % par le Sud-Ouest. Cependant, 40,9 % d'entre eux restent dans la même zone et changent uniquement de département.

Les agents travaillant dans l'Ouest sont beaucoup plus stables que les agents d'Île-de-France. Lorsqu'ils changent de zone, ils se dirigent plus volontiers vers l'Île-de-France, le Bassin parisien ou bien le Sud-Ouest.

*Tableau 1 : Où vont les agents de l'État mobiles ?
Changement de zone géographique entre 2000 et 2001*

	Agents de l'État présents en 2000 et 2001			ZEAT de destination des mobiles en 2001 (pourcentage de mobiles par rapport au total des mobiles de la ZEAT d'origine)									
ZEAT d'origine	Présents en 2000	Taux de mobilité en 2001 en %	Mobiles en 2001	Ile-de-France	Bassin parisien	Centre-Est	Est	Ouest	Sud-Ouest	Méditerranée	Nord	Autres régions *	Total
Ile-de-France	353 223	7,3	25 716	40,9	10,9	6,9	3,3	8,9	9,2	10,3	3,6	5,9	100
Bassin parisien	267 657	4,6	12 318	15,0	34,6	8,3	5,0	12,9	8,6	8,7	3,6	3,4	100
Centre-Est	175 345	3,9	6 787	16,8	8,1	45,1	3,9	3,0	5,5	12,8	1,3	3,3	100
Est	143 305	3,6	5 158	9,3	10,2	8,1	47,3	4,4	5,0	9,0	1,5	5,2	100
Ouest	170 412	3,3	5 546	11,7	9,2	3,3	1,9	51,0	9,4	5,3	1,3	6,9	100
Sud-Ouest	164 712	3,4	5 529	12,7	6,4	4,3	2,0	5,8	53,8	9,5	0,7	4,9	100
Méditerranée	183 416	3,1	5 749	11,3	4,6	9,0	2,1	3,0	9,3	50,1	1,1	8,6	100
Nord	102 015	3,5	3 549	11,4	12,6	6,8	3,1	6,7	7,2	10,4	37,7	4,1	100
Autres régions *	64 995	3,3	2 164	32,8	6,4	5,7	3,9	12,7	10,4	17,8	1,6	8,8	100
Ensemble	1 625 080	4,5	72 516	23,6	13,6	10,5	6,5	11,2	11,9	13,2	4,3	5,4	100

* Autres régions : DOM TOM et Étranger

Source : fichier s de paye des agents de l'État

Lecture : Parmi les 353 223 agents présents en Île-de-France en 2000, 25 716 ont eu une mobilité géographique, 40,9 % sont restés dans la même région mais ont changé de département, 10,9 % sont partis vers le Bassin parisien (hors Île-de-France), 6,9 % vers le Centre-Est,...

Presque un agent sur deux travaillant en Méditerranée reste dans la même région, les autres se dirigent vers l'île-de-France, le Centre-Est ou le Sud-Ouest.

Les agents travaillant dans le Nord de la France sont beaucoup moins stables : seuls 37,7 % d'entre eux changent de département à l'intérieur de la même zone. Ils sont attirés par un emploi situé en Île-de-France, dans le Bassin parisien ou à l'extrême dans une région méditerranéenne.

Les agents travaillant dans l'Est sont presque aussi stables que ceux de l'Ouest. Ils sont attirés par les mêmes régions que les agents du Nord, mais dans une moindre importance.

Le comportements des agents du Centre-Est sont différents de ceux de l'Est : ils sont plus nombreux à se diriger vers un emploi parisien (16,8 %) et à traverser la France pour se rendre en Méditerranée (12,8 %).

En 1988, Monique Méron a réalisé une étude sur la mobilité géographique des agents salariés de l'État entre 1978 et 1984 (cf. Bibliographie). Plus de 17 % des agents titulaires et non-titulaires des services civils de l'État en métropole avaient changé de département d'affectation en six ans. Entre 1989 et 2001, le taux moyen de mobilité géographique mesuré dans cette étude est de 4,2 %, ce qui donne un taux cumulé de 25 % en six ans, soit 8 points de plus qu'entre 1978 et 1984, sur un champ pratiquement comparable.

Le fait que les franciliens soient plus mobiles que les autres est une conclusion commune aux différentes études. L'attrait héliotropisme du soleil, des régions de la Côte d'Azur et du littoral joue toujours et dans la même proportion. Entre 2000 et 2001, un tiers des agents a choisi une mobilité vers le soleil (Ouest, Sud-Ouest ou Méditerranée).

Entre 1978 et 1984, les personnels ayant changé de département étaient en majorité des jeunes (54 % avaient moins de 30 ans), plus souvent des hommes que des femmes et des cadres, ingénieurs ou magistrats plutôt que des enseignants. En 2000, les profils des agents mobiles géographiques sont à peu près les mêmes : ce sont toujours des jeunes (63 % de moins de 40 ans), et des catégories A. Si les femmes sont autant représentées que les hommes, en poids relatif, cette mobilité concerne plutôt les hommes (cf. tableau 5).

Une mobilité « catégorielle » fortement influencée par les mesures gouvernementales affectant certaines catégories de personnel

La mobilité peut correspondre à un changement de corps ou plus largement à un changement de catégorie socioprofessionnelle. La mobilité par changement de corps est très souvent due à une promotion ou à la réussite aux concours internes proposés aux différentes catégories de personnels : il ne s'agit pas toujours d'un changement catégorique de fonction, mais souvent d'une volonté d'améliorer la situation professionnelle de l'agent, par l'accès au corps supérieur à celui occupé.

Le changement de corps peut aussi intervenir suite à un détachement.

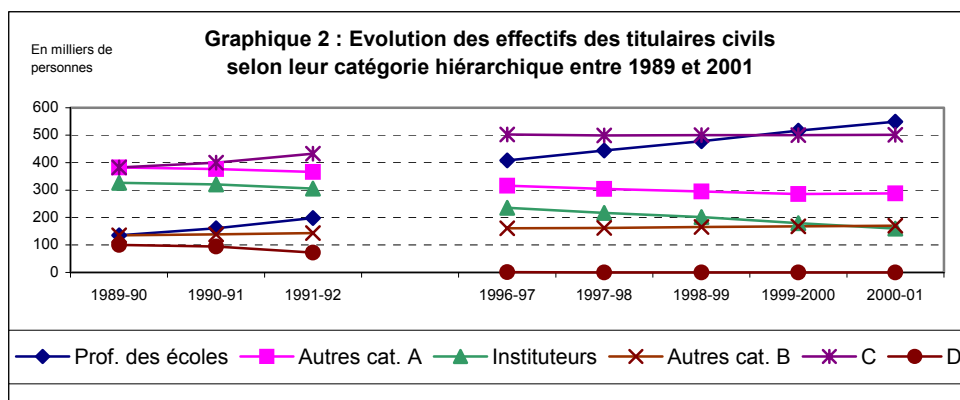
Il peut aussi résulter d'un reclassement en application de mesures gouvernementales visant à améliorer la situation professionnelle de certaines catégories d'agents. On peut citer à ce titre, le reclassement des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. Dans ce cas, la mobilité par changement de corps ne peut être considérée comme un changement d'activité professionnelle.

Avec les fichiers de paye, source utilisée ici, l'analyse de cette mobilité par changement de corps s'avère difficile ; les nomenclatures en vigueur datent de 1978 et leur actualisation annuelle pour suivre la « vie » des corps (créations, réformes, extinction...) ne permet pas de distinguer ce qui correspond aux situations présentées ci-dessus (un réel changement de corps) d'un simple changement de dénomination dans les fichiers de paye de certains corps suite par exemple à leur fusion.

Aussi pour analyser la mobilité catégorielle, la nomenclature retenue pour cette première étude est la catégorie socioprofessionnelle, plus agrégée que celle des corps et grades, mais qui est stable entre 1989 et 2001. Par exemple, la CSP des professeurs et chercheurs regroupe les corps de professeurs d'université et les directeurs de recherche de 1^{ère} classe et de classe exceptionnelle, les professeurs d'université et les directeurs de recherche de 2^{ème} classe, les professeurs de niveau équivalent, les directeurs des grands établissements d'enseignement supérieur et les professeurs de l'enseignement maritime.

Ce choix a bien sûr une incidence sur les ordres de grandeur affichés pour cette mobilité. Plus le choix se porte sur une nomenclature détaillée, plus la mobilité paraît élevée. Ce n'est donc pas tant le niveau du taux de la mobilité qu'il faut regarder que son évolution dans le temps.

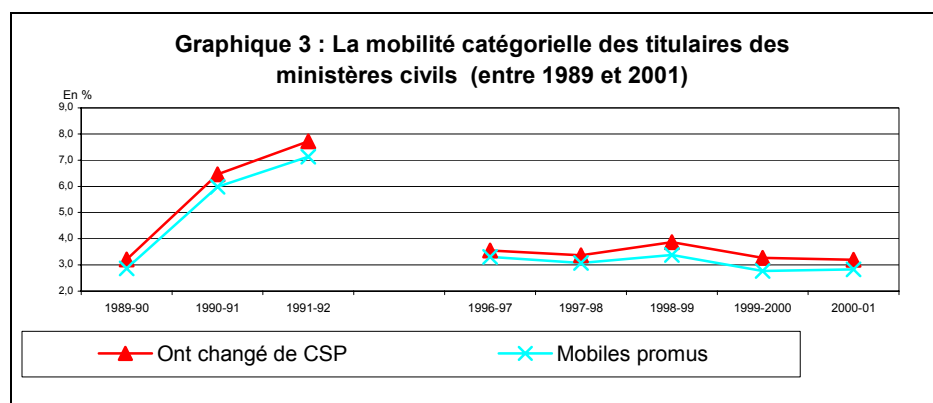
Comme le montrent les graphiques suivants, l'impact des reclassements, suite à la signature du protocole « Durafour » du 9 février 1990, est loin d'être négligeable sur l'évolution des structures hiérarchiques et la mesure de la mobilité catégorielle. Ce protocole d'accord avait prévu la transformation progressive, pendant les sept années de la durée du plan, des emplois de catégorie D en emplois de catégorie C. En 1996, les agents de catégorie D représentent moins de 800 personnes et en 1998, tous les agents de catégorie D sont reclassés en niveau C.



Les reclassements, les deux premières années du plan, de 20 000 à 30 000 agents de catégorie D en catégorie C, expliquent la tendance ascendante de la mobilité catégorielle entre 1989 et 1991. De 3,2 % en 1989, elle est passée à 7,7 % en 1991 (cf. graphique 3).

Depuis la fin du plan de reclassement des catégories D, le taux de mobilité catégorielle est revenu à son niveau antérieur, soit 3,5 % environ.

Entre 2000 et 2001, 3,2 % des agents présents ont ainsi changé de catégorie socioprofessionnelle : parmi les mobiles, 47,8 % appartiennent à la catégorie « Profession intermédiaire de l'enseignement », alors qu'ils ne représentent que 10,9% des titulaires civils en 2000 (tableaux 2 et 5). Parmi ces enseignants, 13 % des instituteurs ou assimilés instituteurs, appartenant à la catégorie B, ont été reclassés dans la catégorie des professeurs certifiés ou assimilés de catégorie A. De même, 23 % des professeurs d'enseignement général des collèges ont été reclassés dans la catégorie des professeurs certifiés. Cette « mobilité » vient, elle aussi, des mesures des transformations d'emplois spécifiques au personnel enseignant, permettant une amélioration de leur carrière.



Par ailleurs, parmi les professeurs certifiés ou assimilés, 1 700 titulaires sont devenus des professeurs agrégés et 800 des personnels de direction.

La mobilité correspondante au changement de catégorie socioprofessionnelle est fortement liée à la promotion des agents : 88,4 % des mobiles ayant changé de catégorie socioprofessionnelle entre 2000 et 2001 ont également changé de niveau hiérarchique (tableau 2). Ce niveau hiérarchique correspond à un détail des trois catégories hiérarchiques (A, B, C), déterminé à partir du grade.

Tableau 2 : Répartition des effectifs des titulaires des ministères civils présents en 2000 selon la CSP d'origine et taux de mobilité catégorielle en 2001

Catégorie hiérarchique	CSP d'origine en 2000	Présents en 2000	Taux de mobilité en 2001	CSP la plus fréquente en 2001 pour les mobiles
A	Personnels de direction	7 943	4,2	Magistrats
	Magistrats	5 858	3,6	Personnels de direction
	Cadres niveau administrateur	4 255	6,7	Personnels de direction
	Cadres niveau attaché ou inspecteur des services extérieurs	67 734	1,0	Cadres niveau administrateur
	Cadres niveau ingénieur en chef	3 888	3,2	Personnels de direction
	Cadres niveau ingénieur des travaux	21 400	1,9	Cadres niveau ingénieur en chef
	Professeurs et chercheurs	21 899	0,7	Maîtres de conférence
	Maîtres de conférence et maîtres assistants, chargés de recherche	32 963	4,6	Professeurs et chercheurs
	Personnels de direction, d'inspection et d'orientation du second degré	34 008	0,7	Professeurs certifiés et assimilés
	Professeurs agrégés	61 044	1,2	Maîtres de conférence
	Professeurs certifiés et assimilés	548 196	0,6	Professeurs agrégés
	Professions médicales	2 612	1,3	Personnels de direction
	Professions culturelles	3 089	2,0	Personnels de direction
	Autres A	1 206	0,0	
B	Professeurs de collège	18 264	23,4	Prof. certifiés et assimilés
	Instituteurs et assimilés	159 456	13,0	Prof. certifiés et assimilés
	Professions intellectuelles diverses	1 484	3,4	Professions culturelles
	Professions intermédiaires de la santé	7 198	0,4	PI de technicien
	Professions intermédiaires du travail	9 247	1,1	Personnels de direction
	Professions intermédiaires administratives de contrôleur principal ou de secrétaire de classe exceptionnelle	20 810	2,7	Cadres de niveau attaché ou inspecteur des services extérieurs
	Professions intermédiaires administratives de contrôleur ou de secrétaire de classe normale	87 428	4,2	Cadres de niveau attaché ou inspecteur des services extérieurs
	Professions intermédiaires de la police et des prisons	12 323	0,7	Cadres de niveau attaché ou inspecteur des services extérieurs
	Professions intermédiaires de technicien chef	6 714	1,7	Cadres niveau ingénieur des travaux
	Professions intermédiaires de technicien	25 403	4,0	PI de technicien chef
	Agents techniques	11 377	4,2	PI de technicien
	Maîtrise ouvrière	18 296	1,4	PI de technicien
	Autres B (y compris Clergé)	1 369	0,5	
C	Employés	215 995	2,7	PI administrative de contrôleur ou de secrétaire
	Personnel de service	83 031	3,6	Ouvriers qualifiés
	Brigadiers ou brigadiers chefs	20 663	0,4	PI de la police et des prisons
	Gardiens ou sous brigadiers	84 985	2,5	Brigadiers ou brigadiers chefs
	Ouvriers qualifiés	61 845	3,2	Maîtrise ouvrière
	Ouvriers non qualifiés	4 267	11,3	Ouvriers qualifiés
	Autres C	64	0,0	
Total A, B et C	Ensemble des titulaires civils des ministères civils présents en 2000 et 2001	1 625 080	3,2	

Source : fichiers de paye des agents de l'État

Lecture : Parmi les 215 995 employés présents en 2000 dans les ministères civils, 2,7 % ont changé de CSP en 2001. Parmi ces agents mobiles en 2001, la CSP la plus fréquente est la « Profession intermédiaire administrative de contrôleur ou de secrétaire ».

Une mobilité « structurelle » plutôt interne à chaque ministère

La mobilité structurelle, à l'intérieur de la fonction publique de l'État correspond à un changement de ministère ou de service à l'intérieur d'un ministère.

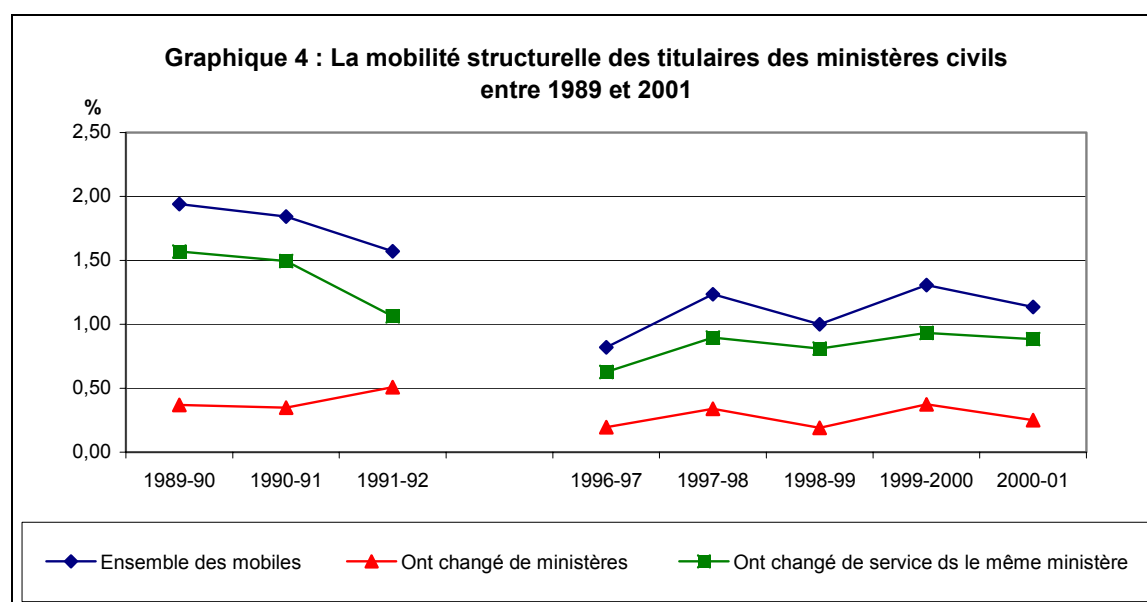
Comme pour la mesure de la mobilité catégorielle, la mesure de la mobilité structurelle est dépendante du niveau d'agrégation retenu.

Afin d'éviter d'intégrer les restructurations des ministères et services, qui font artificiellement passer d'un ministère à l'autre ou d'un service ministériel à un autre les agents concernés, le choix a été fait de retenir une nomenclature relativement agrégée. Par ce choix, il s'agit de mesurer des mobilités professionnelles fortes.

Le ministère de l'équipement inclut ainsi le ministère de l'écologie ; le ministère de l'intérieur inclut le budget des DOM-TOM ; et le ministère de l'économie et des finances inclut le budget de l'industrie sur toute la période étudiée (tableau 3). Le ministère des anciens combattants, intégré avec la ministère de la défense en 2000, a été exclu de l'étude (cf. encadré 1).

Les services de l'éducation nationale ont ainsi été répartis en cinq entités : les administrations centrales (éducation et recherche), les services des rectorats et des académies, l'enseignement du 1^{er} degré, l'enseignement du 2nd degré (collèges, lycées, lycées professionnels et autres établissements), l'enseignement supérieur (universités, IUT, IUFM, et autres établissements du supérieur). Les services de la formation initiale et professionnelle ont été exclus, parce qu'ils introduisaient un biais dans l'analyse. En effet, trois quarts des personnels en formation l'année N intègrent un service de l'enseignement du 1^{er} ou du 2nd degré l'année suivante.

Les autres ministères, plus petits, ont été divisés, selon leur taille, entre deux et six services. Seuls les services du Premier ministre forment une seule entité.



Entre deux années consécutives, les mouvements inter-ministériels ou intra-ministériels des titulaires civils de l'État sont en moyenne de 1,4 % des agents présents dans les ministères civils (tableau 8).

Entre 1989 et 2001, la mobilité structurelle varie de 0,8 % à 1,9 %. Pendant la première période (1989-1992), elle se situe autour de 1,8 % et pendant la seconde période (1996-2001), elle est plus faible, autour de 1,1 % (graphique 4).

Ce faible taux de mobilité « structurelle » se décompose en deux taux :

- le taux de mobilité entre les ministères civils qui est très faible : entre 2000 et 2001, il se situe à 0,25 %, ce qui représente environ 4 000 personnes.
- le taux de mobilité entre les services d'un même ministère : il représente environ 1 %.

La mobilité structurelle varie beaucoup d'un ministère à l'autre.

Les agents du ministère de l'éducation nationale et de la recherche sont plus mobiles que ceux du ministère de l'économie et des finances. Ils sont 1,0 % à changer de service au sein du ministère de l'éducation nationale et de la recherche, contre 0,2 % au ministère de l'économie et des finances. Cependant, la même proportion d'entre eux change de ministère, soit 0,2 % (cf. tableau 3).

Le ministère de la jeunesse et des sports n'a pas le même profil : 3,7 % des agents se dirigent vers un autre ministère (souvent l'éducation nationale) et seulement 0,8 % changent seulement de service.

Tableau 3 : Répartition des effectifs des titulaires des ministères civils présents en 2000 et en 2001, pourcentage de mobiles structurels et pourcentage de mobiles intra-ministériels

Ministère	Service d'appartenance en 2000	Effectif en 2000	Mobiles structurels en %	Mobiles intra-ministériels en %
Affaires Étrangères et Coopération	Administrations centrales	2951	17,5	15,7
	Ambassades, consulats et autres services	4859	11,9	6,6
	Total	7810	14,0	10,4
Culture	Administration centrale	851	3,3	2,1
	Services déconcentrés et autres services	11705	1,9	0,2
	Total	12 556	2,4	0,5
Agriculture	Administration centrale	1797	4,5	3,2
	Services déconcentrés	13182	1,5	0,9
	Enseignement agricole	14661	1,8	1,3
	Total	29 640	1,8	1,4
Éducation nationale et Recherche	Administration centrale	3703	9,6	8,4
	Services académiques et rectoraux	36670	6,0	5,4
	Enseignement du 1 ^{er} degré (ensemble)	327220	0,8	0,6
	Enseignement du 2 nd degré (collèges, lycées et autres établissements)	558639	1,0	0,8
	Enseignement supérieur (Université, IUT, IUFM et autres établissements)	115236	1,5	1,1
	Total	1 041 468	1,2	1,0
Jeunesse et Sport	Administration centrale	179	6,1	2,8
	Autres services (Sport extra-scolaire,...)	6362	4,4	0,7
	Total	6 541	4,5	0,8
Économie Finance et Industrie	Administration centrale	9 018	1,9	0,5
	Services déconcentrés du Trésor	61178	0,3	0,1
	Services déconcentrés des Impôts	84476	0,2	0,1
	Services déconcentrés des Douanes	19952	0,2	0,2
	Insee	6975	0,6	0,3
	Juridictions financières	5563	1,8	0,8
	Services déconcentrés de l'Industrie	3870	1,9	1,2
	Total	191 032	0,4	0,2
Intérieur et DOM TOM	Administrations centrales	2214	6,0	3,3
	Préfectures Intérieur et DOM	29756	2,7	2,0
	Police Nationale (ensemble)	116847	0,2	0,1
	Sécurité civile et autres services (y c TOM)	3869	0,8	0,3
	Total	152 686	0,8	0,5
Justice	Administration centrale	1315	6,9	4,2
	Services Judiciaires	26223	0,6	0,3
	Services Pénitentiaires	25398	0,6	0,2
	Serv. Protection Judiciaire de la Jeunesse	6486	1,4	1,0
	Juridictions administratives	2713	5,2	0,7
	Total	62 135	1,0	0,5
Premier Ministre et Plan	Services du 1 ^{er} Ministre	1320	4,9	-
Équipement, Logement, Transports et Mer (1)	Administrations centrales	4400	8,6	2,5
	Services déconcentrés (y c Mer)	84677	0,8	0,1
	Autres services (Aviation civile, ...)	7794	0,1	0,1
	Total	96 871	1,1	0,9
Santé et Travail	Administrations centrales	2682	3,0	1,0
	Services déconcentrés de la Santé	11769	2,1	1,7
	Services déconcentrés du Travail	8570	0,9	0,3
	Total	23 021	1,8	1,1
Total des agents titulaires civils		1 625 080	1,1	0,95

(1) Y compris le ministère de l'écologie

Source : fichiers de paye des agents de l'État

Lecture : Parmi les 1 315 agents titulaires présents dans les services de l'administration centrale du ministère de la justice en 2000, 6,9 % ont eu une mobilité structurelle, et pour 4,2 %, il s'agit d'une mobilité intra-ministérielle (un changement de service à l'intérieur du ministère de la justice). Implicitement, les 2,7 % restant représentent les agents de la justice ayant eu une mobilité inter-ministérielle (changement de ministère).

Parmi les titulaires du ministère de l'éducation nationale et de la recherche, la mobilité structurelle varie beaucoup d'un service à l'autre. Entre 2000 et 2001, elle se situe entre 0,8 % et 9,6 % selon le service. Les enseignants et non enseignants de l'enseignement du 1^{er} et du 2nd degré sont très stables, ainsi que ceux de l'enseignement supérieur, alors que presque un agent sur dix en administration centrale change de service l'année suivante.

Les agents des affaires étrangères et de la coopération sont très mobiles eux aussi : 10,4 % ont changé de service et 3,6 % de ministère entre 2000 et 2001. Par nature même des activités de ce ministère, on constate des mouvements croisés importants entre l'administration centrale et les services des ambassades et des consulats. Entre 2000 et 2001, sur les 10 % de mobiles au sein du ministère, 58 % sont passés de l'administration centrale aux services diplomatiques et 38 % ont fait le trajet inverse. Les autres ont rejoint dans les services des établissements culturels des affaires étrangères.

Les agents de la justice et de l'intérieur sont globalement peu mobiles : moins de 1,0 % d'entre eux ont changé de service ou de ministère entre 2000 et 2001. Mais lorsqu'ils changent de ministère, ils se dirigent plutôt vers un ministère du domaine de la sécurité ; c'est à dire que 25 % des mobiles inter-ministériels de la justice se sont dirigés vers le ministère de l'intérieur et 20 % de ceux de l'Intérieur ont intégré le ministère de la justice (tableau 4).

Tableau 4 : Où vont les agents mobiles ? - Changements de ministère entre 2000 et 2001

Ministère d'origine en 2000	Effectif en 2000	taux de mobilité en 2001 en %	mobiles en 2001	Ministère de destination des mobiles en 2001 (pourcentage de mobiles par rapport au total des mobiles du ministère d'origine)											
				Educ. Nat. et Rech.	Jeun. et Sport	Eco. et Fin.	Intér. et DT	Equipt. et Logt	Justice	Agri-culture	Santé et travail	Culture	Aff. Etrang.	Autres min.	Total
Éducation et Recherche	1 041 468	1,2	12 190	86,3	1,5	0,8	0,3	0,6	0,4	0,4	0,3	0,5	7,0	1,9	100
Jeunesse et Sport	6 541	4,5	293	78,8	16,7	0,0	0,0	0,3	0,3	1,0	0,0	0,0	1,4	1,4	100
Économie et finances	191 032	0,4	716	11,9	0,3	54,2	4,3	5,9	4,6	2,8	2,0	0,8	3,8	9,5	100
Intérieur et DOM TOM	152 686	0,8	1 194	2,3	0,2	2,6	79,8	2,0	4,8	0,7	1,0	0,4	1,8	4,3	100
Équipement et logement	96 871	1,1	1 095	4,9	0,0	3,0	2,0	78,1	1,7	2,1	2,5	1,6	1,0	3,0	100
Justice	62 135	1,0	615	8,1	0,2	11,2	16,9	2,8	48,8	1,0	2,4	0,3	2,8	5,5	100
Agriculture	29 640	1,8	535	7,9	0,2	3,0	1,3	3,2	0,0	75,9	3,9	0,6	2,6	1,5	100
Santé et travail	23 021	1,8	407	5,4	0,0	5,9	3,9	6,4	2,0	6,9	61,9	0,2	1,5	5,9	100
Culture	12 556	2,4	303	43,7	0,0	3,3	2,9	8,6	3,7	0,4	2,4	23,7	4,1	7,3	100
Affaires étrangères	7 810	14,0	1 092	14,8	0,0	2,2	3,4	0,9	0,6	0,5	0,1	0,7	74,3	2,5	100
Premier Ministre	1 320	4,9	65	10,8	0,0	21,5	10,8	6,2	6,2	4,6	12,3	3,1	3,1	21,5	100
Ensemble	1 625 080	1,1	18 447	58,2	1,3	3,8	10,5	5,7	2,7	2,9	2,1	0,8	9,2	2,9	100

Source : fichiers de paye des agents de l'État

Lecture : Parmi les 6 541 agents titulaires du ministère de la jeunesse et des sports présents en 2000, 293 ont changé de ministère ou de service en 2001. Parmi eux, 78,8 % sont allés au ministère de l'éducation nationale et de la recherche, 16,7 % sont restés à la jeunesse et sport mais ont changé de service,...

De manière générale, la mobilité entre les services des administrations centrales est plus forte que celle des services déconcentrés. L'offre de postes offerts en mutation est souvent plus grande en administration centrale qu'en service déconcentré. De plus, la mobilité entre les services des administrations centrales est souvent uniquement structurelle, mais pas géographique. Changer de services déconcentrés signifie souvent changer de zone d'emploi ou de département (tableaux 7).

Des caractéristiques différentes des agents mobiles selon la mobilité examinée

L'analyse des caractéristiques des agents concernés par ces différentes formes de mobilité permet d'établir leur spécificité.

La mobilité des agents titulaires des ministères civils varie avec le sexe, l'âge, la catégorie hiérarchique.

La mobilité géographique concerne plus particulièrement les jeunes : plus de six personnes sur dix sont âgées de moins de 40 ans. Il s'agit de cadres administratifs et techniques ou bien de personnels de police ou des prisons ou des professions intermédiaires administratives, de la police et des prisons (tableau 5). Globalement ce sont les catégories A qui ont souvent plus facilement accès à la mobilité géographique : 54 % des mobiles ayant changé de zone ou de département appartiennent à cette catégorie. Ce ne sont pas des enseignants.

La mobilité catégorielle est plutôt l'apanage des femmes, âgées de 40 à 59 ans, en fin de carrière, ce qui peut correspondre à une promotion avant le départ à la retraite. En effet, 36,3 % des promus sont âgés de plus de 50 ans. Ces femmes appartiennent à une catégorie professionnelle bien particulière : les professions intermédiaires dans l'enseignement. On retrouve ici l'effet de la reclassification des instituteurs en professeurs des écoles.

Entre 2000 et 2001, *la mobilité structurelle* est plus ouverte aux cadres administratifs et techniques ou bien aux employés et personnel de service ou encore aux professions intermédiaires administratives, de la police et des prisons. Ce sont des jeunes, de moins de 40 ans. Cette mobilité concerne plus particulièrement la catégorie A + (directeurs, magistrats ou cadres de haut niveau).

Tableau 5 : Caractéristiques des titulaires civils présents deux années consécutives et celles des mobiles entre 2000 et 2001

	Présents en 2000	Mobiles géographiques en 2001	Mobiles catégoriels en 2001	Mobiles structurels en 2001
Sexe				
Hommes	42,8	50,0	40,6	42,5
Femmes	57,2	50,0	59,4	57,5
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0
Âge				
16 à 24 ans	1,1	3,7	0,5	2,1
25 à 29 ans	8,8	24,7	5,5	15,8
30 à 39 ans	25,6	34,6	18,4	30,8
40 à 49 ans	33,3	22,8	39,4	31,0
50 à 59 ans	29,6	13,6	35,4	18,6
60 ans et plus	1,6	0,5	0,9	1,7
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0
Catégorie hiérarchique				
A + ⁽¹⁾	13,6	14,5	8,9	17,9
A	35,7	39,5	13,9	32,5
B	20,2	18,5	50,3	19,5
C	30,6	27,4	26,9	30,1
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0
Enseignant et assimilés				
Oui	52,1	45,7	58,8	39,5
Non	47,9	54,3	41,5	60,5
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0
CSP agrégée				
Cadres administratifs et techniques	6,8	13,2	3,9	15,1
Professeurs et scientifiques	41,3	40,3	10,9	34,7
Prof. Intermédiaire Enseignement	10,9	4,5	47,8	5,1
Prof. Intermédiaire Santé (2)	1,1	1,7	0,3	2,6
Prof. Intermédiaire Administrative ou de la Police et des prisons	7,4	10,6	8,2	10,8
Prof. Intermédiaire Techniques	2,0	2,3	2,2	1,6
Contremaîtres et agents de maîtrise	1,8	1,0	1,4	0,9
Employés et personnel de service	18,2	13,0	16,7	26,6
Personnel de police et prison	6,5	11,5	4,2	0,6
Ouvriers	4,0	1,9	4,6	1,9
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : fichiers de paye des agents de l'État

(1) La catégorie A + regroupe les CSP des personnels de direction, des magistrats et des cadres de niveau administrateurs, attachés ou inspecteurs principaux.

(2) Y compris clergé

Lecture : 42,8 % des agents titulaires des ministères civils présents en 2000 sont des hommes. Parallèlement à cela, 50 % des agents mobiles géographique en 2001 sont des hommes, 40,6 % des agents mobiles catégoriels 2001 sont des hommes et 42,5 % des agents mobiles structurels en 2001 sont des hommes.

Une modélisation des quelques critères déterminants à la mobilité des agents confirme la plupart des résultats précédents.

Trois modèles ont été testés, par régression logistique, pour expliquer ces différentes formes de mobilité (cf. encadré 3). À chaque fois, on cherche à expliquer la mobilité ou la non-

mobilité des agents, en fonction de différents critères : l'âge, le sexe, la catégorie socioprofessionnelle en dix postes (niveau plus agrégé que celui utilisé pour mesurer la mobilité catégorielle).

Tableau 6 : Modélisation des trois mobilités (géographique, catégorielle ou structurelle) chez les titulaires civils entre 2000 et 2001

Référence : Les hommes appartenant à une profession intermédiaire administrative ou de la police et des prisons et âgés de 30 à 39 ans

Résultats d'un modèle LOGIT Coefficient du modèle	Mobiles géographiques	Mobiles catégoriels	Mobiles structurels
Age			
de 16 à 24 ans	+ 1,0	+ 0,4	+ 0,6
de 25 à 29 ans	+ 0,7	+ 0,7	+ 0,5
de 30 à 39 ans	réf.	réf.	réf.
de 40 à 49 ans	- 0,7	+ 0,3	- 0,3
de 50 à 59 ans	- 1,2	+ 0,9	- 0,8
60 ans et plus	- 1,8	+ 0,4	- 0,4
Sexe			
Homme	Réf.	Réf.	Réf.
Femme	- 0,3	- 0,3	- 0,2
Catégorie socioprofessionnelle (agrégée)			
Cadres administratifs et techniques	+ 0,3	- 0,8	+ 0,4
Professeurs et professions scientifiques	- 0,6	- 1,5	- 0,6
Profession intermédiaire de l'enseignement	- 1,2	+ 1,7	- 1,1
Profession intermédiaire de la santé	ns	- 1,5	+ 0,6
Prof. intermédiaire administrative et de la Police	réf.	réf.	réf.
Profession intermédiaire de technicien	- 0,4	- 0,2	- 1,0
Contremaîtres	- 1,1	- 0,5	- 1,1
Employés et personnel de services	- 0,8	- 0,1	ns
Police, prisons	- 0,2	- 0,6	- 3,0
Ouvriers	- 1,4	ns	- 1,3

Significativité : les coefficients sont significatifs lorsque la probabilité inférieure à 0,0001 ; sinon ils sont notés « ns. » (non significatif). « Réf. » Indique la modalité de référence

Plus l'agent est jeune, plus il est mobile géographiquement, toutes choses égales par ailleurs. La première affectation de l'agent titulaire est souvent située à Paris ou en région parisienne ; la mobilité géographique vers une autre zone ou un autre département n'intervient qu'ensuite. On retrouve ici aussi le fait que les cadres sont plus mobiles que les autres au niveau géographique.

L'âge est en revanche un critère moins déterminant pour la mobilité catégorielle, à ce niveau de nomenclature de la CSP. L'effet le plus « fort » concerne toutefois, comme on l'a vu plus haut, les personnes âgées de 50 à 59 ans. L'appartenance à la catégorie des professions intermédiaires de l'enseignement est bien discriminante. Cette catégorie est, dans cette analyse, la plus concernée par la mobilité catégorielle, ce qui confirme les résultats obtenus par la statistique descriptive, à l'exception du fait que dans la modélisation, les femmes n'apparaissent pas plus mobiles que les hommes, alors qu'elles sont plus nombreuses à changer de catégorie socioprofessionnelle entre 2000 et 2001. (cf. tableau 5).

Comme pour la mobilité géographique, le fait d'être parmi les plus jeunes favorise la mobilité structurelle. L'appartenance aux catégories des cadres administratifs et techniques, et des professions intermédiaires de la santé a aussi un effet positif sur la possibilité de changer de ministère ou de service.

Des mobilités liées

Même si les caractéristiques des agents apparaissent différentes selon la mobilité examinée, les résultats de croisements « simples », font apparaître l'existence d'un lien entre ces différentes mobilités.

Parmi les 4 000 agents ayant changé de ministère entre 2000 et 2001, 47,6 % ont changé également de ZEAT, alors que seuls 2,6 % des agents présents en 2000 et 2001 ont changé de ZEAT. Parallèlement à cela, 30 % d'entre eux ont changé de catégorie socioprofessionnelle, alors que là aussi seuls 3,2 % des agents présents en 2000 et 2001 ont changé de catégorie socioprofessionnelle (tableaux 7). De même, parmi les 72 500 agents ayant eu une mobilité géographique, pour 7,8 % d'entre eux cette mobilité s'est accompagnée d'une mobilité socioprofessionnelle. Parallèlement à cela, 11 % d'entre eux ont changé de ministère ou de service.

Tableaux 7 : Mobilités croisées deux à deux pour analyser la liaison des variables entre elles

Parmi les mobiles géographiques, combien ont eu aussi une mobilité structurelle ?

2000/2001	Stables structurels	Mobiles structurels	Ont changé de ministère	Ont changé de service	Effectif total
Mobiles géographiques	89,0 %	11,0 %	3,7 %	7,3 %	72 516
Ont changé de Département	89,8 %	10,2 %	2,5 %	7,7 %	30 529
Ont changé de ZEAT	88,3 %	11,7 %	4,6 %	7,1 %	41 987

Parmi les mobiles géographiques, combien ont eu aussi une mobilité catégorielle ?

2000/2001	Stables catégoriels	Ont changé de CSP	Effectif total
Mobiles géographiques	92,2 %	7,8 %	72 516
Ont changé de département	92,5 %	7,5 %	30 529
Ont changé de ZEAT	92,0 %	8,0 %	41 987

Parmi les mobiles structurels, combien ont eu aussi une mobilité catégorielle ?

2000/2001	Stables catégoriels	Ont changé de CSP	Effectif total
Mobiles structurels	84,0 %	16,0 %	18 447
Ont changé de ministère	70,0 %	30,0 %	4 062
Ont changé de service	87,7 %	12,3 %	14 385

Parmi les mobiles structurels, combien ont eu aussi une mobilité géographique ?

2000/2001	Stables géographiques	Mobiles géographiques	Ont changé de ZEAT	Ont changé de département	Effectif total
Mobiles structurels	63,9 %	36,1 %	20,2 %	15,9 %	18 447
Ont changé de ministère	33,4 %	66,6 %	47,6 %	19,0 %	4 062
Ont changé de service	63,9 %	36,1 %	20,2 %	15,9 %	14 385

Source : fichiers de paye des agents de l'État

Lecture : Parmi les 18 447 titulaires des ministères civils ayant eu une mobilité structurelle en 2001, 84,0 % sont restés stables pour les mobilités catégorielles et 16,0 % ont eu une mobilité catégorielle,...

Au total, une mobilité non négligeable

Au total, les taux moyens de mobilité pour les périodes 1989 à 1992 et 1996 à 2001 apparaissent plutôt faibles, avec les niveaux d'agrégation retenus : moins de 5 % pour chacun des taux.

La mobilité catégorielle apparaît la plus fréquente, en moyenne. Vient ensuite la mobilité géographique, et enfin la mobilité structurelle. Seulement 1,4 % des agents changent significativement d'une année sur l'autre d'employeur (tableau 8).

Tableau 8 : Moyenne des mobilités sur les périodes (1989-1992) et (1996-2001) selon le ministère d'appartenance

Ministères civils	Effectif moyen	% moyen de mobiles géographiques	% moyen de mobiles catégoriels	% moyen de mobiles structurels
Éducation nationale et Recherche	978 932	3,4	4,7	1,4
Jeunesse et Sport	6 466	4,9	4,6	4,4
Économie, Finances et Industrie	189 585	5,4	2,8	0,6
Intérieur et Dom Tom	149 863	5,4	3,8	0,8
Équipement et Logement	95 075	4,0	5,4	0,7
Justice	55 141	8,3	5,3	0,8
Agriculture	26 831	5,3	4,6	2,4
Santé et Travail	22 024	4,2	3,0	2,2
Culture	10 990	4,2	3,1	6,0
Affaires étrangères	10 621	15,2	4,6	16,9
Services du Premier Ministre	1 277	1,8	4,2	5,2
Ensemble	1 546 804	4,2	4,4	1,4

Source : Fichiers de paye des agents de l'État

Lecture : Parmi les agents titulaires du ministère de la jeunesse et des sports, présents au moins deux années consécutives entre 1989 et 1992 ou entre 1996 et 2001, 4,4 % ont changé, en moyenne, soit de ministère, soit de service ; 4,6 % ont changé de catégorie socioprofessionnelle ; 4,9 % ont changé de département ou de zone de fonction.

De cette analyse on pourrait ainsi conclure que les titulaires de l'État en fonction dans les ministères civils seraient stables professionnellement.

Les travaux réalisés par Thomas Amossé ou encore Stéphanie Dupays permettent toutefois de relativiser le diagnostic (cf. bibliographie). Concernant par exemple la mobilité structurelle, comme on l'a précisé plus haut, l'étude présentée ici cherche à mesurer les mobilités fortes, celles-ci étant établies dans ce cas par un changement de ministère voire de type d'établissement (services centraux ou déconcentrés). Lorsque l'étude porte sur la mobilité d'établissement, le résultat est tout autre et les agents de l'État et des collectivités locales apparaissent alors aussi mobiles que ceux des grandes entreprises du privé.

En effet, l'étude de Thomas Amossé sur la mobilité professionnelle, réalisée à partir de l'enquête Emploi, donne un taux de mobilité annuelle pour l'État et les collectivités locales de 6,3 % en interne et de 3,3 % en externe, qui se décompose en 1,3 % de mobilité d'un emploi vers un autre emploi, plus 2,1 % de l'emploi vers le chômage (tableau 9). Comme le souligne ainsi Thomas Amossé : « l'absence de mobilité [pour la fonction publique] tient plus du mythe que de la réalité : chaque année, un salarié de l'État et des collectivités locales sur dix quitte l'établissement dans lequel il était employé un an auparavant ; dans les deux tiers des cas, cette mobilité s'effectue vers un autre établissement de la fonction publique ».

Tableau 9 : Mobilité interne ou externe selon la taille de l'entreprise
(Issu de l'Insee Première n° 921 de T. Amossé)

	Taux de mobilité annuelle				En %
	Interne	Externe emploi-emploi	Externe emploi-chômage	Ensemble	
État et collectivités locales	6,3	1,3	2,1	9,7	
Entreprises de plus de 500 salariés	2,0	4,5	3,1	9,6	
Entreprises de 50 à 499 salariés	1,2	5,6	3,9	10,7	
Entreprises de 1 à 49 salariés	1,0	8,0	6,2	15,2	
Ensemble	2,8	5,9	4,3	13,0	

Lecture : Chaque année, 6,3 % des salariés de l'État et des collectivités locales changent d'établissement sans changer d'employeur, c'est à dire en restant dans la fonction publique (moyenne établie sur la période allant de 1991 à 2002).

Champ : Salariés un an avant la date d'enquête, actifs au sens du BIT à la date d'enquête.

Source : Enquêtes Emploi 1991 à 2002, Insee

L'étude de Stéphanie Dupays confirme ce diagnostic : « sur 100 agents présents dans les fonctions publiques en 1999, 86 travaillaient toujours dans le même établissement en 2000, sept en ont changé tout en restant dans la fonction publique (mobilité interne) et sept sont partis à l'extérieur. Parmi ces derniers, deux sont à la retraite, deux au chômage (il s'agit de non-titulaires), un seul est parti dans le secteur privé (mobilité externe) et enfin deux ont repris leurs études ou ont arrêté de travailler ».

Tout dépend en fait :

- des agrégations retenues pour mesurer la mobilité. Dans l'étude présentée ici le choix a été fait de n'examiner que les mobilités fortes, afin de dégager des grandes tendances d'évolution et comparer les comportements des différentes catégories de personnel. Formellement lorsque l'on veut comparer les mobilités entre les fonctions publiques et le secteur privé, l'entité de base à retenir pour construire la nomenclature est l'établissement. Comme le montrent les deux études citées ci-dessus, dans ce cas la mobilité au sein des fonctions publiques n'est pas négligeable. Mais même dans ce cas, comme le note dans son étude Stéphanie Dupays, les comparaisons doivent être menées avec prudence, la notion d'établissement n'étant pas exactement la même dans le secteur public et le secteur privé. Au sein de l'État cette analyse par établissements comporte en effet des biais qu'il est difficile de supprimer : l'établissement fait référence au service de gestion de la paye qui peut selon les ministères regrouper des entités très différentes (plusieurs établissements scolaires au ministère de l'Éducation nationale, plusieurs directions d'administration centrale au finances... par exemple) et non des lieux d'exercice de l'activité professionnelle.
- et du champ des mobilités examinées. L'analyse de Thomas Amossé, par exemple, n'étudie pas, à l'inverse de celle de Stéphanie Dupays, les mobilités emploi-inactivité. Or, lorsque l'on parle de mobilité, ou plus généralement de *turn-over*, il n'est pas inutile de mesurer l'impact des entrées et sorties sur l'importance des mouvements internes au personnel.

L'étude de la mobilité des présents deux années consécutives ne nous apporte, en effet, aucune information sur les agents mobiles en dehors du champ étudié. En effet, chaque année un nombre relativement important d'agents titulaires entrent et sortent de la fonction publique de l'État. Bien sûr, pour la plupart d'entre eux, il ne s'agit pas de mobilité au sens propre, mais plutôt d'un côté, d'une entrée se rapportant à un début de carrière (recrutement sur concours ou par contrat) ou à une titularisation d'un agent non-titulaire, et de l'autre, d'une

sortie correspondant à une fin de carrière (retraite, congé de fin d'activité, décès). Mais, il existe d'autres cas que ceux-là (démissions, radiations, départs en congé parental, départs en disponibilité... pour les sorties, et, retours de congé parental, retours de disponibilité... pour les entrées).

Pour les entrées, les informations tirées des fichiers de paye ne peuvent apporter des réponses quant au motif de cette entrée. Par contre, il existe une variable motif pour les sorties. Toutefois celle-ci n'est pas complètement renseignée, et les sorties autres que retraite et congé de fin d'activité sont souvent regroupées sous la rubrique « divers ».

Si l'on ne peut ainsi connaître les motifs de ces entrées et de ces sorties, on peut mesurer leur ampleur et connaître les caractéristiques des agents concernés.

La part des sortants varie de 3 à 4 % chaque année, ce qui représente en moyenne 67 000 personnes par an. Ces sortants vieillissent chaque année : leur âge moyen était de 54 ans en 2000. Les sortants sont le plus souvent des cadres : en 2000, 54,8 % des agents sortis appartiennent à la catégorie A, 31,1 % à la catégorie C et 14,1 % à la catégorie B.

La part des entrants varie peu, elle est de l'ordre de 5 % par an et représente en moyenne 86 000 personnes. Comme les sortants, les entrants ont également vieilli avec les années : leur âge moyen est de 35 ans pour 2001.

Encadré 1 - Sources et champ

Dans cette étude, les agents de la fonction publique d'État - appelés pour simplifier "agents de l'État" - sont pris en compte si leur statut personnel est fonctionnaire titulaire civil. Les militaires, les stagiaires, les agents en congé longue durée, les personnels de l'éducation nationale en formation initiale et les non-titulaires embauchés pour une durée déterminée ou non ne sont pas retenus dans cette étude. De même, les personnes embauchées dans le cadre d'un contrat emploi-solidarité ou d'un contrat emploi jeune de l'éducation nationale, de la police nationale et de la justice, ne sont pas comptabilisées.

L'Insee recense les agents de l'État à partir des fichiers de paie des principales administrations. Ce dispositif est complété par une enquête auprès de l'ensemble des services et des établissements. Cette enquête, effectuée les années paires, vise à recueillir des informations sur certaines catégories de personnel non incluses dans les fichiers de paie, comme certains vacataires, certains intermittents et la majorité des salariés des établissements publics.

Les résultats ont été établis à partir des fichiers de paye annuels des agents de la fonction publique de l'État. Des tables d'individus ont été constituées, en appariant un fichier exhaustif de l'année (n-1) avec un fichier exhaustif de l'année (n). Ces tables portent sur les années 1989 à 2001, jointes deux à deux.

Les années 1989 à 1992 et 1996 à 2001 ont été jointes deux à deux, de manière exhaustive, mais les années 1993 à 1995 n'ont pu être jointes, parce qu'elles n'existent plus sous leur forme exhaustive, mais au 1/12^{ème} des salariés des ministères civils et de l'enseignement privé, échantillon non représentatif de la population étudiée ici.

Seuls les agents titulaires de l'État présents deux années consécutives dans les ministères civils ont été gardés. Les agents du ministère de la défense et des anciens combattants ont ainsi été écartés du champ.

Les personnes dont l'identifiant était invalide ont été supprimées du champ de l'étude.

Dans cette source, tout agent est caractérisé par un « employeur ». À l'employeur correspond un ministère « budgétaire ». Seules les mobilités ayant entraîné un changement d'« employeur » peuvent être retrouvées à partir de ce fichier. L'employeur est le service ou l'établissement qui paie l'agent. On ne tient pas compte des remboursements éventuels entre les services : un fonctionnaire « prêté » par un ministère A à un ministère B mais qui reste payé par le ministère A, lequel se fait rembourser par B, est comptabilisé parmi les effectifs de A. *A fortiori*, dans les cas de mises à disposition gratuites de A vers B, l'agent est compté en A.

Encadré 2 - Éléments juridiques du Statut général des fonctionnaires

L'article 14 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « l'accès des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques, ainsi que leur mobilité au sein de chacune de ces trois fonctions publiques constituent des garanties fondamentales de leur carrière ». « À cet effet, l'accès des fonctionnaires de l'État, des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires hospitaliers aux deux autres fonctions publiques s'effectue par voie de détachement suivi ou non d'intégration. Les statuts particuliers peuvent également prévoir cet accès par voie de concours interne et, le cas échéant, de tour extérieur ». Les fonctionnaires qui effectuent une mobilité élargissent leurs perspectives professionnelles et enrichissent leur domaine de compétences.

Trois modalités sont expressément prévues par le titre I du statut général des fonctionnaires pour permettre l'exercice d'une mobilité. Ce sont le détachement, l'accès à un corps par concours interne ou par la promotion interne.

- En premier lieu, le détachement réside dans un changement de fonctions auprès d'une autre administration ou d'une autre fonction publique que celle dont relève le fonctionnaire qui en fait l'objet. Il permet, le cas échéant, une mobilité géographique. Le régime du détachement est fixé aux articles 45 et suivants de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et par le décret n°85-986 du 16 septembre 1985 modifié relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État et à certaines modalités de cessation de fonctions.

Le détachement est la position statutaire qui permet au fonctionnaire d'exercer un emploi dans un autre corps de fonctionnaires ou cadre d'emplois d'un niveau hiérarchique comparable (mobilité horizontale). Dans son corps d'accueil, le fonctionnaire peut prétendre à faire carrière. Ce détachement donne lieu, le cas échéant, à une intégration dans le corps d'accueil.

- En deuxième lieu, les concours internes constituent une modalité d'accès à un corps d'un niveau supérieur. Ils impliquent donc un changement de corps (mobilité verticale) et, le plus souvent, un changement d'administration ou d'employeur (mobilité horizontale).

- En dernier lieu, le statut général évoque « le tour extérieur » qui implique un changement de corps par promotion interne. Celle-ci est régie par l'article 26 de la loi du 11 janvier 1984 précitée. Elle s'opère par examen professionnel ou au choix. Dans les deux cas, elle permet au fonctionnaire d'accéder à un corps supérieur et sanctionne, ce faisant, une mobilité verticale.

Les concours internes et la promotion interne donnent tout son sens au principe de la carrière qui constitue l'un des fondements du droit de la fonction publique.

Il y a lieu, toutefois, de relever qu'il existe d'autres formes de mobilité prévues dans le Statut général des fonctionnaires :

- La mobilité géographique est principalement réalisée par voie de mutation des fonctionnaires, laquelle réside dans un changement d'affectation de l'agent hors de sa résidence administrative. Les mouvements des personnels sont régis par les dispositions des articles 60 et suivants de la loi du 11 janvier 1984 précitée.

Le changement de résidence administrative nécessite la consultation de la commission administrative paritaire. Elle s'opère soit sur demande de l'agent, soit par l'administration dans l'intérêt du service. Elle permet d'adapter la répartition des effectifs aux besoins de chaque service. Ce faisant, le fonctionnaire continue à demeurer dans son corps d'origine et reste en position d'activité.

- La mobilité peut également résulter pour l'agent d'une mise à disposition. Dans ce cas, le fonctionnaire exerce ses fonctions auprès d'une autre administration que la sienne. Toutefois, il demeure dans son corps d'origine et continue à être rémunéré par son administration d'origine.

Encadré 3 - La régression logistique, estimation et interprétation

La régression logistique permet d'expliquer, par un ensemble de variables X_i , une variable Y dichotomique qui prend deux valeurs. Par exemple : bouger d'une année sur l'autre ou ne pas bouger, changer de ministère ou pas, changer de catégorie socioprofessionnelle ou pas, changer de zone de fonction ou pas.

Les variables explicatives peuvent être des variables continues, des variables discrétisées (l'âge en tranches) ou des variables qualitatives (le sexe, la catégorie sociale). Dans le cas de variables qualitatives ou discrétisées, il convient, pour régler le problème de colinéarité, de choisir une modalité de référence, par rapport à laquelle les résultats s'interpréteront.

Dans cet encadré, on traitera des variables à deux modalités que l'on notera 0 et 1.

Le modèle utilisé dans le cas où la variable expliquée est continue est le suivant :

$$Z_i = \sum_i b_i \cdot X_i, \text{ sachant que } b_i = (b_0, b_1, \dots, b_k), X_i = (e, X_1, \dots, X_k) \text{ et } e \text{ est une constante.}$$

Ce modèle suppose que Z décrit l'ensemble des réels, il ne convient donc pas à notre situation puisque la variable que nous voulons expliquer ne prend que deux valeurs. La méthode présentée ici repose sur l'hypothèse que le phénomène observé Y est la manifestation d'une variable latente Z qui, elle, est continue. On peut alors, par une transformation logistique, se ramener à un modèle classique d'analyse de variance sur cette variable latente.

Soit p_i la probabilité que l'individu i soit dans l'état $Y_i = 1$, par exemple la probabilité qu'un agent titulaire change de ministère ou de service à l'intérieur du même ministère. La transformation logistique de $p_i \log(p_i / (1 - p_i))$ permet de se ramener à une variable Z décrivant l'ensemble des réels. Le problème à résoudre est alors celui de l'estimation du modèle linéaire sur $Z = \log(p_i / (1 - p_i))$.

$$\hat{p} = \frac{1}{1 + \exp[-(b_0 + \sum_i b_i \cdot X_i)]}$$

Le coefficient estimé $\hat{b}_i$ indique selon son signe une influence positive ou négative de la caractéristique individuelle sur la probabilité modélisée. Par exemple, le fait d'être une femme a-t-il ou non une influence positive sur la probabilité de changer de ministère ou de service à l'intérieur du même ministère.

Lors de l'estimation des modèles Logit, la proc logistic fournit à côté de chaque coefficient estimé $\hat{b}_i$ une statistique d'odds ratio. L'exponentielle du coefficient estimé $\hat{b}_i$ correspond au rapport des chances ou odds

$$\text{ratio} = \frac{\frac{\hat{p}_i}{1 - \hat{p}_i}}{\frac{\hat{p}_0}{1 - \hat{p}_0}}, \text{ sachant que } \hat{p}_i = \frac{1}{1 + \exp(-\hat{b}_0 - \hat{b}_i)} \text{ et}$$

$$\hat{p}_0 = \frac{1}{1 + \exp(-\hat{b}_0)}.$$

Le odds ratio s'interprète comme suit. Soit x sa valeur. L'individu, semblable en tous points à l'individu de référence sauf en la caractéristique X_i , a x fois plus de chance que l'individu de référence de se trouver dans l'état $Y_i = 1$ plutôt que dans l'état $Y_i = 0$.

Dans les tableaux, nous présentons les coefficients $\hat{b}_i$.

Bibliographie

Pauron A. et Quarré D. (2003), « *Les agents de l'État au 31 décembre 2001* », Insee Première, n°922, Insee.

Pauron A. et Quarré D. (2002), « *Les agents de l'État : évolutions entre 1990 et 2000* », Insee Première, n°865, Insee.

Quarré D. (2003), « *Les agents de l'État au 31 décembre 2000* », Insee résultats, série Emploi-Revenus, à paraître fin 2003, Insee.

Quarré D. (1993), « *Les agents de l'État au 31 décembre 1990* », Insee Résultats, série Emploi-Revenus, n°52-53, Insee.

Amossé T. (2003), « *Interne ou externe, deux visages de la mobilité professionnelle* », Insee Première, n°921, Insee.

Méron M. (1988), « *Les migrations des salariés de l'État* », Économie et statistique, n°214, Insee

OEP (Observatoire de l'emploi public) (2002), *Rapport annuel*, La Documentation française.

Dupays S. (2003), « *La mobilité dans la fonction publique : mythe ou réalité ?* », rapport annuel 2003 de l'OEP – annexe 3.

DGAFP (2003), « *La fonction publique de l'État* », rapport annuel 2002, La Documentation française.

Massal P. (2003), « *Le retour au pays des agents de l'État* », rapport annuel 2003 de l'OEP – annexe 4

Annexe 6

Des emplois en loi de finances aux effectifs payés : un débat sur l'emploi public clarifié

(Une analyse qui permet de préciser certaines des caractéristiques de la gestion des ressources humaines)

Pendant plus d'une dizaine d'année, de nombreux rapports et publications, ont reproché à l'État et plus généralement aux gestionnaires des trois fonctions publiques d'être dans l'incapacité de présenter un état, tant quantitatif que qualitatif, de la situation des personnels qu'ils emploient.

La multiplicité des sources statistiques retenant des concepts d'emploi public différents rendait l'analyse difficile et le débat confus.

Concernant l'État par exemple, la question récurrente de l'écart entre le nombre d'emplois budgétaires et le nombre des agents rémunérés se posait.

Un des axes de travail prioritaire retenu par l'Observatoire de l'emploi public a donc été logiquement celui d'assurer la transparence sur les effectifs de l'État en cherchant, une fois les concepts d'emploi public précisés, à « avancer vers une meilleure explication du passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés et gérés ».

En s'appuyant sur les travaux antérieurs réalisés par la Cour des comptes et le groupe de travail interministériel de 1997 sur les SGIP (systèmes de gestion informatisés de personnels), l'Observatoire de l'emploi public a ainsi mis en place, dès 2001, un outil synthétique qui permet d'évaluer l'utilisation de l'autorisation parlementaire.

Cet outil désigné dans les rapports de juin 2001 et d'octobre 2002 sous le terme « de matrice de passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés et gérés » rend compte de la complexité de la gestion de l'emploi dans la fonction publique de l'État : pour décrire celle-ci, il a en effet fallu établir six tableaux comportant pour certains de nombreuses colonnes retraçant à la fois les différents mouvements affectant les disponibilités budgétaires (transferts d'emploi en gestion, gages, surnombres, etc.), les positions statutaires occupées par les agents (détachements, disponibilités, congés, etc.), les « prêts » de personnels (affectations ou mises à disposition diverses auprès d'un autre ministère ou d'un établissement public), le support budgétaire (emplois budgétaires ou lignes de crédits).

Si l'État était, en fait, accusé de ne pas connaître le nombre de ses agents, ce n'était pas tant parce qu'il n'était pas en mesure d'expliquer les causes des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés (encadré), mais parce qu'il rencontrait des difficultés à les quantifier précisément.

Les raisons des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés

Les emplois budgétaires décrits en loi de finances initiale sont les emplois permanents à temps complet autorisés par celle-ci. Les facteurs expliquant l'écart entre les chiffres des emplois budgétaires et ceux des effectifs physiques réels payés et gérés sont notamment les suivants :

Des éléments échappent en partie aux gestionnaires de personnel : le temps partiel (un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel), les vacances de postes (certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus par suite du départ de leur titulaire, jusqu'au recrutement d'un nouvel agent sur cet emploi).

Des éléments visent à introduire une certaine souplesse dans l'exécution budgétaire : des surnombres peuvent ainsi être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l'emploi budgétaire), ainsi que des gages (utilisation d'un emploi à la place d'un autre). De même, les transferts en gestion d'emplois entre ministères en cours d'année (un ministère assure pour le compte d'un autre le service de la paye) contribuent à expliquer l'écart pour un ministère entre l'emploi budgétaire en début d'année et l'effectif réellement payé en cours d'année.

Enfin, les limites de l'autorisation budgétaire elle-même expliquent le décalage entre emploi budgétaire et effectif réel : les crédits permettant de rémunérer des personnels temporaires ne sont pas présentés sous forme d'emplois budgétaires. Or les personnels correspondants sont pris en compte dans l'effectif réel payé.

Les tableaux publiés dans le rapport annuel de juin 2001 avaient déjà permis de tirer des premiers enseignements que l'exercice de 2002 avait pu conforter, tout en les complétant.

L'exercice réalisé cette année montre le chemin parcouru. Même si des progrès restent encore à faire, les ministères ont établi des bases de données sur lesquelles ils peuvent aujourd'hui s'appuyer pour s'engager dans la démarche prospective.

Comme les rapports de l'emploi public de juin 2001 et octobre 2002 le précisait, la transparence n'est pas une fin en soi et si la demande de transparence s'est faite plus pressante ces dernières années c'est en raison des interrogations aujourd'hui plus nombreuses tant sur l'efficacité de l'action des agents publics, que sur le choix des réformes à entreprendre.

Cette nécessité de s'appuyer sur un socle de connaissances solides pour s'engager, avec une chance de succès, dans des démarches prévisionnelles susceptibles d'éclairer l'avenir a d'ailleurs été confirmée par le Ministre de la fonction publique dans sa circulaire du 16 décembre sur la gestion prévisionnelle.

Ainsi l'exercice dit « matrice de passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés et gérés » constitue le premier volet du dossier GPEEC qui sera présenté au Parlement lors du débat sur les Stratégies Ministérielles de Réforme (SMR).

Les cinq tableaux, joints à cette note, permettent de dresser une image synthétique à la fois de la gestion de l'autorisation parlementaire, mais également des rapports qu'entretiennent entre eux, mais aussi avec leurs établissements publics administratifs, les ministères.

Des emplois en loi de finances aux effectifs payés – un débat sur l'emploi public clarifié

Le tableau 1 présente de façon simplifiée le passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés de chaque ministère. Il met notamment en évidence quatre concepts différents d'emplois et d'effectifs :

- les emplois budgétaires qui correspondent aux supports de rémunération des personnels de l'État, titulaires, contractuels ou ouvriers d'État, occupant un emploi permanent ;

- les emplois disponibles qui correspondent aux emplois réellement mobilisables par le ministère après prise en compte des mesures de régulation budgétaire imposées dans le budget initial (blocages et surnombres au vert), des transferts d'emplois entrants et sortants en provenance ou vers les ministères partenaires et des mesures de régulation en cours de gestion (gages et surnombres en gestion) ;
- les effectifs rémunérés sur emplois budgétaires et comptabilisés en équivalent temps plein rémunération (ETP rémunération), qui correspondent aux emplois réellement consommés après prise en compte des vacances d'emplois et des gages réservataires ;
- les effectifs réels payés, rémunérés sur emplois budgétaires et comptabilisés en personnes physiques, qui correspondent au nombre d'agents rémunérés par l'État sur emplois budgétaires. Le chiffre obtenu se différencie du précédent, dans la mesure où chaque personne est ici comptée pour un et non pour la part de l'emploi budgétaire qu'elle consomme (par exemple une personne qui travaille à mi-temps correspond à un effectif physique et à 0,5 en ETP rémunération).

La comparaison entre les deux concepts d'effectifs sur emplois (effectifs en ETP rémunération et effectifs en personnes physiques) permet d'évaluer l'importance du temps partiel.

Ce tableau permet aussi d'estimer, par comparaison des colonnes « effectifs réels rémunérés sur emplois budgétaires » et « effectifs réels totaux (effectifs rémunérés sur emplois et effectifs rémunérés sur crédits) », le poids relatif des personnels rémunérés sur crédits dans l'ensemble des agents rémunérés par l'État.

C'est en fait sur cette dernière notion que peuvent être comparées (tableau 2) les données produites par les gestionnaires des ministères, de celles généralement publiées par l'Insee qui se déduisent de l'exploitation des fichiers de paye de l'État.

Une très grande part de l'incompréhension sur les chiffres des agents de l'État tient, en effet, encore aujourd'hui à la confusion entre le concept d'emplois budgétaires d'une part, et celui d'effectifs payés de l'autre.

La comparaison des emplois budgétaires aux données publiées par l'Insee fait apparaître un écart important : alors que les emplois budgétaires s'élevaient en 2001 à **2 144 006 emplois**, le chiffre publié par l'Insee était au 31 décembre de la même année de **2 294 778 personnes rémunérées**, soit un écart entre les deux données de 150 772 unités ou encore de 7 % des emplois budgétaires.

Les données transmises par les ministères permettent de préciser et quantifier les causes de cet écart (cf. tableaux 1 et tableau 2). Vacances d'emplois et gages réservataires, temps partiel, personnels rémunérés sur crédits constituent les trois raisons essentielles.

Tableau 1 : les personnels payés par les ministères (hors emplois aidés) au 31/12/2001
Explication du passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés (source : matrices de passage 2001)

Ministères	Données au vert		Données des matrices de passage									
	Emplois budgétaires au vert (hors appelés)	en %	Emplois budgétaires (1)	Emplois disponibles (2)	Vacances d'emplois et réserves	Effectif rémunéré sur emplois budgétaires en ETP	vacances d'emplois et réserves en % des emplois disponibles	Effectif réel rémunéré sur emplois budgétaires	Écart en % entre les effectifs physiques et les effectifs en ETP rémunération	Effectif réel sur crédits (hors emplois aidés)	Effectifs sur crédits en % des effectifs sur emplois	Effectifs réels totaux (hors emplois aidés)
Affaires étrangères	9 471	0,4%	9 474	10 057	717	9 340	7,1%	9 413	0,8%	8 362	88,8%	17 775
Affaires sociales	25 067	1,2%	25 073	24 751	769	23 982	3,1%	25 157	4,7%	2 244	8,9%	27 401
Secteur travail	70 339	0,5%	70 342	70 216	150	70 066	1,5%	70 577	4,8%	571	5,4%	71 148
Secteur solidarité	14 728	0,7%	14 731	14 535	619	13 916	4,3%	14 580	4,6%	1 673	11,5%	16 253
Agriculture et pêche	30 388	1,4%	30 389	32 329	1 132	31 197	3,5%	32 642	4,4%	5 235	16,0%	37 877
Culture	14 968	0,7%	14 970	14 253	696	13 557	4,9%	13 976	3,0%	718	5,1%	14 694
Défense	443 017	20,7%	442 300	440 308	10 890	429 418	2,5%	430 999	0,4%	0	0,0%	430 999
Personnels civils	98 861	4,6%	98 863	96 871	5 196	91 675	5,4%	93 256	1,7%	0	0,0%	93 256
Personnels militaires	344 156	16,1%	343 437	343 437	5 694	337 743	1,7%	337 743	0,0%	0	0,0%	337 743
Écologie (3)	3 060	0,1%	3 061	0	(=100)	0	(=4,7%)	0		0		0
Économie, finances et industrie (4)	179 851	8,4%	179 856	181 829	1 367	180 382	0,8%	188 860	4,4%	5 789	3,1%	194 449
Eco.FI. (hors CRE et ART)	179 622	8,4%	179 627	181 600	1 362	180 238	0,8%	188 515	4,4%	5 789	3,1%	194 304
ART et CRE (5)	229	0,0%	229	229	5	144		145		0		145
Équipement	111 936	5,2%	111 940	113 951	3 940	110 111	3,4%	112 162	1,8%	1 429	1,3%	113 591
Hors Aviation civile	100 729	4,7%	100 733	102 744	3 624	99 120	3,5%	101 080	1,9%	1 174	1,2%	102 254
Aviation civile	11 207	0,5%	11 207	11 207	216	10 991	1,9%	11 082	0,8%	255	2,3%	11 337
Intérieur	164 508	7,7%	164 509	167 069	1 768	165 301	1,1%	167 254	1,2%	1 678	1,0%	168 932
Hors Police Nationale	37 634	1,8%	37 635	37 396	835	36 561	2,2%	37 985	3,7%	205	0,5%	38 190
Police Nationale (6)	126 874	5,9%	126 874	129 673	933	128 740	0,7%	129 269	0,4%	1 473	1,1%	130 742
Police Nationale (6)	1 082 954	50,5%	1 082 957	1 089 011	15 074	1 073 937	1,4%	1 119 622	4,1%	72 479	6,5%	1 192 101
Éducation nationale	64 831	3,0%	64 832	64 987	1 784	63 213	2,7%	64 644	2,2%	2 481	3,8%	67 125
Justice (7)	4 979	0,2%	4 982	4 983	-3	4 986	-0,1%	4 994	0,2%	39	0,8%	5 033
Outre-mer	276	0,0%	277	275	21	254	7,6%	257	1,2%	14	5,4%	271
Centrale	1 883	0,1%	1 885	1 888	37	1 851	2,0%	1 856	0,3%	25	1,3%	1 881
Services déconcentrés	2 820	0,1%	2 820	2 820	-61	2 881	-2,2%	2 881	0,0%		0,0%	2 881
SMA	6 741	0,3%	6 742	6 754	281	6 473	4,2%	6 616	2,2%	1 319	19,9%	7 935
Sports	2 235	0,1%	2 238	2 184	425	1 759	19,5%	1 793	1,9%	1 011	56,4%	2 804
Services généraux (hors autorités indép)	1 381	0,1%	1 384	1 361	169	1 192	12,4%	1 218	2,1%	347	28,5%	1 565
Authorities indépendantes	237	0,0%	237	237		nd		nd		nd		nd
Plan	207	0,0%	207	204	13	191	6,2%	195	1,9%	0	0,0%	195
DATAR	144	0,0%	144	116	4	112	3,6%	114	1,9%	2	1,8%	116
SGDN	255	0,0%	255	255	2	253	0,9%	255	0,9%	0	0,0%	255
JO	11	0,0%	11	11	0	11	0,0%	11	0,0%	662	6018,2%	673
Total	2 144 006	100,0%	2 143 323	2 152 476	38 740	2 113 656	1,8%	2 177 932	3,0%	102 784	4,7%	2 280 716

(1) Emplois budgétaires, hors appelés, y compris volontaires, ministres et secrétaires d'Etat et retraitement pour certains ministères (défense,...).

(2) L'effectif disponible se déduit à partir de l'effectif budgétaire en prenant en compte, les blocages et surnombres au vert, les transferts d'emplois entrants et sortants, ainsi que les gages et surnombres en gestion.

(3) Pour l'écologie les vacances d'emplois sont de 100 et correspondent à l'écart entre les effectifs disponibles en fonction (2129) et les personnels effectivement affectés dans le ministère (2028) ; soit un taux de vacances de 4,7%

(4) Economie, finances, industrie - y compris monnaies et médailles

(5) Les effectifs payés ne sont disponibles que pour l'ART

(6) Les effectifs réels sur crédits de la police nationale comprennent en outre 15 573 adjoints de sécurité recrutés par contrat aidé de droit public.

(7) Justice y compris ordre de la libération et grande chancellerie de la légion d'honneur ; les effectifs réels sur crédits de la justice comprennent en outre 1 646 agents recrutés par contrat aidé de droit public.

Tableau 2 : les personnels payés par les ministères (hors emplois aidés) au 31/12/2001
Comparaison entre les données des ministères et les données du fichier de paye INSEE

Ministères	Données des ministères	Données du fichier de paye			Ecart entre les deux sources	Ecart entre les deux sources en %
		Total des effectifs payés	dont congés longue durée	Total des effectifs payés (hors CLD)		
Affaires étrangères	17 775	18 339	42	18 297	522	3,1%
Hors militaires	16 761	17 977	42	17 935	1 174	6,8%
Militaires	1 014	362	0	362	-652	-180,1%
Affaires sociales	27 401	27 538	176	27 362	-39	0,5%
Secteur travail	11 148	11 260	60	11 200	52	1,0%
Secteur solidarité	16 253	16 278	116	16 162	-91	0,2%
Agriculture et pêche	37 877	40 285	141	40 144	2 267	6,0%
Culture	14 694	14 697	105	14 592	-102	0,0%
Ecologie	0	258	0	258	258	
Économie, finances et industrie (1)	194 449	199 643	992	198 651	4 202	2,6%
Équipement	113 591	115 049	608	114 441	850	1,3%
Hors Aviation civile	102 254	103 065	579	102 486	232	0,8%
Aviation civile	11 337	11 984	29	11 955	618	5,4%
Intérieur (hors militaires sécurité civile)	167 470	166 813	1 392	165 421	-2 049	-0,4%
Hors police nationale et militaires sécurité civile	36 728	39 052	307	38 745	2 017	6,0%
Police Nationale	130 742	127 761	1 085	126 676	-4 066	-2,3%
Éducation nationale	1 192 101	1 215 011	6 087	1 208 924	16 823	1,9%
Justice (2)	67 125	67 782	324	67 458	333	1,0%
Outre-mer (hors militaires SMA)	2 152	2 231	8	2 223	71	3,5%
Centrale	271	253	3	250	-21	-7,1%
Services déconcentrés	1 881	1 978	5	1 973	92	4,9%
Sports	7 935	8 921	22	8 899	964	11,1%
Premier ministre	2 804	3 156	8	3 148	344	11,2%
Services généraux hors autorités indépendantes)	1 565	1 621	8	1 613	48	3,5%
Autorités indépendantes	0	374	0	374	374	
Plan	195	197	0	197	2	1,0%
DATAR	116	139	0	139	23	16,5%
SGDN	255	164	0	164	-91	-55,5%
JO	673	661	0	661	-12	-1,8%
Total (hors défense, sécurité civile et SMA)	1 845 374	1 879 723	9 905	1 869 818	24 444	1,8%
Défense (3)	430 999	415 032	1 335	413 697	-17 302	-3,8%
Personnels civils	93 256	94 396	634	93 762	506	1,2%
Personnels militaires	337 743	320 636	701	319 935	-17 808	-5,3%
Intérieur - militaires sécurité civile	1 462	0	0	0	-1 462	
Outre-mer - militaires du SMA	2 881	23	0	23	-2 858	
Total Défense, militaires sécurité civile et SMA	435 342	415 055	1 335	413 720	-21 622	-4,9%
Total général	2 280 716	2 294 778	11 240	2 283 538	2 822	0,6%

(1) Pour les finances y compris monnaies et médailles (hors CRE pour les données du ministère, y compris CRE pour les données INSEE)

(2) Pour la justice y compris ordre de la libération et grande chancellerie de la légion d'honneur

(3) Pour la défense, fichier de paye INSEE 2000

La comparaison (tableau 2) entre les données fournies par les ministères sur leurs effectifs rémunérés et celles publiées par l'Insee montre en fait une très grande concordance dans les résultats entre les deux sources de données. L'écart global entre le total des effectifs payés déclarés par les ministères et celui établi par l'Insee n'est que de 2 800 personnes, soit un écart relatif de 0,6 %.

Extrêmement faible, ce chiffre est toutefois le solde de deux écarts de sens opposés : un écart de - 21 600 pour l'entité « ministère de la défense et militaires de la sécurité civile et du service militaire adapté » ; et un écart + 24 400 pour l'entité « ministères civils hors militaires de la sécurité civile et du service militaire adapté ».

La distinction entre ces deux entités tient :

- d'une part, à un problème de disponibilité de données. Concernant le ministère de la défense, seules les données portant sur l'année 2000 ont pu être exploitées par l'Insee. La spécificité du système de remontée d'information de ce ministère allonge en effet les

délais de transmission des données nécessaires. Cette situation rend dès lors délicate toutes comparaisons entre les deux sources : les données Insee portant sur l'année 2000, celles transmises par les gestionnaires de personnels sur l'année 2001 ;

- d'autre part, au traitement particulier retenu pour les militaires. Dans l'exercice « matrices de passage », les militaires sont supposés payés, quel que soit leur lieu d'affectation, par le ministère qui supporte budgétairement leur rémunération. Or, en réalité, ils restent -même quand leur rémunération figure au budget d'un ministère partenaire au sein duquel ils sont affectés- dans la plupart des cas, payés par le ministère de la défense (encadré). C'est le cas notamment pour les militaires de la sécurité civile qui restent payés par le ministère de la défense alors que leur rémunération est inscrite au budget du ministère de l'intérieur. Aucun militaire ne figure, d'ailleurs, dans le fichier de paye Insee (tableau 2), au compte de la sécurité civile. C'est aussi le cas pour les militaires du SMA ou encore, pour une partie des militaires du ministère des affaires étrangères ou du SGDN. Ce n'est donc qu'au niveau de l'entité « ministère de la défense, militaires de la sécurité civile et du SMA » que peuvent être confrontées les données des gestionnaires et de l'Insee. Celles-ci devraient par ailleurs agréger partiellement les données du ministère des affaires étrangères et du SGDN.

Extrait du rapport d'octobre 2002

Concernant le ministère de la Défense, des militaires sont affectés dans pratiquement tous les ministères [...]. Le ministère de l'Intérieur emploie par exemple des militaires au sein de l'administration centrale de la direction de la sécurité civile. De même, le ministère des Affaires étrangères emploie environ 1 000 militaires qui, outre les missions traditionnelles de garde des services à l'étranger et de l'administration centrale, remplissent des fonctions de coopération technique et militaire dans les ambassades, les consulats et également auprès des gouvernements étrangers. Le secrétariat d'État à l'Outre mer à travers le service militaire adapté en poste dans les départements et territoires d'Outre mer accueille également près de 2 000 militaires.

Le ministère de la Défense distingue en fait trois situations pour ses « prêts » de personnels militaires à d'autres ministères pouvant, par ailleurs, être clairement identifiées dans la matrice de passage :

- les participations extérieures, ce cas de figure, que l'on peut rapprocher des mises à disposition, correspond à la situation suivante : les militaires sont présents physiquement dans d'autres ministères mais payés par leur armée d'appartenance. Du point de vue de la matrice, ces personnels apparaissent en colonne 1 (emplois budgétaires) et 12 (effectifs payés) au ministère de la Défense, mais en sortent en colonne 14 (MAD gratuites). Ils sont gérés par le ministère de la Défense,
- les personnels hors budget, il s'agit de militaires en position d'activité dans un ministère autre que celui de la Défense. Ils sont payés par leur ministère d'accueil soit directement, soit indirectement avec remboursement au ministère de la Défense. Par convention avec le ministère de la Défense, ces personnels sont tous traités de la même façon dans la matrice de passage : *pour leur ministère d'accueil*, ils sont comptabilisés dans les emplois budgétaires dans la colonne 1 (emplois budgétaires), et dans les effectifs payés en colonne 12 (effectifs payés) mais sortent en colonne 18 bis (personnels gérés par un autre département ministériel) ; *pour le ministère de la Défense*, ils ne figurent ni en colonne 1, ni en colonne 12, mais étant gérés par le ministère de la Défense sont intégrés en colonne 17 (détachés sortant – avec distinction dans le tableau détachés entre les personnels détachés et les personnels hors budget),
- les personnels en service détaché, il s'agit des personnels détachés, payés par leur ministère d'accueil et relevant d'une double gestion : l'une dans leur corps d'origine, l'autre dans leur corps de détachement. Dans ce cas le traitement est le même que celui des détachés des autres ministères.

Au total près de 15 000 militaires (y compris les pompiers de Paris et de Marseille) sont concernés.

Concernant l'entité « ministère de la défense et militaires de la sécurité civile et du SMA », la différence de date entre les données des ministères et les données du fichier de paye de l'Insee peut expliquer en partie l'écart de -21 600. Le mouvement de professionnalisation des armées

engagé depuis 1996 a, en effet, un impact sur l'évolution des emplois budgétaires du ministère de la défense : entre 2000 et 2001 la hausse des emplois budgétaires du ministère de la défense a été de 12 000 unités.

Concernant l'entité « ministères civils, hors militaires de la sécurité civile et du SMA », l'écart constaté de 24 400 personnes équivaut à 1,8 % des effectifs. En nombre, l'éducation nationale affiche, du fait de son poids dans les effectifs de l'État, l'écart le plus important. En pourcentage toutefois, ce ministère se situe dans la moyenne. Les écarts sont en revanche significatifs pour les ministères des sports, des affaires étrangères (personnels civils) ou encore de l'agriculture. L'analyse ministère par ministère montre que les écarts proviennent généralement d'une sous-estimation par les gestionnaires de leurs effectifs payés sur crédits. À cela deux raisons :

- comme le travail réalisé l'an passé sur les personnels en situation précaire avait déjà permis de l'établir, certains ministères rencontrent des difficultés pour faire remonter de leurs services déconcentrés les données relatives aux personnels remplaçants, recrutés pour de courtes durées. C'est le cas notamment, des ministères des finances, de l'équipement, des sports, de l'écologie ou encore de l'agriculture (cf. notes des ministères). Dans certains cas les ministères ont préféré ne pas donner de chiffres pour cette catégorie de personnels, ou ont fait figurer un chiffre en ETP rémunération ;
- l'autre raison de l'écart entre les deux sources de données concerne des catégories de personnel très particulières exerçant en fait des activités à titre secondaire (ayant leur activité principale dans une autre fonction publique ou bien dans le secteur privé). L'étude menée en 2002 a montré qu'une grande partie de ces catégories de non-titulaires sur crédits n'était généralement pas comptabilisée par les ministères, mais était incluse dans les fichiers de paye de l'Insee. Les écarts constatés relèvent dans ce cas des champs de comptabilisation choisis par les ministères. Les notes techniques fournies par les ministères expliquent le plus souvent les catégories de non-titulaires sur crédits non retenues dans le décompte. On peut à ce titre citer le cas de personnels rémunérés à l'acte non comptabilisés par les ministères mais bien présents dans les fichiers de paye, comme les correspondants locaux des douanes du ministère de l'économie et des finances, ou bien les enquêteurs observateurs du ministère de l'agriculture. On peut aussi évoquer des personnels dont la rémunération est accessoire comme les conseillers des prud'hommes du ministère de la justice.

Les notes des ministères sont, sur l'ensemble de cette question, plus précises cette année. Les champs retenus sont généralement mentionnés et les améliorations prévues du dispositif de remontée d'information évoquées. Dans le cadre des réflexions en cours sur les nomenclatures à retenir pour la LOLF ce point est examiné afin que la distinction entre les différentes catégories de personnel soit clairement opérée.

Des situations ministérielles contrastées qui influent sur la gestion des ressources humaines

Les tableaux 1, 3 et 4 permettent de présenter certaines des caractéristiques ministérielles et leur impact sur la gestion des ressources humaines. Le degré de dépendance dont il dispose à l'égard des autres ministères, la nature des relations qu'il entretient avec ses établissements publics de tutelle, le nombre et l'importance relative des corps qu'il gère, sont autant de critères qui influent sur la complexité de la gestion des ressources humaines d'un ministère.

Les travaux réalisés en 2001 et 2002 avaient permis d'établir deux conclusions :

- en premier lieu, deux facteurs, éventuellement cumulatifs, rendent plus ou moins complexe le suivi des personnels : d'une part l'organisation dont chaque ministère s'est doté en interne, d'autre part la taille du ministère, qui le met en situation plus ou moins favorable pour réunir l'ensemble des compétences nécessaires à l'exercice de ses missions ;
- en second lieu, les périmètres d'intervention des ministères sont plus ou moins étendus, certains comptant un nombre élevé d'établissements publics, avec selon les cas, des personnels en propre ou *a contrario* des personnels mis à disposition par le ministère de tutelle.

La consolidation des données permet cette année de dresser des tableaux comparatifs plus précis.

Le degré de dépendance

L'examen des matrices de passage avait permis l'an passé d'établir un lien entre la taille du ministère et son degré de dépendance. On avait pu à ce titre noter que plus la taille du ministère est réduite plus le ministère a besoin de faire appel à des mécanismes interministériels de gestion de l'emploi (mises à disposition avec ou sans contrepartie sous formes de transferts d'emplois ou de crédits ou encore affectation directe sur des emplois budgétaires).

Le tableau 3 qui mesure le degré de dépendance des ministères permet d'établir clairement cette relation. Aux deux extrêmes du spectre on retrouve, d'un côté, avec des taux de dépendance allant de 100 % à 10 %, les ministères de petite taille représentant chacun moins de 1 % des emplois budgétaires (écologie 100 %, outre-mer 90 %, sports 43 %, Premier ministre 26 % et culture 10 %), de l'autre, avec des taux de dépendance inférieurs à 1 %, les ministères pesant le plus dans les emplois budgétaires (défense 0 %, éducation nationale 0 % ou encore économie et finances 0,3 %).

Cette situation de dépendance des ministères de petite taille à l'égard des gros ministères a bien sûr des effets sur la gestion des ressources humaines. Comme le note, par exemple, le ministère de l'écologie qui, n'ayant pas de corps en propre¹⁵, est tributaire des décisions prises en gestion par les ministères d'appartenance¹⁶ des personnels qui lui sont affectés.

Cette situation de dépendance, comme le montrent les tableaux 1, 3 et 4, recouvre toutefois des réalités différentes selon les ministères concernés. Quatre situations peuvent être différenciées :

- celle du ministère de l'écologie qui, bien qu'ayant un budget propre et a, de ce point de vue, une autonomie totale, ne paye, ni ne gère les personnels qui lui sont affectés par ses ministères partenaires. Une fois le budget voté, le ministère de l'écologie transfère, en effet, à ses ministères partenaires l'intégralité de ses emplois budgétaires et les crédits correspondants, en contrepartie les ministères partenaires lui affectent des personnels qu'ils continuent à payer et à gérer¹⁷;

¹⁵ Deux corps de fonctionnaires, un de catégorie B (techniciens de l'environnement) et un de catégorie C (les agents techniques de l'environnement), ont été créés en 2001 et tous affectés dans les établissements publics.

¹⁶ Ministères de l'équipement, de l'agriculture, ou encore de l'économie et des affaires sociales.

¹⁷ Ce mécanisme financier est aussi celui retenu par le ministère de la culture qui transfère également environ 500 emplois budgétaires au ministère de l'équipement pour la rémunération d'agents qui, en fonction au ministère de la culture – pour l'essentiel dans les services départementaux de l'architecture et du patrimoine –, sont accueillis sur des emplois inscrits à son budget mais restent gérés et rémunérés par le ministère de l'équipement.

- celle du service militaire adapté qui lui aussi n'a pas de corps en propre et dont les personnels sont des militaires du ministère de la défense. Toutefois, sa situation se différencie de celle de l'écologie dans la mesure où le circuit financier associé est différent. Le mécanisme du transfert d'emplois n'existe pas, et si les personnels restent bien payés par le ministère de la défense, ce n'est qu'après leur affectation au SMA que le ministère de l'Outre-mer rembourse le ministère de la défense¹⁸ ;
- celle des ministères des sports et de la culture au sein desquels sont affectés sur leurs emplois des personnels du ministère de l'éducation nationale ; ceux-ci, tout en restant gérés par l'éducation nationale, sont dans ce cas payés par leur ministère d'affectation¹⁹ ;
- celle des services du Premier ministre, qui du fait de leurs missions particulières, accueillent en leur sein de nombreux personnels sans qu'ils aient à rembourser la charge financière correspondante. Cela est notamment le cas pour les personnels de la défense et de l'intérieur attachés à la sécurité du Premier ministre.

Tableau 3 : le taux de dépendance et de participation extérieure
(effectifs au 31/12/2001 - source matrices de passage)

données physiques	Effectif rémunéré sur emplois budgétaires et sur crédits	MAD ou affectés entrants (payés par leur ministère d'origine)	Personnels gérés par un autre département ministériel (1)	Taux de dépendance en % (2)	MAD ou affectés sortants (payés par le ministère)	Personnels du ministère affectés dans un autre ministère ou un EP (3)	Taux de participation extérieure en % (4)
Ministères	(col 1)	(col 2)	(col 3)	(col 4)	(col 5)	(col 6)	(col 7)
			ministère partenaire	(col2+col3) / (col1+col2-col5)		ministère partenaire	(col5+col6) / (col1-col3+col6)
Affaires étrangères	17 775	109	1 014	6,4%	212		1,3%
Affaires sociales	27 401	1 233		4,3%	242		0,9%
Secteur travail	11 148	276		2,4%	101		0,9%
Secteur solidarité	16 253	957		5,6%	141		0,9%
Agriculture et pêche	37 877	190	420	1,7%	1 956	491	6,4%
Culture	14 694	628	1 745	10,4%	8 266	167	51,8%
Défense	430 999	18		0,0%	1 615	14 315	3,6%
Personnels civils	93 256	18		0,0%	743		0,8%
Personnels militaires	337 743	0		0,0%	872	14 315	4,3%
Écologie	0	2 185		100,0%	14	ministères, EP, pompiers	nd
Économie, finances et industrie	194 449	608	28	0,3%	2 198		1,1%
Équipement	113 591	621	584	1,1%	3 206	1 821	4,4%
Hors Aviation civile	102 254	333	584	0,9%	2 721	1821	4,4%
Aviation civile	11 337	288		2,6%	485		4,3%
Intérieur	168 932	1 036	1 462	1,5%	556	1 920	1,5%
Hors Police Nationale	38 190	1 036	1 462	6,4%	298	1920	5,7%
Police Nationale	130 742	0		0,0%	258		0,2%
Éducation nationale	1 192 101	371	0	0,0%	1 233	4713	0,5%
Justice	67 125	133	1 246	2,1%	142		0,2%
Outre-mer	5 033	376	4 318	90,1%	197		27,6%
Centrale	271	59		18,0%	2		0,7%
Services déconcentrés	1 881	317	1 475	88,2%	166		40,9%
SMA	2 881	0	2 843	99,7%	29		76,3%
Sports	7 935	191	2 538	42,7%	1 742	162	34,3%
Premier ministre	2 804	853	83	25,8%	30	220	8,5%
Services généraux (hors autorités indépendantes)	1 565	725		31,9%	17	192	11,9%
Plan	195	19		9,3%	10		5,1%
DATAR	116	55		32,2%	0	28	19,4%
SGDN	255	54	83	44,8%	3		1,7%
JO	673	0		0,0%	0		0,0%
Total	2 280 716	8 552	13 438	1,0%	21 609	23 809	2,0%

(1) Personnels gérés par un autre département ministériel et inclus dans les effectifs payés du ministère concerné (col 18 bis de la matrice)

(2) Rapport entre tous les personnels gérés par un autre département ministériel (MAD+personnels gérés par d'autres) /personnels en fonction

(3) Personnels rémunérés par un autre département ministériel, mais gérés par le ministère concerné (col 18 de la matrice), hors enseignants affectés dans le privé

(4) Rapport entre tous les personnels mis à disposition ou affectés à un autre département ministériel (MAD+personnels affectés à d'autres) /personnels gérés hors détachés sortants et en disponibilité..

(5) Pour le ministère de la culture, dans le calcul des taux de dépendance et de participation extérieure sont exclues les 1636 personnes gérées par l'Education nationale, payées par le ministère de la culture et mises à disposition des EP ou des bibliothèques municipales.

(6) Intérieur (1000 environ), Education (120 environ), Défense (25)

Les motivations qui président à ces prêts de personnels sont nombreuses, elles ont été rappelées dans le rapport de l'observatoire d'octobre 2002 : « Elles permettent d'éviter la création de corps ministériels qui seraient de taille trop réduite et n'offriraient pas de

¹⁸ Comme on l'a noté plus haut la sécurité civile est dans la même situation.

¹⁹ C'est aussi le cas pour les personnels du ministère de l'intérieur affectés dans les services de l'outre-mer, ou encore les personnels des greffes affectés dans les juridictions administratives au ministère de la justice.

perspectives de carrière intéressantes aux agents les composant. Elles autorisent également la mutualisation des compétences de certains corps en évitant aux ministères d'accueil le développement de formations initiales et continues lourdes ou le recrutement d'agents non-titulaires pour se doter des mêmes compétences ».

Les établissements publics

L'examen des tableaux joints montre que les prêts de personnels au sein de la sphère État ne se réduisent pas à cette mutualisation des compétences entre « petits » et « gros » ministères. Le taux de participation extérieure (tableau 3), qui mesure pour chaque ministère l'importance relative des personnels qu'il prête, n'est pas diamétralement l'opposé du taux de dépendance.

Trois ministères ou services de petite taille, qui font appel aux « gros » ministères pour pourvoir leurs postes ont des taux de participation extérieure importants, plus élevés même que ceux de l'éducation nationale, de la défense ou encore de l'équipement. Alors qu'ils accueillent en leur sein nombre de fonctionnaires appartenant à des corps d'autres ministères, les ministères et services de la culture, des sports, ou encore du Premier ministre affectent une partie non négligeable de leurs personnels auprès de leurs établissements publics de tutelle.

Le tableau 4 présente cette seconde sphère d'emploi public que sont les établissements publics administratifs et permet d'établir un panorama des relations qu'ils entretiennent avec leur ministère de tutelle.

Même si la correspondance n'est pas parfaite et dans certains cas incomplète²⁰, dans le tableau cité ci-dessus, entre les ministères et les établissements publics qui leur sont rattachés - les établissements publics pouvant être sous double, voire sous triple tutelle²¹, et accueillir, dans certains cas particuliers, des personnels d'autres ministères que leur(s) ministère(s) de tutelle²² - deux enseignements majeurs peuvent être tirés de l'analyse du tableau cité ci-dessus :

- le premier, déjà évoqué dans le rapport d'octobre 2002, sur l'importance que peuvent avoir les établissements publics administratifs comme seconde sphère d'emploi public. À ce titre, trois ministères se distinguent (l'écologie, la culture ou encore les sports), leurs établissements publics représentant une part non négligeable, voire majoritaire de leur intervention publique ;
- le second, sur la nature des liens qui unissent les établissements publics à leur ministère de tutelle. La lecture du tableau montre que ces liens peuvent être très différents. Concernant les personnels, et rien qu'en s'en tenant aux trois ministères cités ci-dessus, deux situations apparaissent clairement à partir des données recueillies : pour le ministère de l'écologie par exemple, les personnels en fonction dans les établissements publics sont dans leur très grande majorité payés et gérés par ces derniers, à l'opposé les agents des établissements publics des ministères de la culture et des sports sont pour plus de la moitié voire dans leur intégralité payés et gérés par leur ministère de tutelle.

²⁰ Pour le ministère de l'éducation nationale, les personnels mis à disposition directement par les rectorats ne sont pas connus. C'est ce qui explique l'écart constaté entre d'un côté les MAD sortantes du ministère et les MAD entrantes des établissements publics. Dans le rapport d'octobre 2002, le ministère de l'éducation nationale avait précisé que le CNED dispose notamment d'enseignants en réadaptation et réemploi, leur chiffre figure dans les MAD entrantes des EP mais est en revanche exclu du décompte des MAD sortantes du ministère.

²¹ Les établissements publics sous double, voire triple, tutelle ont été classés – selon une convention OEP – auprès du ministère leur accordant la subvention la plus élevée. On peut dans cette catégorie citer, par exemple, les établissements publics scientifiques et techniques qui ont tous été regroupés dans les tableaux au ministère de l'éducation nationale.

²² Le ministère de la défense -ministère qui peut être cité dans la mesure où il a donné un tableau détaillé de ses mises à disposition sortantes vers les différents établissements – en est un exemple. Sur les 224 mises à disposition de militaires vers les établissements publics 66 ne concernent pas des établissements ayant pour tutelle ce ministère.

Tableau 4: les personnels des ministères et de leurs établissements publics administratifs au 31/12/2001
(hors emplois aidés et élèves et stagiaires des EP)

(source : matrices de passage 2001)

données physiques	Données des matrices de base et du tableau des MAD					Données du tableau des EP		
	Effectif rémunéré sur emplois budgétaires et sur crédits	MAD ou affectés entrants (payés par leur ministère d'origine)		MAD ou affectés sortants (payés par le ministère)		Effectif en fonction	Effectif rémunéré par les EP sur emplois ou sur crédits (3)	MAD ou affectés venant dans l'EP
		dont gagés par transferts d'emploi (1)	col. 13	dont gagés par transferts d'emploi (1)	col. 14	dont gagés par transferts d'emploi (1)	dont à destination des EP (2)	
	col. 12 et 2						col. 15 et 2	
Affaires étrangères	17 775	0	109	0	212	4	119	6 625
Affaires sociales	27 401	112	1 233	112	242	20	23	27 550
Secteur travail	11 148	276	51	101	101	0	4	24 011
Secteur solidarité (4)	16 253	957	61	141	141	20	19	3 539
Agriculture et pêche	37 877	190	190	190	1 956	513	918	5 200
Culture	14 694	628	558	558	8 266	0	7 691	5 869
Défense	430 999	18	0	0	1 615	0	842	4 441
Personnels civils	93 256	18	0	0	743	0	618	4 405
Personnels militaires	337 743	0	0	0	872	0	224	36
Écologie	0	2 185	2 061	14	14	14	2 171	4 882
Économie, finances et industrie (5)	194 449	608	4	2 198	520	943	192 859	2 026
Équipement	113 591	621	86	3 206	2 049	925	111 006	6 627
Hors Aviation civile	102 254	333	86	2 721	2 049	467	99 866	6 602
Aviation civile	11 337	288	0	485	0	0	11 140	25
Intérieur	168 932	1 036	6	556	0	179	169 412	0
Hors Police Nationale (6)	38 190	1 036	6	298	0	45	38 928	0
Police Nationale (7)	130 742	0	0	258	0	134	130 484	0
Éducation nationale (8)	1 192 101	371	101	1 233	0	28	1 191 239	55 398
scolaire (4)								4 698
supérieur								50 700
Justice (9)	67 125	133	18	142	0	9	67 116	311
Outre-mer	5 033	376	0	197	0	0	5 212	0
Centrale	271	59	0	2	0	0	328	0
Services déconcentrés	1 881	317	0	166	0	0	2 032	0
SMA	2 881	0	0	29	0	0	2 852	0
Sports	7 935	191	0	1 742	0	1 696	6 384	546
Premier ministre	2 804	853	9	30	0	6	3 627	379
Services généraux (hors autorités indépendantes)	1 565	725	6	17	0	6	2 273	379
Plan	195	19	3	10	0	0	204	0
DATAR	116	55	0	0	0	0	171	0
SGDN	255	54	0	3	0	0	306	0
JO	673	0	0	0	0	0	673	0
Total	2 280 716	8 552	3 145	21 609	3 120	13 379	2 267 659	119 854
								21 506
								141 360

(1) Transferts internes aux ministères uniquement

(2) MAD à destination des EP de tutelle ou d'autres EP

(3) Pour les établissements publics de formation, les données exploitées ici ne prennent pas en compte les élèves, stagiaires et/ou auditeurs des établissements.

(4) Les données des EP sont en ETP et non en effectifs physiques

(5) Économie, finances et industrie - y compris monnaies et médailles

(6) Aux MAD sortantes figurant dans la matrice des EP sont ajoutées les 25 personnes payées sur crédits pour l'INESC

(7) L'effectif en fonction à l'INSP comprend 134 agents rémunérés sur emplois mis à disposition par le ministère de tutelle, ainsi que 5 adjoints de sécurité rémunérés sur crédits (emplois aidés).

(8) Les MAD sortantes n'intègrent pas les personnels mis à disposition par les rectorats (cf note de bas de page du § sur les EP)

(9) Justice - y compris ordre de la libération et grande chancellerie de la légion d'honneur

Tableau 5 : les personnels payés par les établissements publics administratifs
Comparaison entre les données des ministères et les données du fichier de paye INSEE

(hors établissements recrutant des personnels de droit privé
et hors emplois aidés, élèves et stagiaires)

Ministères	Données INSEE - 2000		Données des ministères 2001
	sur le champ INSEE	sur le champ des ministères	
Affaires étrangères	8 075	8 075	6 625
Affaires sociales	25 572	23 659	27 550
Secteur travail	20 050	20 050	24 011
Secteur solidarité (1)	5 522	3 609	3 539
Agriculture et pêche (2)	11 381	11 381	5 200
Culture (3)	8 912	9 082	5 869
Défense	6 158	6 158	4 441
Personnels civils			4 405
Personnels militaires			36
Écologie	4 980	4 980	4 882
Économie, finances et industrie (4)	10 389	3 199	2 026
Équipement	5 943	5 865	6 627
Hors Aviation civile	5 937	5 859	6 602
Aviation civile	6	6	25
Intérieur	39	29	0
Hors Police Nationale	39	29	0
Police Nationale	0	0	0
Éducation nationale	109 674	57 368	55 398
Scolaire	21 661	4 704	4 698
dont EPN	4 704	4 704	4 698
dont EPL	16 957	0	0
Supérieur	88 013	52 664	50 700
dont EPN-EPSCP	35 349	0	0
dont EPST	52 664	52 664	50 700
Justice	571	485	311
Outre-mer (5)	997	0	0
Sports	1 685	1 685	546
Premier ministre	485	479	379
Services généraux	479	479	379
SGDN	6	0	0
Total	194 861	132 445	119 854

(1) Le champ retenu ici pour le ministère est celui des EP au vert

(2) AFSSA non compris ni dans le fichier de paye INSEE, ni dans la matrice de l'agriculture

(3) Conseil national d'art plastique non compris dans le fichier de paye INSEE

(4) Sur les 10389 personnes du fichier de paye INSEE 6593 sont décomptées à la CDC qui n'est pas incluse dans la matrice du ministère des finances

(5) Dans l'enquête INSEE il s'agit des agences départementales d'insertion des DOM (ADI)

Le poids des personnels payés sur crédits, le taux de temps partiel, le taux de vacances d'emploi

Les données figurant dans les tableaux permettent de préciser d'autres caractéristiques ministérielles. Comme on l'a noté plus haut parmi les principales raisons des écarts entre le nombre d'emplois budgétaires et les effectifs réels payés figurent les vacances d'emplois et gages réservataires, le temps partiel, et les personnels rémunérés sur crédits.

- Concernant le temps partiel ou encore les effectifs payés sur crédits, les résultats présentés n'appellent pas de commentaires particuliers :

Comme on pouvait s'y attendre le temps partiel est plus répandu dans les ministères les plus féminisés²³, cela concerne notamment le ministère des affaires sociales (4,7 % d'écart relatif entre les effectifs physiques et les effectifs en ETP rémunération) ou encore celui de l'agriculture (4,4 % d'écart relatif), ou de l'économie et des finances (4,4 % d'écart relatif), ou de l'éducation nationale (4,1 % d'écart relatif). Il est par contre nul pour les militaires dont le statut exige une disponibilité « en tout temps et tous lieux », ou faible pour les ministères très masculins (comme l'intérieur et notamment, la police nationale). Globalement le temps partiel majore de 3 % les effectifs rémunérés sur emplois, ce qui représentait environ 64 300 personnes en 2001. Concernant les effectifs sur crédits les comparaisons entre ministères restent, en revanche, délicates dans la mesure où les données recueillies par les ministères sont incomplètes, comme on a pu le noter plus haut. Sur ce point des travaux de consolidation sont encore nécessaires. Globalement les personnels sur crédits représentent 4,7 % des emplois budgétaires, dans les enquêtes ministérielles, leur poids variant pour la majorité des ministères entre 0 % et 10 %. Deux ministères toutefois se distinguent : le ministère des affaires étrangères (88,8 %) et les services du Premier ministre (56,4 %). Ces deux ministères ont en effet des taux de personnels rémunérés sur crédits élevés. Ainsi, les effectifs sur crédits du ministère des affaires étrangères concernent principalement les personnels des 156 instituts et établissements culturels français à l'étranger. Ces établissements dotés de l'autonomie financière emploient une majorité d'agents de recrutement local. Pour les services du Premier ministre, deux services sont particulièrement concernés : les services généraux et les journaux officiels. Pour les journaux officiels, les personnels rémunérés sur crédits relèvent du régime des conventions collectives de la presse parisienne. Pour les services généraux, c'est l'importance des collaborateurs « exceptionnels » qui permet d'expliquer le résultat affiché ;

- L'analyse du taux de vacances des emplois revêt en revanche un intérêt particulier.

L'Observatoire de l'emploi public avait demandé aux ministères de compléter leur note de commentaires des « matrices de passage » en expliquant précisément leurs vacances d'emplois. Le tableau 1 permet d'identifier les ministères qui ont pu rencontrer en 2001 quelques difficultés à pourvoir leurs emplois. Parmi ces ministères on peut citer les affaires étrangères, le secteur santé-solidarité, la culture, l'écologie, les personnels civils de la défense, les sports ou encore les services généraux du Premier ministre. Globalement le taux de vacances des emplois est relativement faible, il s'élevait en 2001 à 1,8 % ; chiffre que l'on peut juger normal pour permettre l'arrivée d'agents reçus récemment à des concours (cf. notes des ministères sur le montant des gages réservataires) ou encore assurer dans de bonnes conditions le retour d'agents en détachement, en disponibilité, ou encore en congé de longue durée. Ce taux était en revanche supérieur à 4 % pour les ministères cités plus haut. Le ministère des affaires étrangères affichait fin 2001 des vacances et gages réservataires équivalents à 7,1% des emplois disponibles (soit un chiffre de 717 vacances d'emplois), ce taux de vacances peut apparaître élevé. Ce niveau était la conséquence de deux facteurs : d'une part une structure des emplois marquée par l'existence de corps et catégories d'emploi à faible effectif, sur lesquels des mesures de fusion statutaire ont été engagées ; d'autre part, des pratiques de gestion prudentes visant par des gages réservataires importants (482 sur les 717) à se prémunir de tous les risques à la fois (retour de détachement, de disponibilité, prévision de recrutement à long terme...). Le ministère de la culture affichait également un taux de vacances assez élevé, de l'ordre de 4,9% (696 emplois). Là aussi deux explications peuvent

²³ Cf. rapport annuel 2002 sur la fonction publique de l'État de la DGAFP, page 40.

être données. Ce taux intègre tout d'abord les postes mis en réserve en prévision des concours ouverts au titre du plan Sapin de résorption de l'emploi précaire qui n'ont pu être ouverts que courant 2002 (près de 450 emplois créés mis en réserve). Il résulte ensuite de la structuration du ministère : la majorité des corps du ministère compte moins de 100 agents, l'organisation des concours s'en trouve dès lors affectée. Concernant le ministère de l'écologie c'est sa situation particulière, évoquée plus haut, qui permet d'expliquer son taux de vacances de 4,7 %, le ministère étant totalement dépendant de ses ministères partenaires pour l'affectation de ses personnels en fonction. Le ministère de la défense rappelle l'interdiction *a priori* d'embauches d'ouvriers d'État, depuis 1986, qui induit la moitié des vacances d'emploi constatées pour les personnels civils. Le secteur santé-solidarité qui a mené une étude détaillée de la vacance d'emplois, telle que l'observatoire de l'emploi public l'avait demandée, propose une analyse de la vacance en vue d'optimiser dans la transparence l'emploi de ses ressources budgétaires et humaines. En 2001 le secteur-solidarité affichait au 31 décembre un taux de vacances de 4,3 %. Comme pour d'autres ministères, cette étude met en avant l'évolution contrastée de la vacance et de l'occupation des emplois budgétaires sur un exercice. L'importance du nombre de corps à gérer et la question de la sensibilité des recrutements de personnels techniques qualifiés voire très qualifiés aux fluctuations du marché de l'emploi privé constituent des « obstacles structurels » à la couverture des besoins en personnels.

Des améliorations à poursuivre

Les tableaux présentés cette année montrent les progrès accomplis depuis deux ans dans la connaissance de l'emploi public.

Comme on l'avait noté l'année dernière des progrès restent encore à accomplir :

- que ce soit sur les personnels sur crédits ou encore les prêts croisés de personnels. Dans les deux cas les données recueillies demeurent partielles comme on a pu le noter plus haut ;
- que ce soit aussi sur les personnels en détachement qui restent mal renseignés et qui à ce stade ne peuvent être synthétisés dans un tableau ;
- que ce soit encore sur les établissements publics. Des enseignements complémentaires ont pu être tirés cette année des données fournies par les ministères. Le tableau 5 montre toutefois que le champ couvert par les enquêtes des ministères reste encore incomplet et que certains des écarts entre les résultats des enquêtes ministérielles et les données du fichier de paye sont à expliquer, c'est le cas notamment pour les EP des ministères de l'agriculture, de la culture ou des sports pour lesquels les écarts relatifs entre les deux sources de données sont importants.

Les travaux en cours dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, avec notamment la mise en place dans tous les ministères de SIRH devraient y contribuer.

Parallèlement à ces travaux de fiabilisation des données, plusieurs études pourraient venir compléter le diagnostic :

- l'analyse comparée des différentes dispositions autorisant les prêts croisés de personnels entre les ministères et leur impact en GRH pourrait être approfondie ;
- de même, l'impact de la LOLF sur les relations qu'entretiennent les ministères avec leurs établissements publics administratifs mériterait d'être détaillé.

Annexe 7

Qu'est ce qu'un SIRH ?

- ▶ *Un **système d'information**, c'est l'ensemble des processus, des informations manipulées dans le cadre de ces processus et des fonctions qui traitent ces informations, dont une structure a besoin pour mener à bien son activité.*
- ▶ *Un **système informatique**, est un ensemble de composants techniques (matériels et logiciels) qui permet d'automatiser et de distribuer le système d'information.*
- ▶ *L'objet d'un projet de système d'information est l'acquisition ou la réalisation d'un **produit** logiciel et la mise en place du système informatique qui sera le support du système d'information.*

*Le système d'information s'appuie donc sur un système informatique composé, notamment, d'applications informatiques qui permettent de stocker les informations sur une ou plusieurs **bases de données** et qui réalisent les fonctions nécessaires à la mise en œuvre des processus "métier".*

Si l'on considère le domaine particulier de la gestion des ressources humaines, le **système d'information des ressources humaines (SIRH)** c'est donc l'ensemble des processus, des informations et des fonctions liés à l'activité de gestion des ressources humaines.

Le système informatique porteur du SIRH peut être développé selon plusieurs schémas...

1) Il peut être développé selon plusieurs approches :

- une approche "sur mesure", on qualifie alors de "spécifique" le produit ainsi obtenu ;
- à partir d'une solution du marché "prêt à porter" mais qui nécessite plus ou moins de retouches ;
- en mélangeant les deux approches selon les domaines fonctionnels.

De nombreux éditeurs proposent aujourd'hui des produits logiciels qui doivent permettre à ceux qui en font l'acquisition de créer leur propre SIRH. Ces progiciels ont pour ambition d'être porteurs des meilleures pratiques de gestion.

Dans ce cas, le développement du système informatique consiste à "paramétrer" le progiciel - coder les règles de gestion et les nomenclatures - pour l'adapter aux caractéristiques souhaitées du futur SIRH. Il faudra quand même développer "en spécifique" les fonctions qui seraient absentes de l'offre standard de l'éditeur ou inadaptées.

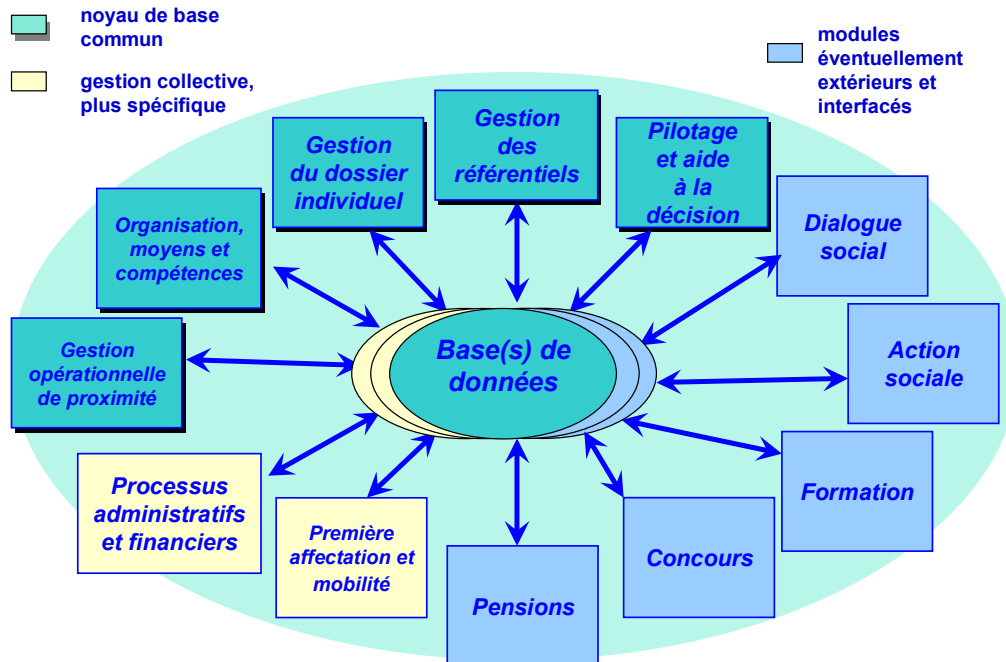
Cette solution oblige cependant à rentrer dans un moule préétabli... Les retouches sont très coûteuses.

2) Quelle que soit l'approche, spécifique, progiciel ou mixte, le développement peut être :

- pris en charge par des équipes internes,
- complètement sous-traité à des prestataires spécialisés,
- traité selon une solution mixte.

La combinaison de ces deux types de choix donne une grande variété de solutions possibles...

MODELE D'ARCHITECTURE FONCTIONNELLE d'un SIRH

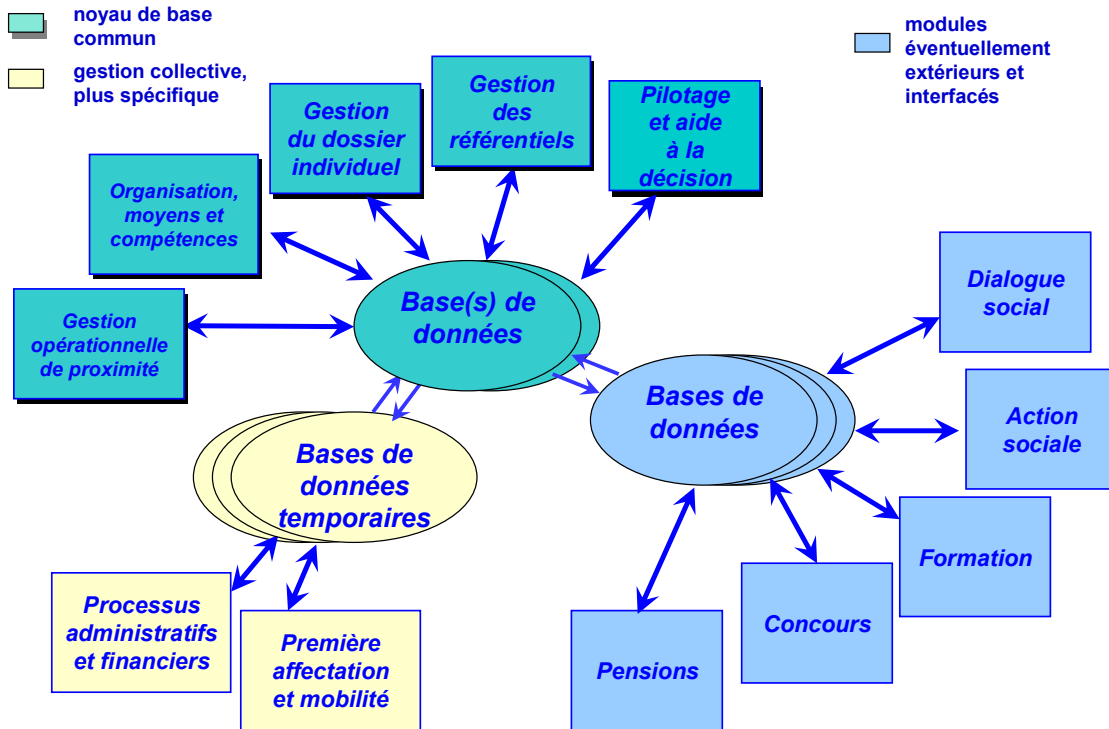


Ce schéma représente l'organisation "technico-fonctionnelle" type d'un SIRH :

- une ou plusieurs bases de données qui permettent de stocker l'information ;
 - des "modules" correspondant aux grands domaines fonctionnels (voir détail ci-après) qui fournissent les fonctions ou services nécessaires à l'automatisation de la gestion et de l'aide à la décision.
- ▶ Certains modules - représentés par un rectangle foncé et ombré - correspondent à des fonctionnalités basiques et très classiques, bien présentes dans les progiciels du marché. Ils peuvent constituer le noyau de base d'un futur produit mutualisé.
 - ▶ Les processus administratifs et financiers - représentés par un rectangle presque blanc - sont souvent liés à l'organisation de l'entité et constituent un domaine fonctionnel qui peut présenter des spécificités d'une entité à l'autre. Lorsqu'ils s'organisent selon des "campagnes" périodiques, il arrive que le traitement automatisé de ces processus s'appuie sur une base de données temporaire constituée à partir d'une sélection d'individus de la base principale. En fin de processus, la base principale est enrichie des nouvelles données concernant les individus traités.
 - ▶ Les autres modules - rectangles clairs - correspondent à des domaines fonctionnels qui peuvent être intégrés au noyau ou pris en charge par des systèmes périphériques qui disposent de leur propre base de données. Cette dernière est alimentée d'informations issues du noyau et une fonction d'"interface" permet de réinjecter de nouvelles informations dans la base centrale.

Le schéma peut être "déplié" pour mieux suggérer la réalité technique des systèmes qui ne sont, pour une grande majorité, pas monolithiques :

MODELE D'ARCHITECTURE FONCTIONNELLE d'un SIRH

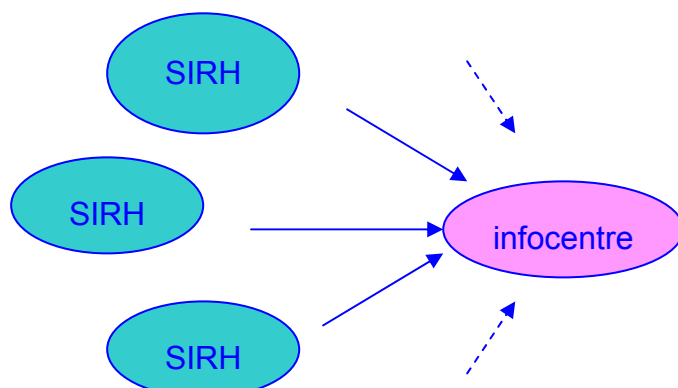


Modularité fonctionnelle et modularité opérationnelle...

Le découpage du système en modules autonomes qui s'échangent des données permet de mieux maîtriser la complexité, de faire évoluer le système progressivement et d'éviter le "big bang".

Le schéma ci-dessus décrit une modularité fonctionnelle : le SIRH global est découpé en plusieurs sous-systèmes qui prennent chacun en charge une partie des fonctions du domaine GRH. Dans ce cas, pour préserver la cohérence d'ensemble, il est indispensable que tous les sous-systèmes fonctionnels partagent les mêmes référentiels, qu'ils aient un langage commun pour que les échanges entre eux soient complètement fluides.

Par ailleurs, pour les grandes organisations, plusieurs sous-systèmes consolidés régulièrement dans un infocentre fédérateur permettent d'atteindre les mêmes objectifs de pilotage qu'un système unique, sans avoir les inconvénients du gigantisme dans la gestion quotidienne. À partir du même produit et des mêmes référentiels chaque "sous-organisation" crée son propre SIRH qu'elle peut ainsi mieux adapter (par paramétrage) à ses besoins propres : dans ce cas, on parle d'"instanciations" différentes du système informatique.



Les acteurs de l'évolution du SIRH

*Le **maître d'ouvrage** (MOA) est à l'origine du projet. Il est l'initiateur de la commande. Il est responsable du produit à fabriquer en termes de qualité, coût, délais.*

- ▶ *Pour la qualité : il est le représentant de l'utilisateur final et, à ce titre, responsable de l'opportunité fonctionnelle, sociale, organisationnelle et ergonomique du produit.*
- ▶ *Au plan fonctionnel, il est responsable de la stratégie du produit c'est à dire de son intégration au schéma directeur et des liens avec les autres produits.*
- ▶ *Au terme de la réalisation du produit, il est responsable de sa validation, de sa commercialisation, de la formation des utilisateurs.*
- ▶ *Pour les coûts et délais : c'est lui qui valide le calendrier et le budget que lui propose le maître d'œuvre dans le " plan projet ".*

*Le **maître d'œuvre** (MOE) est responsable du processus de fabrication du produit*

- ▶ *il recherche des solutions techniques aux besoins exprimés par le maître d'ouvrage ;*
- ▶ *il les évalue en coûts et délais : pour cela il recourt aux méthodes, techniques, outils, architectures, en tant qu'homme de l'art ;*
- ▶ *il propose l'évaluation de ces solutions au maître d'ouvrage sous forme de " plans projet " ;*
- ▶ *quand un " plan projet " a été approuvé par le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre est responsable de sa mise en œuvre et de son pilotage ; il en rend compte régulièrement au maître d'ouvrage ;*

au plan opérationnel, il est responsable de la coordination avec les autres projets, pour les aspects techniques (architecture, langages, systèmes, ...).

CIGREF (DSI-CNAMTS)

C'est le maître d'ouvrage, responsable GRH et futur "propriétaire" du système qui est le "donneur d'ordre"...

Mais quelle que soit la solution choisie pour le développement du système informatique, il est conseillé aux maîtres d'ouvrage de se faire aider par une **assistance à maîtrise d'ouvrage** (AMO) pour élaborer le cahier des charges, passer commande à la maîtrise d'œuvre et suivre les travaux de réalisation.

Là encore, l'assistance à maîtrise d'ouvrage peut être interne – prise en charge par l'équipe informatique, par exemple, dans le cas d'une externalisation de la maîtrise d'œuvre - ou confiée à un prestataire externe.

Les "clients" du SIRH sont aujourd'hui divers et multiples : les gestionnaires RH bien sûr, mais aussi les managers et les personnels eux mêmes...

Les nouvelles technologies aux standards de l'Internet permettent d'accéder au système par l'intermédiaire d'un simple navigateur web. Des services peuvent donc être proposés à tous les acteurs selon leurs besoins :

- les personnels vont pouvoir accéder à leur dossier administratif, mettre à jour leurs données personnelles, demander un congé, s'inscrire à des formations, indiquer leurs vœux de mutation...
- Les managers vont pouvoir décrire leurs besoins en compétences, gérer leurs moyens, accéder aux dossiers de leurs collaborateurs, organiser leurs activités, leurs plans de formation, leurs parcours professionnels...

Les données essentielles traitées dans le SIRH

Données relatives à la situation personnelle de l'agent ▶ État civil ▶ Identifiant(s) ▶ Adresse(s) ▶ Situation familiale ▶ Conjoint ▶ Enfant(s) // enfant a charge(s) ▶ Service national // situation militaire ▶ ...
Données relatives à la situation administrative et financière de l'agent ▶ Statut ▶ Catégorie fonction publique ▶ Position statutaire, situation administrative ▶ Corps/grade, emploi fonctionnel, contrat ▶ Echelon, chevron, échelle ou groupe de rémunération ▶ Indice de rémunération ▶ Indemnités, primes ▶ Ancienneté(s) ▶ Modalité de service, quotité de temps partiel, modalité d'accomplissement ▶ Activités, horaires, congés ▶ Congé(s) et autorisation(s) d'absence ▶ Décharge d'activité de service ▶ Note(s), éléments d'évaluation ▶ ...
Données relatives à l'affectation de l'agent ▶ Structure(s) d'affectation ▶ Poste(s) ▶ Vœux de mobilité éventuelle... ▶ ...
Données relatives à la compétence et à la formation de l'agent ▶ Diplôme(s) // niveau de formation ▶ Actions de formation demandées, suivies ▶ Compétence(s) ▶ ...
Autres données relatives aux agents ▶ Travailleur handicapé ▶ Distinction(s) honorifique(s) // décoration(s) ▶ ...
Données relatives aux structures (ou unités organisationnelles) ▶ Identifiant ▶ Libellé ▶ Coordonnées géographiques et téléphoniques... ▶ Type de structure ▶ Programme LOLF et actions de rattachement ▶ Missions/activités ▶ Moyens (plafond d'emplois, consommation JETP, masse salariale) ▶ ...
Données relatives aux postes ▶ Identifiant ▶ Libellé ▶ Unité organisationnelle de rattachement ▶ Quotité ▶ État (proposé, implanté...) ▶ Nouvelle bonification indiciaire ▶ Domaine d'activité ▶ Programme LOLF et actions de rattachement ▶ Discipline ou spécialité ▶ Fonction ▶ Lien vers Emploi-type ▶ Lien vers Fiche de poste ▶ Consommation JETP ▶ ...

Le répertoire des fonctions/services attendus d'un SIRH

Les processus qui entrent dans périmètre du SIRH et les fonctions ou services qui permettent de les automatiser ou d'apporter une aide à leur mise en œuvre ont été organisés en domaines homogènes

DOMAINES	FONCTIONS
Gestion des référentiels	- gestion des nomenclatures, des données décrivant les règles de gestion... - gestion des référentiels de programmes, catégories d'emplois, actions et sous-actions... - gestion des référentiels des fonctions, emplois-type, compétences, activités, types d'actions de formation... - gestion de la bibliothèque des visas, des modèles d'arrêtés
Pilotage et aide à la décision	- outils de construction de l'infocentre - outils d'analyse, de simulation, de projection... - interfaces DGAFP, OEP...
Gestion des données du dossier individuel	- initialisation d'un dossier - données personnelles (état civil, situation familiale, conjoint, enfants...) - données administratives (cops, grade, échelon, modalités de service, congés, absences ...) - données financières (indice, primes...) - affectations et postes - compétences et formation - autres données individuelles
Organisation, moyens et compétences	- gestion des structures administratives (organisation) - répartition et gestion des moyens (emplois et crédits) - gestion des postes et des données associées (emploi-type, compétences, activités...) - affectation d'une personne sur un poste - gestion de l'offre de parcours professionnels adaptés
Gestion des activités et des absences	- gestion des demandes de travail à temps partiel et de l'aménagement du temps de travail - gestion des activités d'un agent - gestion des horaires variables - gestion des congés annuels et de l'ARTT - gestion des congés bonifiés - gestion des congés de maternité, des congés de paternité et des congés d'adoption - gestion des congés de maladie ordinaires - gestion des autorisations d'absence
Gestion des processus administratifs et financiers	- nomination, titularisation, classement - prise en charge financière, gestion du régime indemnitaire, gestion des prestations familiales, production du fichier d'échanges paye TG - remboursement de frais, de vacances - gestion des réductions-majorations d'ancienneté et avancement d'échelon - notation, notation des détachés et mis à disposition, évaluation - promotion dans un nouveau grade, promotion après examen professionnel - promotion dans un nouveau corps - gestion des détachements - gestion des disponibilités de droit, pour convenance personnelle, pour raison de santé - mise à disposition, mise hors cadre - gestion des congés parentaux et des congés de présence parentale - gestion du compte épargne temps - gestion des congés de formation (formation en dehors de l'administration) - gestion des congés de longue maladie, de longue durée et de grave maladie - gestion des cessations progressives d'activité, des congés de fin d'activité - mises en retraite sur demande, d'office, démission, révocation, décès en cours d'activité - licenciement d'un non-titulaire - gestion des allocations pour perte d'emploi
Première affectation et mobilité	- gestion des vœux d'affectation des lauréats aux concours - gestion des demandes de mobilité - gestion du mouvement - affectations - recrutement des non-titulaires

DOMAINES	FONCTIONS
Gestion du dialogue social	- gestion des élections - gestion des CAP locales - gestion des décharges de service
Formation professionnelle	- définition des plans de formation - gestion du budget de formation - élaboration de l'offre de formation - gestion des demandes de formation - gestion des stagiaires - gestion des formateurs - gestion des actions de formation - évaluation des formations - gestion d'un vivier de formateurs - gestion des demandes de stages - affectation des stagiaires - suivi des stages
Organisation des concours de recrutement	- gestion réglementaire des concours - gestion comptable des concours - gestion des candidatures - organisation des épreuves - organisation des jurys - gestion des résultats
Gestion de l'Action sociale	- suivi de l'insertion des handicapés - logement et prêts - gestion des cartes de restaurant, des titres restaurant - gestion des prestations sociales ministérielles et interministérielles - suivi de la médecine préventive, des bilans de santé adultes, enfants - arbre de Noël (cadeaux, spectacles...)
Pensions	- validation de services - affiliation rétroactives - gestion des allocations temporaires d'invalidité - préparation du dedp - liquidation de la pension - interface avec la CP

NB : certains domaines n'ont pas encore été étudiés par le groupe : la liste des fonctions indiquée n'est donc pas définitive

Annexe 8

L'état des lieux des SIRH ministériels

Ministère	Affaires étrangères
Direction	
Nom du SIRH	SIRH MAE
Responsable du projet	- Philippe Janvier (chef de projet DRH) - Marie-Pierre Dieval (chef de projet informatique)
Date de début du projet	mars-03
Date prévue de mise en production	
Recours à un prestataire	- Etude préalable en cours. - Rédaction du cahier des charges, prévue jusqu'à fin février 2004, avec une AMO (CSC Peat Marwick)
Progiciel	
Fonctionnalités prévues	Dans une première version, toutes fonctions RH sauf paie, formation, recrutement, gestion des congés
Principales améliorations visées /système actuel	- base unique regroupant les effectifs du MAE - système intégré - disposer d'un outil statistiques et de simulation - répondre aux exigences LOLF - améliorer prise en main par les gestionnaires
Indicateurs et tableaux de bord	
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Ce système doit permettre le regroupement de plusieurs outils existants gérant chacun une partie de la population du MAE
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	Oui
Evaluation du coût externe	
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	sur l'étude préalable 3 ETP (équipe mixte DRH-informatique MAE)
Nombre de personnes gérées	- 25000 actifs, - 80000 inactifs
Nombre de gestionnaires	environ 200 à la DRH
Organisation technique	- une seule base - accès via l'intranet par les postes à l'étranger
Architecture logicielle	- pour les gestionnaires : à définir - pour l'étranger et autres acteurs : client léger, navigateur web
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Affaires sociales - Santé
Direction	
Nom du SIRH	SYNERGIE RH
Responsable du projet	- Georges Bayard (secteur emploi) - Elie Messeca (secteur solidarité)
Date de début du projet	1998
Date prévue de mise en production	juin-02
Recours à un prestataire	- PeopleSoft (éditeur du progiciel) - Cap Gemini (intégrateur) - mc2i (assistance à la maîtrise d'ouvrage) - Studec (accompagnement du déploiement documentation, communication, formation)
Progiciel	Progiciel PeopleSoft SIRH secteur public V7,62
Fonctionnalités prévues	- recrutement, - gestion Administrative individuelle et collective, - gestion des absences et des congés, - préliquidation de la paye, - infocentre
Principales améliorations visées /système actuel	- gestion administrative exhaustive, - gestion des effectifs et préparation de la paye intégrés dans un seul outil, - ergonomie, - gestion de l'historique des situations administratives et de la carrière - mise en conformité avec la LOLF - intégration des modules de GPEC
Indicateurs et tableaux de bord	Développement d'un infocentre sous Business Objects
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Il est prévu à terme de développer une interface avec le système Accord afin de gérer les appels à cotisation des agents détachés. Pas d'interface (dans un premier temps) avec les outils de proximité gérant les absences dans le cadre de la RTT
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	Besoins statistiques pris en compte dans le développement des univers infocentre
Evaluation du coût externe	10 M Euros
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	3 à 4 agents à temps plein par secteur entre 1998 et 2002
Nombre de personnes gérées	- 6000 en centrale, - 29000 en SD
Nombre de gestionnaires	
Organisation technique	250 sites distants
Architecture logicielle	- OS : Unix, - SGBD : Informix On Line, - serveur d'application : Tuxedo, - Architecture : 3 tiers
Recommandations issues de l'expérience	Groupe utilisateurs permanent pour les règles de gestion et la recette du produit, intégrateur hébergé dans les locaux

Ministère	Agriculture
Direction	
Nom du SIRH	AGORHA
Responsable du projet	Stéphane Juille (coordination MOA)
Date de début du projet	nov. 2001
Date prévue de mise en production	déc. 2005
Recours à un prestataire	AMO pour l'expression des besoins
Progiciel	défini début 2004
Fonctionnalités prévues	Toutes fonctions RH sauf gestion du temps, recrutement et une partie de l'action sociale (seulement réponse aux enquêtes DGAFP)
Principales améliorations visées /système actuel	- Intégration des besoins des différentes directions en matière de répartition des emplois, - prise en compte de la GPEEC, suivi des effectifs budgétaires par programmes selon la nouvelle loi organique, - amélioration des services rendus - ouverture aux agents et aux responsables locaux
Indicateurs et tableaux de bord	Infocentre
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Réduction des spécificités de chaque direction et élargissement du noyau commun aux différentes directions concernées par la gestion des ressources humaines : harmonisation des procédures de gestion, des nomenclatures et codifications.
Prise en compte des concepts fonction publique	oui
Enquêtes DGAFP	oui
Evaluation du coût externe	AMO expression des besoins : 480 K€
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	4 ETP
Nombre de personnes gérées	35000
Nombre de gestionnaires	120 en centrale et 500 en SD
Organisation technique	Base centralisée et 400 sites en métropole et DOM-TOM
Architecture logicielle	- OS : Unix AIX, - SGBD : Sybase 12.5, - client/serveur 4 tiers (client web)
Recommandations issues de l'expérience	- Nécessité d'une MOA pouvant valider les besoins des usagers - démarche d'analyse de la valeur intéressante - communication très importante sur le sujet

Ministère	Caisse des dépôts
Direction	
Nom du SIRH	SIRH
Responsable du projet	Alain Beuzelin
Date de début du projet	2003
Date prévue de mise en production	2003
Recours à un prestataire	
Progiciel	PeopleSoft
Fonctionnalités prévues	- GPEC/Simulation - Bourse emploi - Gestion collective - portail RH
Principales améliorations visées /système actuel	- GPEC - Outils pour les responsables opérationnels - Fonctionnalités de self-service pour les agents
Indicateurs et tableaux de bord	Oui
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	
Evaluation du coût externe	
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	
Nombre de personnes gérées	
Nombre de gestionnaires	
Organisation technique	
Architecture logicielle	
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Culture
Direction	
Nom du SIRH	Rh@psodie
Responsable du projet	- Florence Ibarra (chef de projet MOA) - Nicole Le Garrec (chef de projet MOE)
Date de début du projet	1998, marché notifié en décembre 2001
Date prévue de mise en production	2004
Recours à un prestataire	- PeopleSoft éditeur, - Steria intégrateur, - MC2I assistance à maîtrise d'ouvrage - participation des équipes internes au paramétrage
Progiciel	peoplesoft RH V8.3, choisi après un marché de définition lancé en septembre 2000 (réponses HR access, peoplesoft et Pléiade)
Fonctionnalités prévues	- gestion (individuelle et collective) administrative et des carrières, - effectifs, - préliquidation de la paye - formation, action sociale, - GPEEC, - préparation budgétaire
Principales améliorations visées /système actuel	- gestion de tous les types de personnels, - préparation de la paie intégrée, - GPEEC intégrée, - déconcentration des actes, - compatibilité avec les outils bureautiques
Indicateurs et tableaux de bord	requêteur intégré + infocentre
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Ce système doit permettre la suppression de tout autre outil de gestion ou de suivi des personnels (hors EP)
Prise en compte des concepts fonction publique	Oui
Equêtes DGAFP	les demandes statistiques ont été prises en compte : requêtes particulières
Evaluation du coût externe	. Tranche ferme: 2 495 509 € ttc . 1ère tranche conditionnelle: 284 360 € ttc . 2ème tranche conditionnelle: 291 702 € ttc .AMO : 329 928€ ttc
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	environ 10 années ETP utilisateurs et 10 années ETP informaticiens
Nombre de personnes gérées	15000
Nombre de gestionnaires	1000
Organisation technique	- 1 seule base - serveurs sur site central (St Cyr) - postes clients répartis sur plus de 400 sites sur le territoire national
Architecture logicielle	- OS : Unix AIX, - SGBD : Oracle 8 i, - serveur d'application TUXEDO, - client/serveur 4 tiers (client web)
Recommandations issues de l'expérience	Ne pas hésiter à investir dans la formation des intégrateurs

Ministère	Défense
Direction	DFP
Nom du SIRH	SIRH défense
Responsable du projet	Marie Sebert (directeur de projet)
Date de début du projet	02/09/2001
Date prévue de mise en production	janv-06
Recours à un prestataire	Appel d'offre en cours
Progiciel	Non encore défini
Fonctionnalités prévues	Gestion admin, Emplois budgétaires, GEC, Formation, Préliquidation paye, Self, Pilotage(LOLF/GPEEC)
Principales améliorations visées /système actuel	Production des actes de gestion, GEB intégrée, GEC intégrée, Formation, Paye, Self-service
Indicateurs et tableaux de bord	Infocentre
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Harmonisation des processus de gestion et des actes de gestion + référentiels
Prise en compte des concepts fonction publique	Oui
Equêtes DGAFP	Oui dans l'infocentre
Evaluation du coût externe	11 ME
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	10
Nombre de personnes gérées	100000
Nombre de gestionnaires	Plus de 3000
Organisation technique	Progiciel web, Base de données unique, Serveur sur un site central + postes de travail répartis sur 2000 sites environ
Architecture logicielle	Non encore connue
Recommandations issues de l'expérience	Pas encore d'expérience

Ministère	Défense
Direction	DGA
Nom du SIRH	CHORUS
Responsable du projet	Jean-Philippe Lebraud (directeur de projet)
Date de début du projet	Janvier 2000 (début de réal. : 8/1/01, fin de réal. : 8/3/03)
Date prévue de mise en production	en production
Recours à un prestataire	- AMO : EUROGROUP (3ETP x 3 ans) - intégrateur : GAP GEMINI - éditeur : IBM
Progiciel	HR Access
Fonctionnalités prévues	Toutes fonctions RH sauf Paie
Principales améliorations visées /système actuel	GPEEC Paie et GTA prévues fin 2004
Indicateurs et tableaux de bord	
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	
Evaluation du coût externe	14 M€ (AMO + MOE)
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	- 4 ETP (direction de projet) - 17 ETP (équipe intégrée)
Nombre de personnes gérées	25 000
Nombre de gestionnaires	1000 (+ 3000 managers)
Organisation technique	base unique centrale
Architecture logicielle	Full web
Recommandations issues de l'expérience	- Approche processus - importance de la conduite du changement - appropriation

Ministère	Défense
Direction	DPMAT
Nom du SIRH	CONCERTO
Responsable du projet	Patrick Perez (directeur de projet opérationnel)
Date de début du projet	
Date prévue de mise en production	
Recours à un prestataire	
Progiciel	
Fonctionnalités prévues	
Principales améliorations visées /système actuel	
Indicateurs et tableaux de bord	
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	
Evaluation du coût externe	
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	
Nombre de personnes gérées	
Nombre de gestionnaires	
Organisation technique	
Architecture logicielle	
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Ecologie
Direction	
Nom du SIRH	
Responsable du projet	Frédéric Le Corre
Date de début du projet	janv-01
Date prévue de mise en production	dec-03
Recours à un prestataire	- AMO externe en cours de sélection pour élaboration CCTP - appel d'offre pour achat d'un progiciel
Progiciel	Non encore défini
Fonctionnalités prévues	Tout sauf la préliquidation de la paye
Principales améliorations visées /système actuel	outil unique avec fonctionnalités telles que historique des agents, lien emplois/poste, "prospective"...
Indicateurs et tableaux de bord	pris en compte dans l'expression des besoins
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Résultat attendu
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	pris en compte dans l'analyse des besoins
Evaluation du coût externe	AMO externe 100.000 euros
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	En cours de constitution
Nombre de personnes gérées	Potentiellement 5000
Nombre de gestionnaires	entre 100 et 150
Organisation technique	
Architecture logicielle	
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Economie, finances, industrie
Direction	Toutes directions
Nom du SIRH	SIRHIUS
Responsable du projet	Christophe Alviset (sous-directeur)
Date de début du projet	01/01/2002
Date prévue de mise en production	01/01/2005
Recours à un prestataire	AOR
Progiciel	Démo-graph pour les simulations Autres logiciels pas encore choisis
Fonctionnalités prévues	
Principales améliorations visées /système actuel	- Fonctionnalités ministérielles communes notamment pour le pilotage Dossier individuel unique - Amélioration de la consolidation ministérielle
Indicateurs et tableaux de bord	Oui
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Groupe SIRH dans le cadre du Schéma Informatique Ministériel
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	Oui
Evaluation du coût externe	5M€
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	2 ETP
Nombre de personnes gérées	
Nombre de gestionnaires	
Organisation technique	
Architecture logicielle	PGI et/ou développements spécifiques
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Economie, finances, industrie
Direction	DPMA
Nom du SIRH	SIRH
Responsable du projet	Mathieu Feroldi (directeur de projet)
Date de début du projet	mars-01
Date prévue de mise en production	fin 2004
Recours à un prestataire	- Assistance maîtrise d'ouvrage (conduite du projet) - Groupement de réalisation (intégrateur/éditeur) - Assistance à conduite du changement
Progiciel	3 marchés de définition en cours (IBM, PeopleSoft, SAP)
Fonctionnalités prévues	
Principales améliorations visées /système actuel	- système intégré RH/paie - déconcentration de la gestion RH - portail agents - GPEC - Intégration suivi effectifs/masses salariales
Indicateurs et tableaux de bord	oui
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Groupe SIRH Minefi dans le cadre du Schéma Informatique Ministériel du Minefi
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	oui
Evaluation du coût externe	en attente des offres (fin janvier)
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	non significatif à ce stade
Nombre de personnes gérées	16 000
Nombre de gestionnaires	
Organisation technique	
Architecture logicielle	base PGI, infocentre, portails gestionnaires et agents
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Economie, finances, industrie
Direction	DGCP
Nom du SIRH	Pas encore validé
Responsable du projet	- Valérie MICHEL-MOREAUX (<i>Chef de projet fonctionnel</i>) - Patrick BOURDIER (<i>Chef de projet technique</i>)
Date de début du projet	- 4ème T 2002 : mise en place de l'équipe ; - 2003 : lancement des appels d'offres ; - 2004 : réalisation ; - 2005 : déploiement V1
Date prévue de mise en production	fin 2005
Recours à un prestataire	AMO pour les travaux d'intégration Intégrateur
Progiciel	oui, connecté en V1 à l'actuel SI
Fonctionnalités prévues	V1 : gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs - gestion des activités - gestion de la formation professionnelle - gestion des temps V2 : autres domaines fonctionnels
Principales améliorations visées /système actuel	- Limite du système actuel : couverture fonct. limitée à la gestion administrative; peu de saisie possible aux services déconcentrés - Objectifs : accompagner la mise en place de la LOLF
Indicateurs et tableaux de bord	Oui
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Centre de compétences ministériel
Prise en compte des concepts fonction publique	oui
Equêtes DGAFF	oui, dans un cadre ministériel
Evaluation du coût externe	13 M€ hors équipement
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	10 ETP/an
Nombre de personnes gérées	60 000
Nombre de gestionnaires	- 150 experts RH centraux - 800 gestionnaires RH locaux - 5000 responsables opérationnels
Organisation technique	
Architecture logicielle	PGI et/ou développements spécifiques après vérification opportunité en cours
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Economie, finances, industrie
Direction	DREE
Nom du SIRH	VIRTUALIA
Responsable du projet	Ioulia Sauthier et Amar Fettal
Date de début du projet	2001
Date prévue de mise en production	en production depuis aout 2003
Recours à un prestataire	Société Virtualia
Progiciel	Virtualia
Fonctionnalités prévues	Gestion des carrières, des effectifs, des congés, la paie
Principales améliorations visées /système actuel	gestion décentralisée des congés, informatisation de la gestion des emplois budgétaires et du DIA, accès au CDE de la base de données SIRH DREE
Indicateurs et tableaux de bord	oui, Virtualia intègre un puissant outil de requêtes
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Schéma directeur ministériel
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	
Evaluation du coût externe	environ 80000 Euros HT pour 20 licences (et 2000 en version .net)
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	- 2 responsables GRH, - 1 informaticien
Nombre de personnes gérées	2200
Nombre de gestionnaires	15
Organisation technique	1 site central, 167 sites à l'étranger
Architecture logicielle	clinet/serveur, Virtualia.net sera déployé au 1er trim de 2004
Recommandations issues de l'expérience	- Placer les gestionnaires au centre du projet, - accompagnement actif pendant la phase d'appropriation

Ministère	Economie, finances, industrie
Direction	DGI
Nom du SIRH	AGORA
Responsable du projet	- Lionel Ploquin (Directeur de projet) - Philippe Boileau (Adjt au DP)
Date de début du projet	déc-02
Date prévue de mise en production	V1 : juin-04
Recours à un prestataire	- Editeur-intégrateur, fournisseur du progiciel et réalisation d'une partie du paramétrage : IBM - Assistance à maîtrise d'ouvrage : Unilog Management
Progiciel	HR-Access V3-e (Web)
Fonctionnalités prévues	- Version 1 : gestion du dossier individuel, gestion des temps et activités - Versions ultérieures : autres domaines fonctionnels
Principales améliorations visées /système actuel	- Système de gestion unique et partagé : l'information est saisie au plus près des agents ou de la prise de décision - Outils pour les responsables opérationnels - Fonctionnalités de self-service pour les agents
Indicateurs et tableaux de bord	
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Groupe de travail interdirectionnel
Prise en compte des concepts fonction publique	oui
Equêtes DGAFP	
Evaluation du coût externe	22,5 M€ sur 3 ans
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	72 ETP/an sur 3 ans
Nombre de personnes gérées	80 000
Nombre de gestionnaires	- 150 experts RH centraux - 1800 gestionnaires RH locaux - 6000 responsables opérationnels
Organisation technique	
Architecture logicielle	- Progiciel - Base unique centralisée - Interface client léger (mode Web) - Dossier unique de l'agent dématérialisé - infocentre décisionnel
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Economie, finances, industrie
Direction	INSEE
Nom du SIRH	RAMSES
Responsable du projet	Gérard Balland (directeur de projet)
Date de début du projet	1998-2000
Date prévue de mise en production	Début 2005
Recours à un prestataire	- PeopleSoft (éditeur) - STERIA (intégrateur)
Progiciel	PeopleSoft 8.3
Fonctionnalités prévues	V1: gestion administrative, primes, pré-liquidation, formation, gestion des enquêteurs
Principales améliorations visées /système actuel	Intégration de plusieurs domaines (gestion administrative, paie, formation...) (pas de ressaisie)
Indicateurs et tableaux de bord	états, requêtes, entrepôt de données
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Schéma directeur (volet RH)
Prise en compte des concepts fonction publique	oui
Equêtes DGAFP	Fichier détail ?
Evaluation du coût externe	4 M€
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	25
Nombre de personnes gérées	8500
Nombre de gestionnaires	700 utilisateurs
Organisation technique	
Architecture logicielle	
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Equipement
Direction	DGAC (aviation civile)
Nom du SIRH	NOIRH
Responsable du projet	- Julien Prieur (chef de bureau SIRH) - Jacques Tanguy (chargé de mission GRH)
Date de début du projet	janv-02
Date prévue de mise en production	janv-05
Recours à un prestataire	Marché de définition (lancé 06.02)
Progiciel	
Fonctionnalités prévues	
Principales améliorations visées /système actuel	une seule base de données
Indicateurs et tableaux de bord	Oui (nombreux)
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	C'est un objectif prioritaire
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	Oui
Evaluation du coût externe	35MF
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	- MOE : 10 ETP - MOA : non calculé à ce jour
Nombre de personnes gérées	
Nombre de gestionnaires	
Organisation technique	
Architecture logicielle	
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Equipement
Direction	
Nom du SIRH	REHUCIT
Responsable du projet	- Gilles Gauthier (directeur de projet) - Michel Debosscher (chef de Projet MOA)
Date de début du projet	1999
Date prévue de mise en production	2004
Recours à un prestataire	- éditeur intégrateur : PeopleSoft / Bearing Point - centre serveur : Bull - AMO : Sema
Progiciel	PeopleSoft
Fonctionnalités prévues	- gestion administrative et préliquidation de la paye - infocentre et outils de simulation
Principales améliorations visées /système actuel	unification gestion administrative et paye, portail agent
Indicateurs et tableaux de bord	oui, nombreux dont généralisation d'infocentres
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	création d'un référentiel agent unique et partagé, administration étendue des tables
Prise en compte des concepts fonction publique	oui
Equêtes DGAFP	oui
Evaluation du coût externe	inférieur à 20 M€
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	- équipe projet MOA : 10 ETP - MOE et mobilisation interne : 20 ETP
Nombre de personnes gérées	100 000 (avant décentralisation)
Nombre de gestionnaires	- environ 200 utilisateurs en centrale, - 1500 en SD
Organisation technique	architecture centralisée
Architecture logicielle	client léger navigateur web
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Intérieur
Direction	Police
Nom du SIRH	DIALOGUE
Responsable du projet	Frédéric Dantoing
Date de début du projet	1997-98
Date prévue de mise en production	Application déployée en 2003
Recours à un prestataire	2 marchés : intégrateur et assistance maîtrise d'ouvrage
Progiciel	HR-ACCESS
Fonctionnalités prévues	
Principales améliorations visées /système actuel	- Unification des systèmes de gestion - Fiabilité des données améliorée - Procédure de travail homogénéisées
Indicateurs et tableaux de bord	Infocentre à construire
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Dialogue, impulsé par la police, sera décliné pour les autres populations du ministère
Prise en compte des concepts fonction publique	oui
Equêtes DGAFP	
Evaluation du coût externe	23 Millions euros
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	36 ETPan
Nombre de personnes gérées	130000 (+ 50000 retraités)
Nombre de gestionnaires	1000
Organisation technique	Base centralisée Client serveur
Architecture logicielle	
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Intérieur
Direction	DPFAS
Nom du SIRH	DIAGORA
Responsable du projet	Jean-Michel Milien (directeur de projet adjoint)
Date de début du projet	janv-04
Date prévue de mise en production	nov-05
Recours à un prestataire	Sous-traitance étude, réalisation, maîtrise d'ouvrage
Progiciel	HR-ACCESS
Fonctionnalités prévues	
Principales améliorations visées /système actuel	IHM, architecture fonctionnelle et technique
Indicateurs et tableaux de bord	
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	Unification du système de gestion au niveau ministériel
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	
Evaluation du coût externe	
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	
Nombre de personnes gérées	35000
Nombre de gestionnaires	1000
Organisation technique	- architecture type client/serveur avec base de données centralisée, - infocentre, - requêteur
Architecture logicielle	SGBD Oracle - outil BO
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Intérieur
Direction	DATAP
Nom du SIRH	PREFACE
Responsable du projet	Anne-Marie SAUNIER
Date de début du projet	1997-98
Date prévue de mise en production	févr-01
Recours à un prestataire	Etudes et développements réalisés en interne
Progiciel	HR-ACCESS
Fonctionnalités prévues	Fonctions RH (hors rémunérations) pour le corps préfectoral et les administrateurs civils.
Principales améliorations visées /système actuel	- Création de quelques fonctionnalités supplémentaires (gestion des absences....) - adaptation de la réglementation aux réformes statutaires, - modifications d'écrans.
Indicateurs et tableaux de bord	Etats divers, requêtes sous BO
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	
Evaluation du coût externe	
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	3 ETP
Nombre de personnes gérées	1200
Nombre de gestionnaires	40 utilisateurs
Organisation technique	- Architecture client/serveur, - base de données centralisée, - requêteur
Architecture logicielle	SGBD Oracle - outil BO
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Education
Direction	
Nom du SIRH	étude SIRH
Responsable du projet	Nicole Hernandez (chef de projet étude préalable)
Date de début du projet	Etude fonctionnelle préalable à partir de septembre 2002
Date prévue de mise en production	progressive
Recours à un prestataire	
Progiciel	éventuellement, achats de composants métier si l'offre se développe
Fonctionnalités prévues	Toutes fonctions RH
Principales améliorations visées /système actuel	Une refonte technique des systèmes étant nécessaire, l'étude fonctionnelle préalable doit permettre de décider des fonctionnalités à revoir ou à ajouter : gestion prévisionnelle, gestion des compétences, prise en compte de la LOLF, gestion qualitative...
Indicateurs et tableaux de bord	Nombreux outils développés aux niveaux central et académique (avec BO), à reprendre dans le nouveau système
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	L'harmonisation a déjà été réalisée à plus de 90% grâce à l'utilisation d'un "progiciel" interne : la plupart des composants sont communs et le paramétrage et les nomenclatures permettent de prendre en compte les caractéristiques des différentes populations gérées.
Prise en compte des concepts fonction publique	oui
Equêtes DGAFP	à partir de l'infocentre ministériel qui récupère les données de toutes les bases
Evaluation du coût externe	
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	
Nombre de personnes gérées	1 200 000
Nombre de gestionnaires	25 000
Organisation technique	a priori : 1 base par académie avec consolidation nationale dans l'infocentre ministériel
Architecture logicielle	a priori : - interface web - serveur d'appli. weblogic - programmation java
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Justice
Direction	
Nom du SIRH	GEREHMI
Responsable du projet	- Olivier Douvreur (directeur de projet), - Marie-Thérèse Djélalian (chef de projet MOA)
Date de début du projet	1999
Date prévue de mise en production	2004
Recours à un prestataire	oui, au travers d'un appel d'offres sur performances pour fourniture : intégration, déploiement et maintenance d'un progiciel GRH
Progiciel	- oui - choix en cours
Fonctionnalités prévues	- dossier, carrière, positions, absences, évaluation, sanctions, cessation d'activité, - gestion budgétaire, effectifs, - formation, métiers, mobilité, recrutement (version ultérieure) - pilotage, - rémunération
Principales améliorations visées /système actuel	- Passage de 5 à 1 seule base de données - Extension de la GRH informatisée aux niveaux déconcentrés - Intégration de la gestion des effectifs du ministère - Développement de la gestion prévisionnelle et mise en place d'outils d'aide à la décision
Indicateurs et tableaux de bord	Oui, par l'exploitation des données via un "requêteur" intégré au progiciel et via un infocentre
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	- Création d'un SI unique et fédérateur - Suppression de multiples applications périphériques internes - Interfaces entre base de données (source unique) et applications périphériques devant subsister - Utilisation dictionnaire données Justice
Prise en compte des concepts fonction publique	oui
Equêtes DGAFP	Oui, par l'exploitation des données via un "requêteur" intégré au progiciel et via un infocentre
Evaluation du coût externe	16 M€ + AMO 8 M€
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	176 années/H
Nombre de personnes gérées	62 000
Nombre de gestionnaires	1890
Organisation technique	serveur(s) central(ux) utilisation intranet
Architecture logicielle	
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Justice
Direction	Conseil d'état
Nom du SIRH	VIRTUALIA
Responsable du projet	Daniel Kossowski
Date de début du projet	
Date prévue de mise en production	juin 2002
Recours à un prestataire	- Société Virtualia : editeur, intégrateur <u>remarque</u> : Virtualia progicielise tout développement fait par ses clients
Progiciel	Virtualia V2.4
Fonctionnalités prévues	Pas de préparation de la paye
Principales améliorations visées /système actuel	
Indicateurs et tableaux de bord	
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	
Evaluation du coût externe	< 130 000 €, pour 50 licences
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	
Nombre de personnes gérées	1300
Nombre de gestionnaires	
Organisation technique	
Architecture logicielle	- OS : Windows 2000, - SGBD : Oracle, - client/serveur pour les gestionnaires, - web pour les personnels
Recommandations issues de l'expérience	Impliquer les utilisateurs

Ministère	Outre-mer
Direction	
Nom du SIRH	
Responsable du projet	
Date de début du projet	
Date prévue de mise en production	
Recours à un prestataire	
Progiciel	Virtualia
Fonctionnalités prévues	
Principales améliorations visées /système actuel	
Indicateurs et tableaux de bord	
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	
Evaluation du coût externe	
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	
Nombre de personnes gérées	
Nombre de gestionnaires	
Organisation technique	
Architecture logicielle	
Recommandations issues de l'expérience	

Ministère	Premier ministre
Direction	
Nom du SIRH	VIRTUALIA
Responsable du projet	Maryse-Dominique Leplat
Date de début du projet	1997
Date prévue de mise en production	en production depuis février 1999
Recours à un prestataire	Société Virtualia
Progiciel	Virtualia
Fonctionnalités prévues	Gestion des carrières, des effectifs, de la formation, des emplois et des compétences, du temps.... mais pas la paye
Principales améliorations visées /système actuel	
Indicateurs et tableaux de bord	
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	
Evaluation du coût externe	
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	- 2 responsables GRH, - 1 informaticien
Nombre de personnes gérées	2000
Nombre de gestionnaires	
Organisation technique	3 sites distants
Architecture logicielle	clinet/serveur, web envisagé
Recommandations issues de l'expérience	- Placer les gestionnaires au centre du projet, - accompagnement actif pendant la phase d'appropriation

Ministère	Sénat
Direction	
Nom du SIRH	SIRPAS
Responsable du projet	Isabelle Vught-Pion Marie-Josée Lijour
Date de début du projet	- AO sur performance en 98 (offres HR access et Pléiade - marché notifié en août 98)
Date prévue de mise en production	en production depuis octobre 98 et mars 1999 pour la paye
Recours à un prestataire	- AMO pour rédaction du cahier des charges - IBM pour migration de SIGAGIP vers HR access et intégration - interfaces faits en interne
Progiciel	HR-ACCESS V3e en production en janvier 2004
Fontionnalités prévues	Gestion de la carrière, affectation, édition des arrêtés, élections, calcul et liquidation de la paye
Principales améliorations visées /système actuel	
Indicateurs et tableaux de bord	
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	
Evaluation du coût externe	7,7 MF, y compris le serveur, avec 50 licences et intégration (5 MF)
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	11 ETP
Nombre de personnes gérées	4500
Nombre de gestionnaires	
Organisation technique	1 seul site
Architecture logicielle	OS : Sun Solaris, SGBD : Oracle clinet/serveur, web bientôt
Recommandations issues de l'expérience	- Mise en place de plusieurs niveaux de décision, - AMO pour cahier des charges, - communication entre utilisateurs, direction et MOE

Ministère	Sports
Direction	
Nom du SIRH	SIRHANO
Responsable du projet	- Jean-François Charlet (chargé de mission), - Jean-Claude David-Trécaz (chef de projet MOE)
Date de début du projet	1999
Date prévue de mise en production	2004
Recours à un prestataire	choix de l'intégrateur en cours
Progiciel	HR-ACCESS
Fontionnalités prévues	
Principales améliorations visées /système actuel	- Mise à disposition de l'outil SIRH au niveau national. - Système de gestion unique et partagé. - Intégration de la préliquidation de la paye, de la formation initiale et continue. - Développement de la gestion prévisionnelle.
Indicateurs et tableaux de bord	OUI, par l'exploitation des données via un "requêteur" intégré au progiciel.
Harmonisation interne (SIRH ministériel)	
Prise en compte des concepts fonction publique	
Equêtes DGAFP	OUI
Evaluation du coût externe	Coût estimé à 1M€ pour l'intégration.
Taille de l'équipe de projet interne (en ETP)	3 ETP
Nombre de personnes gérées	8000 personnes.
Nombre de gestionnaires	700
Organisation technique	
Architecture logicielle	UNIX-ORACLE Client-Serveur. Web, workflow.
Recommandations issues de l'expérience	

Annexe 9

Le cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM)

Étude réalisée par l'association nationale des directeurs et directeurs adjoints de centres de gestion (ANDCDG)

Les centres de gestion ont un rôle majeur de régulateur de l'emploi public territorial. La loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique les conforte dans ce champ d'action en leur confiant le soin d'organiser les concertations annuelles sur les besoins prévisionnels des collectivités en matière de recrutement, formation et mobilité. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences doit permettre de faire face aux enjeux que connaît déjà la fonction publique territoriale (difficultés de recrutement, départs à la retraite, évolution des missions, émergence de nouveaux métiers, etc.).

C'est dans cet esprit que l'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion (ANDCDG) et l'Observatoire de l'Emploi Public (OEP) ont collaboré afin d'éclairer les collectivités et les pouvoirs publics sur les difficultés que rencontrent certains métiers de la fonction publique territoriale. Les documents publiés sont des éléments de la synthèse sur l'emploi territorial prévue par la loi du 3 janvier 2001.

Une première étude avait été menée en 2002 sur le cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux (elle avait concerné 11 centres de gestion). Cette année, c'est le cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) qui a été étudié.

Ces études, qui seront reconduites chaque année, se proposent d'être un point d'appui pour l'organisation des « concertations annuelles » départementales ou régionales organisées par les centres de gestion depuis maintenant deux années. Ainsi, pour chacune de ces rencontres entre les collectivités, les centres de gestion et la délégation régionale du CNFPT, une photographie de l'emploi territorial peut être dressée, sur la base des indicateurs consolidés qui seront présentés pour les ATSEM.

La participation croissante des centres de gestion à ces études (15 cette année) permet d'esquisser des comparaisons départementales et de mieux appréhender les variations qui affectent l'emploi territorial, d'autant qu'elles se fondent sur des pratiques professionnelles de terrain. La population des ATSEM est-elle la même dans les départements urbains et ruraux ? Les concours sont-ils plus sélectifs dans certaines régions ?

Le cadre d'emplois des ATSEM a été cette année choisi car, à l'inverse du cadre d'emplois des rédacteurs (généraliste), il correspond à un métier.

Statut particulier extrait de la plaquette réalisée par les CDG francilien en octobre 2002 « les diagnostics de l'emploi territorial n°2 »

« Appartenant au secteur social de la filière médico-sociale, le cadre d'emplois des ATSEM est classé en catégorie C. Son statut particulier est prévu par le décret n° 92-850 modifié du 28 août 1992. Celui-ci précise que "les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles sont chargés de l'assistance au personnel enseignant pour la réception, l'animation et l'hygiène des très jeunes enfants ainsi que de la préparation et la mise en état de propreté des locaux et du matériel servant directement à ces enfants. Les agents spécialisés des écoles maternelles participent à la communauté éducative".

Affectées dans les classes et placées sous l'autorité fonctionnelle du personnel enseignant pour leurs tâches quotidiennes, les ATSEM dépendent de l'autorité territoriale ».

Une participation plus large des centres de gestion

Cette année, la mobilisation des centres de gestion a été plus importante : 4 centres se sont adjoints à l'enquête, ce qui porte le total des centres de gestion à 15, soit 19 départements.

CDG ayant participé à l'étude et approximation des taux de couverture par type de collectivité

CDG ayant participé à l'enquête		ATSEM INSEE (recensement 1999)	Nombre d'ATSEM enquêtés (centre de gestion 2002)	Taux de couverture
Bouches-du-Rhône (13)	moins de 10000 habitants	290	349	120%
	plus de 10000 habitants	1869	233	15%
	Établissements intercommunaux et Départements	3	1	35%
	Toutes collectivités	2162	583	30%*
Charente-Maritime (17)	moins de 10000 habitants	229	256	110%
	plus de 10000 habitants	147	0	0%
	Établissements intercommunaux et Départements	63	66	105%
	Toutes collectivités	439	322	75%
Doubs (25)	moins de 10000 habitants	211	223	105%
	plus de 10000 habitants	187	67	35%
	Établissements intercommunaux et Départements	92	119	130%
	Toutes collectivités	490	409	85%
Gironde (33)	moins de 10000 habitants	509	543	110%
	plus de 10000 habitants	827	238	30%
	Établissements intercommunaux et Départements	30	41	140%
	Toutes collectivités	1366	822	60%
Landes (40)	moins de 10000 habitants	165	271	165%
	plus de 10000 habitants	82	83	100%
	Établissements intercommunaux et Départements	29	0	0%
	Toutes collectivités	276	354	130%
Loire (42)	moins de 10000 habitants	176	114	65%
	plus de 10000 habitants	320	6	5%
	Établissements intercommunaux et Départements	1	0	0%
	Toutes collectivités	497	120	25%
Lot-et-Garonne (47)	moins de 10000 habitants	189	200	105%
	plus de 10000 habitants	106	107	100%
	Établissements intercommunaux et Départements	15	0	0%
	Toutes collectivités	310	307	95%
Pyrénées-Atlantiques (64)	moins de 10000 habitants	210	251	120%
	plus de 10000 habitants	205	101	50%
	Établissements intercommunaux et Départements	15	12	80%
	Toutes collectivités	430	364	85%
Rhône (69)	moins de 10000 habitants	473	495	105%
	plus de 10000 habitants	1276	1454	115%
	Établissements intercommunaux et Départements	27	28	105%
	Toutes collectivités	1776	1977	110%
Saône-et-Loire (71)	moins de 10000 habitants	277	319	115%
	plus de 10000 habitants	179	157	90%
	Établissements intercommunaux et Départements	35	0	0%
	Toutes collectivités	491	476	95%
Seine-Maritime (76)	moins de 10000 habitants	422	517	125%
	plus de 10000 habitants	722	281	40%
	Établissements intercommunaux et Départements	90	0	0%
	Toutes collectivités	1234	798	65%
Seine-et-Marne (77)	moins de 10000 habitants	399	536	135%
	plus de 10000 habitants	580	444	80%
	Établissements intercommunaux et Départements	92	0	0%
	Toutes collectivités	1071	980	90%
Vendée (85)	moins de 10000 habitants	95	112	120%
	plus de 10000 habitants	110	26	25%
	Établissements intercommunaux et Départements	0	0	0%
	Toutes collectivités	205	138	70%
Grande Couronne (78, 91, 95)	moins de 10000 habitants	1058	1122	105%
	plus de 10000 habitants	3087	1638	55%
	Toutes collectivités	4350	2898	65%
Petite Couronne (92, 93, 94)	moins de 10000 habitants	1611	1319	80%
	plus de 10000 habitants	2275	1845	80%
	Toutes collectivités	8236	6062	75%

**Note de lecture : pour affiner la méthodologie de l'étude, sont présentés dans le tableau, les ATSEM comptabilisés par l'INSEE en 1999, ainsi que les ATSEM recensés par les centres de gestion en 2002. Ainsi, le champ de l'étude est précisé.*

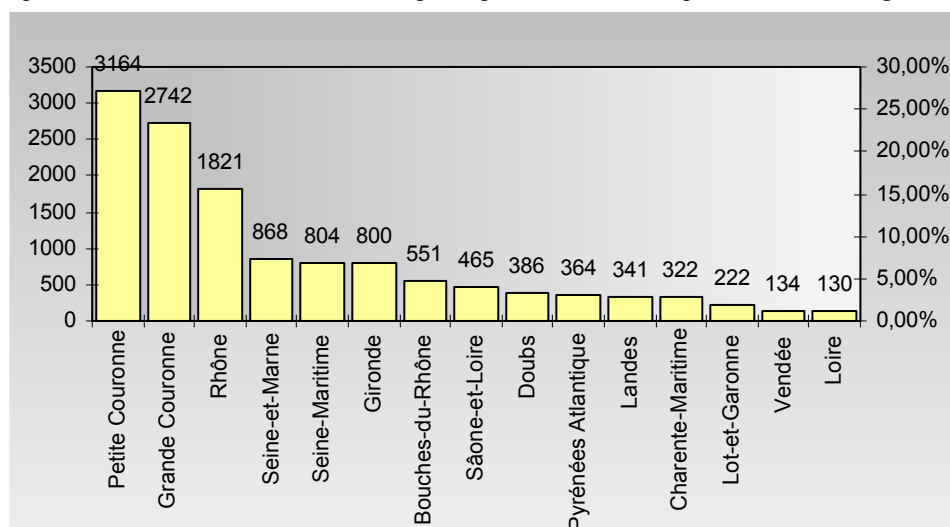
Le champ examiné est plus ou moins étendu par rapport aux données INSEE et les taux de couverture varient de 30% à 130% (ce pourcentage s'explique soit parce que le centre de

gestion n'a pas pu recueillir les données de toutes les collectivités, soit parce qu'entre 1999 et 2002 les effectifs ont évolué).

Cette étude rassemble et organise des données de nature et d'origine très diverses.

I – La première partie présente la structure du cadre d'emplois. Les données correspondantes concernent les ATSEM titulaires (les agents faisant fonction d'ATSEM sont donc exclus de cette étude) exerçant dans des collectivités affiliées à titre obligatoire et volontaire ainsi que dans les collectivités non-affiliées (données recueillies auprès des collectivités).

Répartition des ATSEM titulaires - Enquête quantitative menée par les centres de gestion participant à l'étude



Source : Gestion des carrières des centres de gestion, 2002

II – La deuxième partie intègre des éléments issus d'une enquête qualitative portant sur la formation ou les modalités d'accès à la fonction publique territoriale d'un millier d'agents titulaires et non-titulaires (y compris, cette fois, les nombreux agents faisant fonction d'ATSEM dans les collectivités).

*Répartition des ATSEM titulaires et agents faisant fonction d'ATSEM
Enquête qualitative menée par les centres de gestion participant à l'étude*

	nombre d'ATSEM titulaires dans le centre de gestion (*)	Résultats des questionnaires remplis par les gestionnaires de personnel			
		ATSEM titulaires + stagiaires	agent titulaire faisant fonction d'ATSEM	non-titulaires	% de titulaires faisant fonction
Petite couronne	3164	672	353	18	34 %
Grande couronne	2742	385	81	36	16 %
Rhône	1821	118	20	12	13 %
Seine-et-Marne	868	159	24	14	12 %
Loire	130	82	20	10	18 %
Total	8725	1416	498	90	25 %

(*) nombre correspondant à celui de l'enquête quantitative menée par les CDG

III – Enfin débouchant sur une fiche « métier » normalisée, une annexe jointe expose la diversité des pratiques professionnelles des ATSEM : elle rend compte des tentatives concrètes de définition des tâches quotidiennes des agents.

L'étude s'exprime au féminin, au regard du taux de féminisation du métier : 99% des ATSEM sont des femmes.

Une conjoncture favorable au cadre d'emplois *extrait de la plaquette réalisée par les CDG franciliens en octobre 2002 « les diagnostics de l'emploi territorial n°2 »*

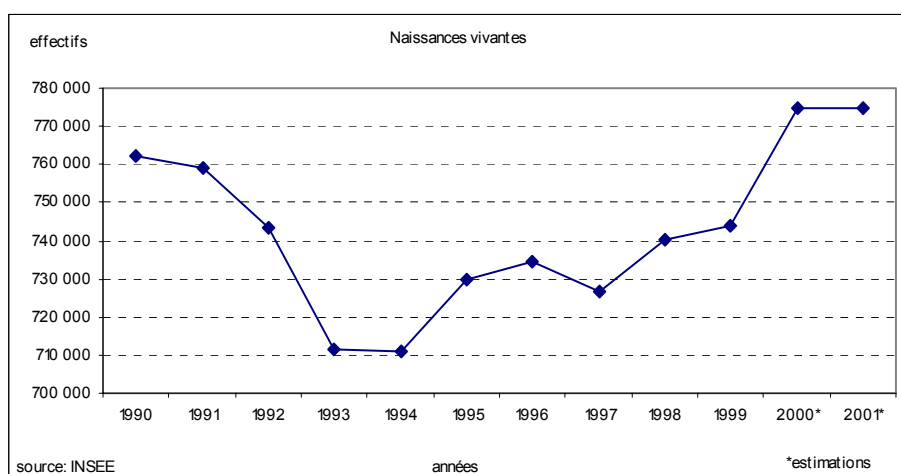
« Les ATSEM exercent leurs fonctions dans les classes des écoles maternelles. Leur présence est donc directement conditionnée par l'existence de ces classes, dont la décision d'ouverture ou de fermeture relève de l'Académie (ministère de l'Éducation Nationale) sur la base du nombre d'enfants scolarisés.

Or, depuis 1994 la France connaît un regain des naissances, regain accentué à partir de 1997. En 2000, la natalité a connu un nouveau bond qui s'est poursuivi en 2001.

L'évolution du nombre des enfants âgés de 3 à 6 ans a deux types de conséquences pour le personnel travaillant dans les écoles :

- *Si ce nombre augmente, on peut considérer que l'effectif des personnels devra également progresser (en proportion ou non), et a contrario, s'il baisse, les personnels devront être réaffectés, ou non remplacés en cas de départ.*
- *Si la proportion des 3-6 ans baisse, une place plus importante sera offerte aux enfants âgés de 2 ans. Dans ce cas, il convient de rappeler que les compétences requises pour accompagner ces enfants ne sont pas exactement les mêmes que pour les enfants dont l'âge est compris entre 3 et 6 ans. »*

Évolution de la population enfantine



Les caractéristiques démographiques du cadre d'emplois

Un cadre d'emplois vieillissant

Le tableau ci-dessous permet d'apprécier la situation démographique du cadre d'emplois.

Tout d'abord, on constate de fortes disparités régionales dans la structure par âge des agents concernés : les plus de 50 ans représentant selon les départements entre 43 % et 29 % des effectifs totaux du cadre d'emplois.

Mais au-delà de cette différence, des similitudes apparaissent : quelque soit le département la tranche d'âge des plus de 50 ans est systématiquement plus importante (entre un tiers des effectifs à presque la moitié selon les départements) que celle des moins de 30 ans (5 % sur le territoire national et maximum 8 % dans le département de la Loire). Ceci a une incidence sur la forme des pyramides des âges : on constate un gonflement dans les tranches d'âge les plus élevées, traduisant un vieillissement assez marqué de ce cadre d'emplois. La moyenne d'âge des ATSEM observée dans les centres de gestion participant à l'étude est légèrement plus

élevée que celle observée chez l'ensemble des ATSEM (44 ans et 9 mois) et supérieure à celle de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux (42 ans et 6 mois).

Les moins et plus de 50 ans et âge moyen

	part des ATSEM de moins de 30 ans	part des ATSEM de plus de 50 ans	âge moyen
Lot-et-Garonne (47)	1%	43%	46,6
Bouches-du-Rhône (13)	3%	43%	47,6
Vendée (85)	6%	41%	45,4
Doubs (25)	4%	41%	45,9
Seine-Maritime (76)	2%	40%	46,8
Saône-et-Loire (71)	4%	39%	45,1
Seine-et-Marne (77)	6%	37%	44,7
Rhône (69)	7%	37%	44,8
Grande Couronne (78 91 95)	4%	36%	45,4
Gironde (33)	4%	36%	45,3
Loire (42)	8%	35%	44,6
France entière*	5%	34%	44,9
Charente-Maritime (17)	5%	34%	44,8
Pyrénées-Atlantiques (64)	6%	31%	43,6
Petite Couronne (92 93 94)	4%	29%	44,1
Landes (40)	4%	29%	44,1

Source : Centres de Gestion (2001) et * CNFPT (2000)

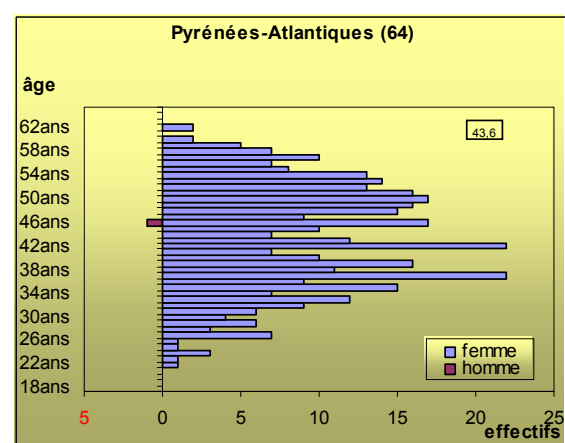
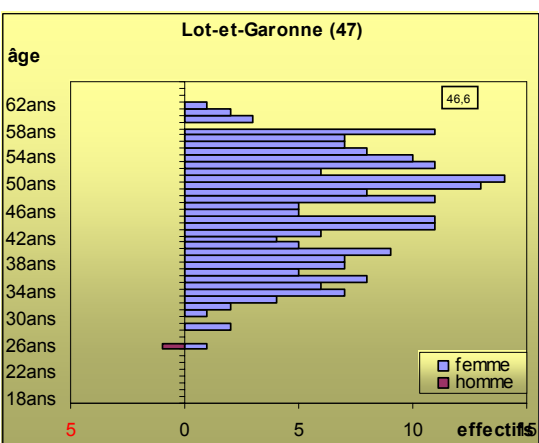
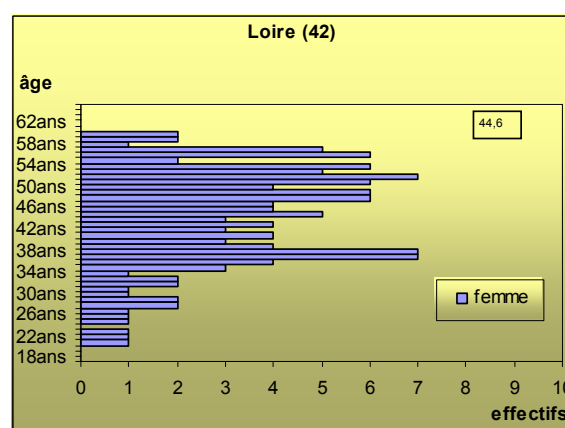
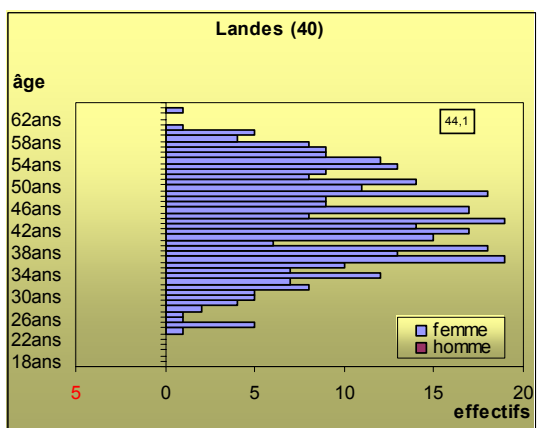
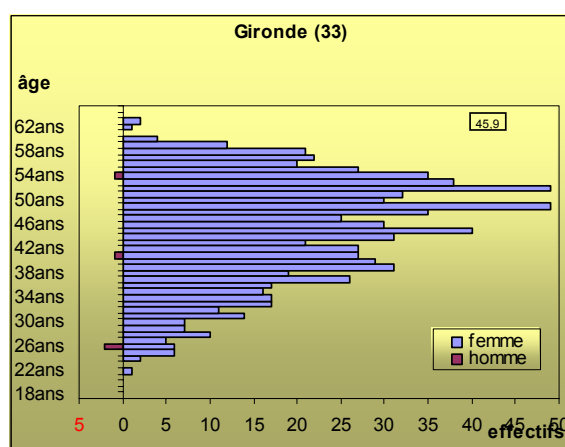
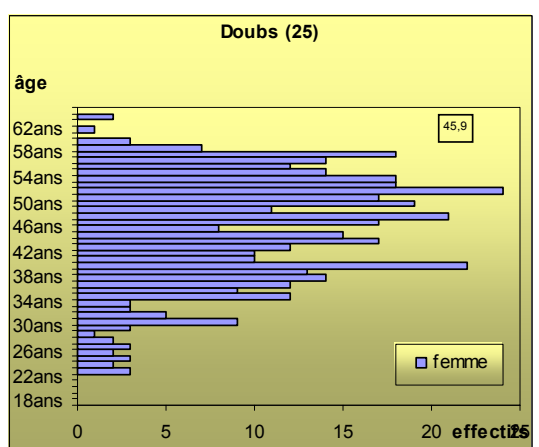
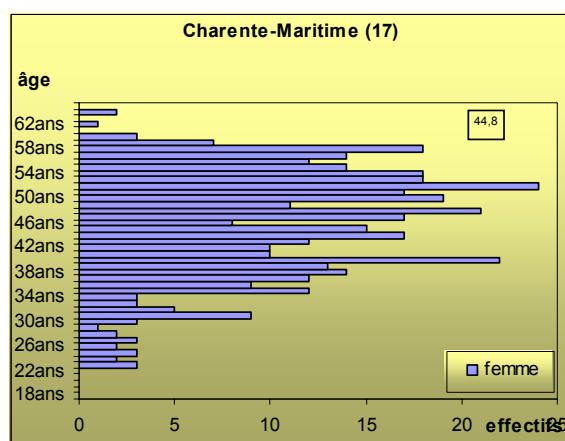
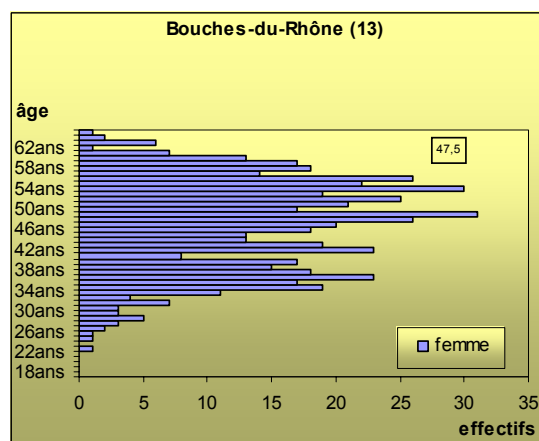
Ce vieillissement laisse entrevoir les difficultés auxquelles sera confronté le cadre d'emplois des ATSEM dans les années à venir. En effet, des départs importants en retraite sont à prévoir mais, avec une importance variable selon les centres de gestion. Bien que la situation soit préoccupante, elle n'est pas, pour autant, alarmante. D'autres cadres d'emplois seront concernés de manière encore plus nette par les départs massifs à la retraite : 70 % des conservateurs de bibliothèques devraient être partis à la retraite dans les 10 prochaines années en petite couronne par exemple (Cf. tableau ci-dessous).

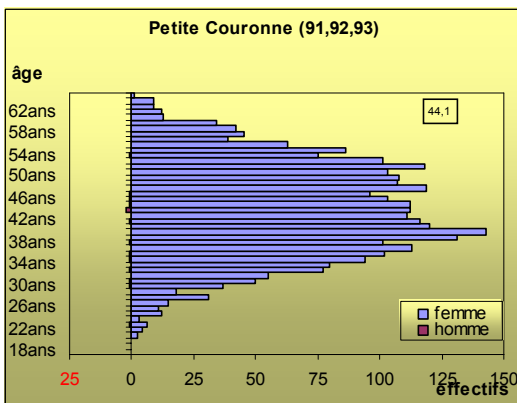
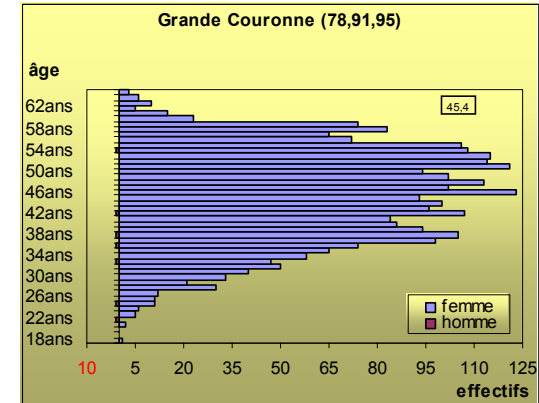
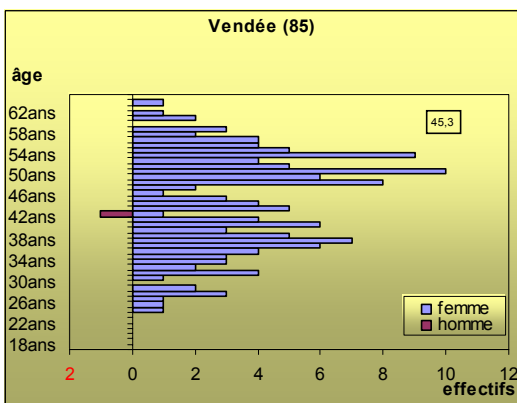
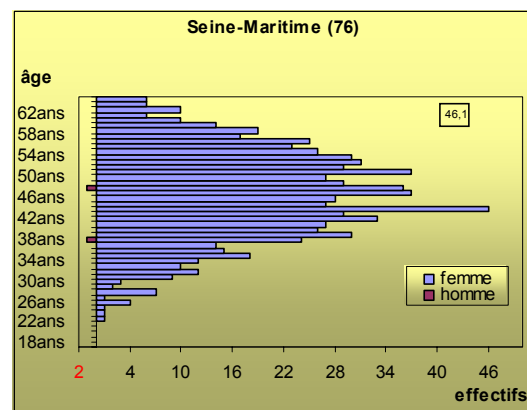
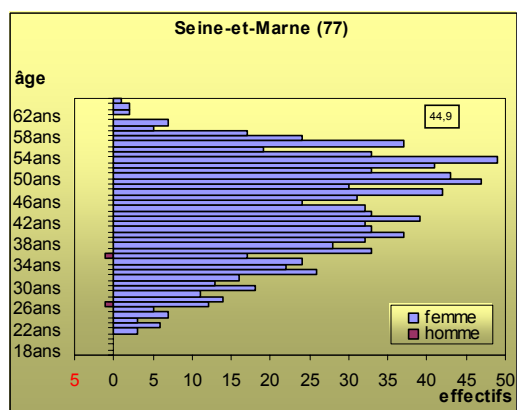
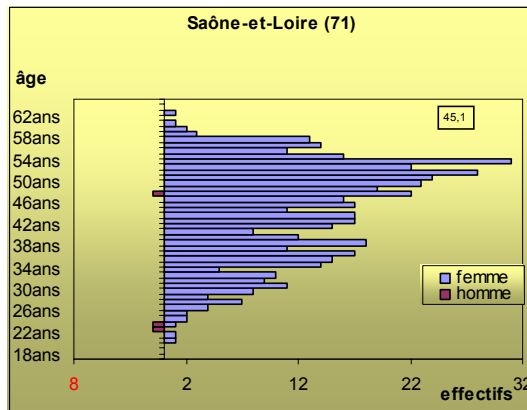
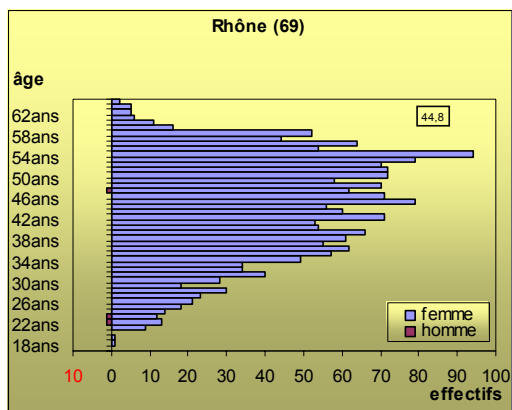
Cessation d'activité

cadre d'emplois	âge moyen de départ à la retraite (CNRACL 2001)	% des agents susceptibles de partir à la retraite d'ici 10 ans (CIG petite couronne 2002)	% des plus de 50 ans (CIG petite couronne 2002)
ATSEM	60 ans	29%	29%
exemples filière administrative			
attaché	60 ans	38%	38%
rédauteur	57 ans	34%	25%
exemples filière technique			
agent d'entretien	56 ans	30%	27%
technicien	59 ans	31%	26%
ingénieur	61 ans	34%	37%
exemples filière médico-sociale			
agent social	57 ans	46%	37%
auxiliaire de soins	51 ans	30%	19%
infirmier	55 ans	30%	28%
exemples filière culturelle			
conservateur de bibliothèques	60 ans	68%	68%
exemples filière animation			
agent d'animation	51 ans	14%	9%

Note de lecture : Le pourcentage des agents susceptibles de partir à la retraite d'ici 10 ans est calculé en fonction de l'âge moyen de cessation d'activité. Cet indicateur permet d'affiner l'étude et de mesurer plus correctement le nombre d'agents susceptibles de partir à la retraite, que ne l'est l'indicateur simple : part des plus de 50 ans.

Pyramide des âges par centre de gestion





Un dépassement systématique du quota

Le cadre d'emplois est composé de deux grades (agents spécialisés de deuxième et de première classe) qui dépendent respectivement de l'échelle 3 et de l'échelle 4 de rémunération : les traitements bruts mensuels de ces agents s'échelonnent entre 1 105 et 1 500 euros (au 1^{er} mars 2002). Le nouveau régime indemnitaire peut, par ailleurs, s'appliquer aux ATSEM.

Les règles statutaires prévoient que le nombre des ATSEM de 1^{ère} classe ne doit pas être supérieur à 15% de l'effectif du cadre d'emplois. Or, la répartition par grade met en évidence un dépassement systématique du quota. Ainsi, dans une majorité de centres de gestion, les ATSEM de première classe représentent entre 20 et 25% de l'effectif total du cadre d'emplois. Ces pourcentages sont encore plus forts dans certains départements. Ainsi, dans les départements du Doubs et de Charente-Maritime les ATSEM de première classe représentent un tiers des effectifs et presque une sur deux dans le département des Bouches-du-Rhône.

Cette situation s'explique par deux raisons principales :

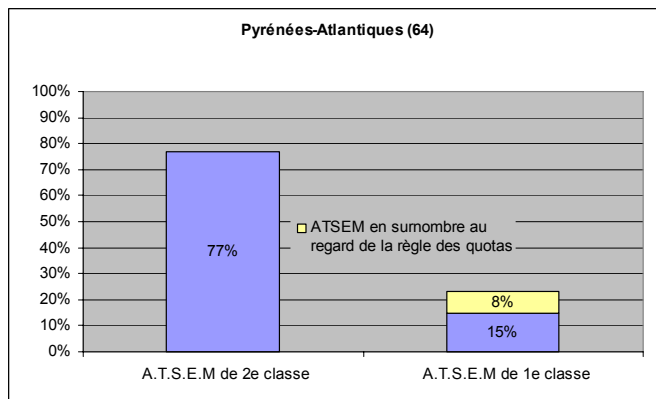
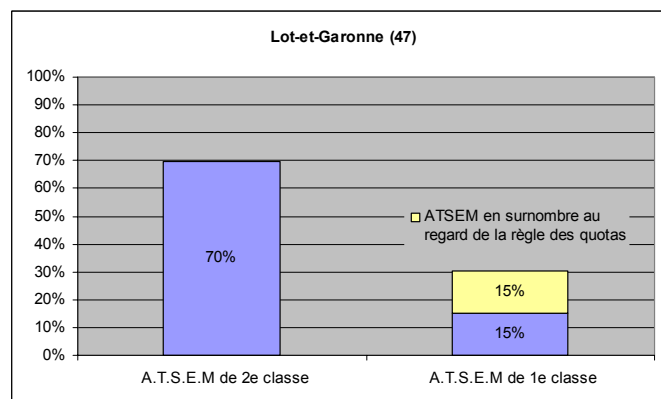
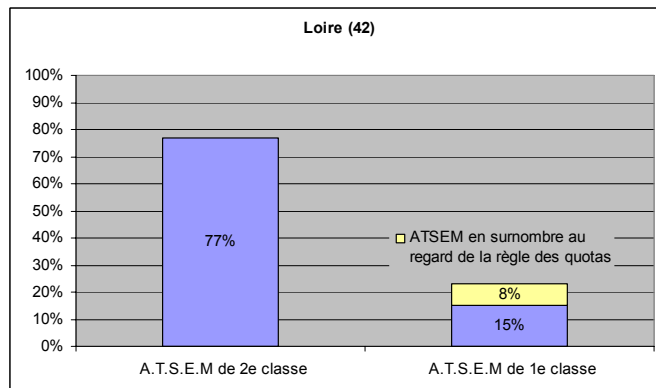
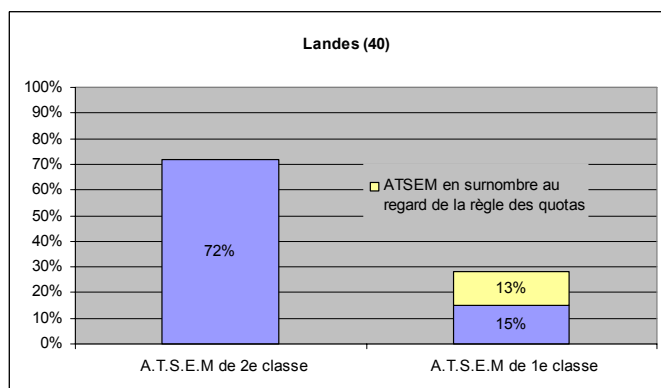
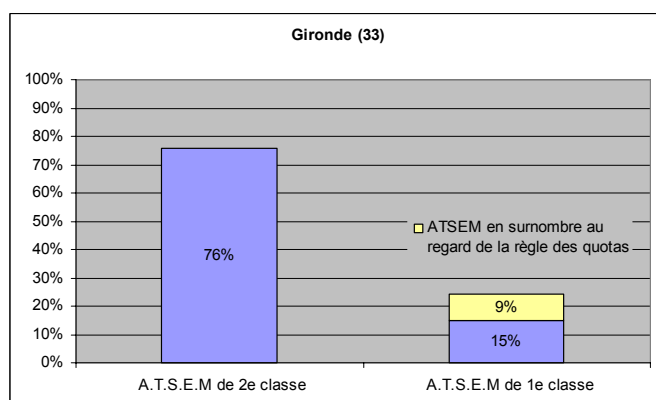
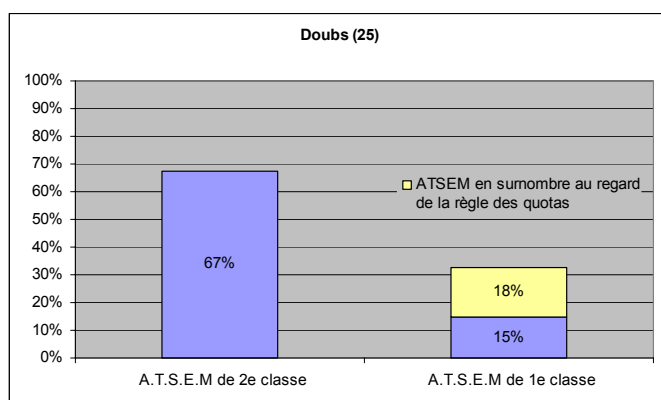
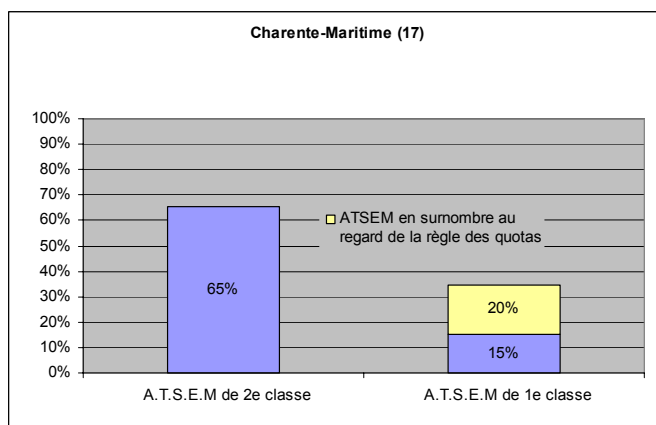
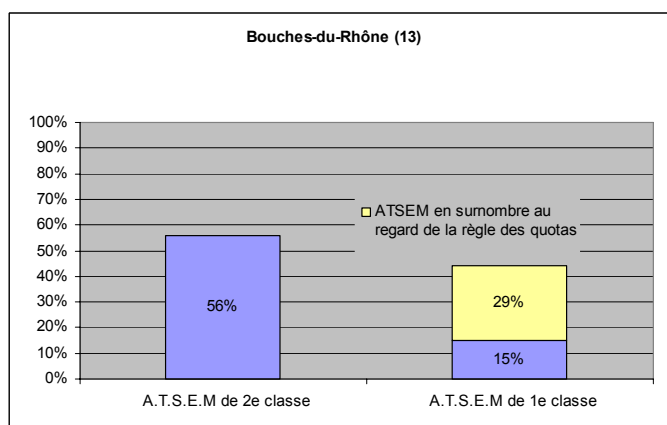
- La première tient à l'histoire du cadre d'emplois. Lors de sa constitution initiale, les agents d'entretien et les agents d'entretien qualifiés ont pu être, à leur demande, intégrés respectivement au grade d'ATSEM de 2^{ème} classe et ATSEM de 1^{ère} classe quand les missions qu'ils exerçaient dans les écoles maternelles correspondaient à celles des ATSEM.
- La seconde raison tient aux dispositions statutaires elles-mêmes. En effet, le texte prévoit un certain nombre de dérogations possibles, dans le but de ne pas bloquer des évolutions de carrière. Les "surnombres" observés (Cf. graphiques ci-dessous) peuvent donc s'expliquer dans le cadre du statut.

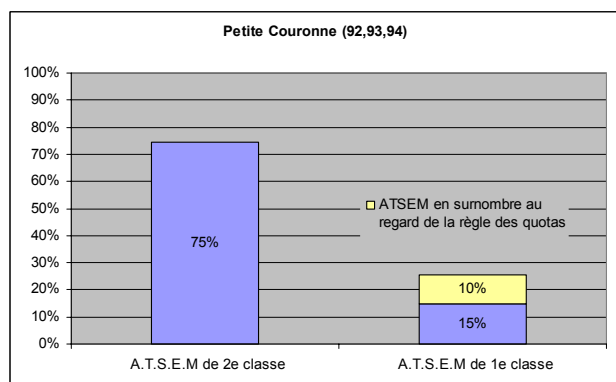
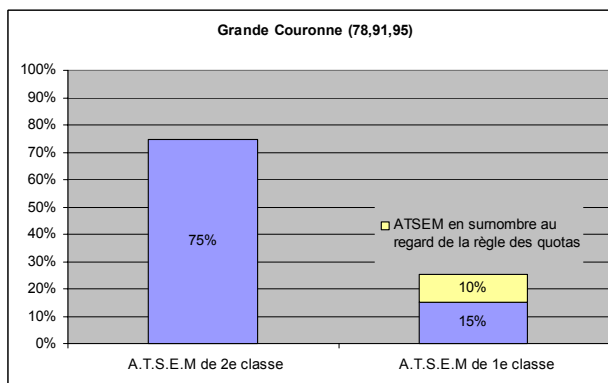
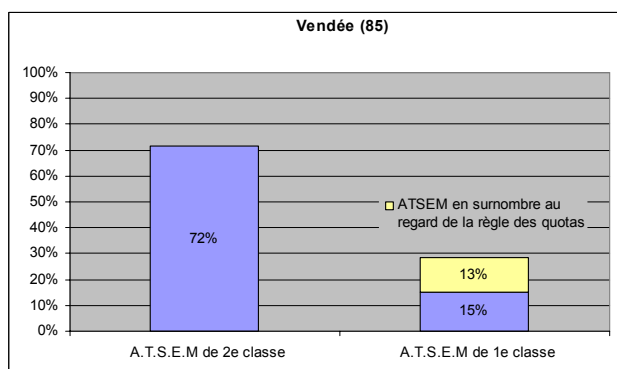
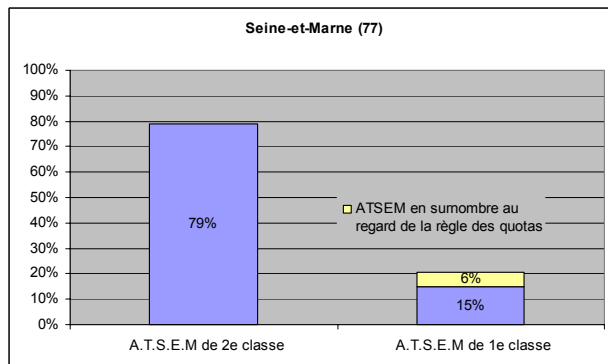
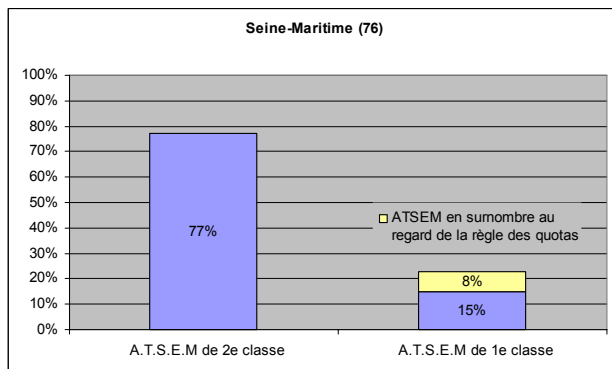
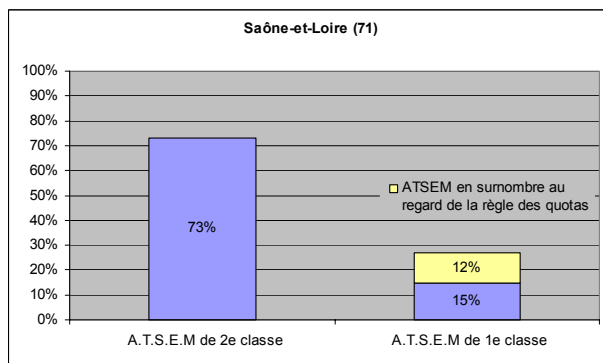
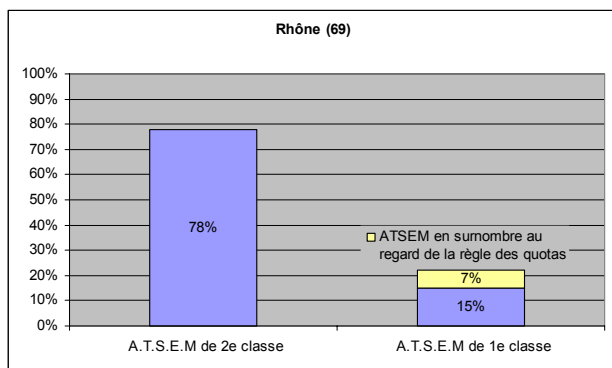
Répartition par grades et application des mesures dérogatoires et par centre de gestion

	ATSEM 2ème classe	nombre théorique d'ATSEM de première classe en application de la règle des quotas	ATSEM en surnombre
Bouches-du-Rhône	309	83	157
Charente-maritime	204	47	61
Doubs	260	58	68
Gironde	604	120	74
Landes	248	52	46
Loire	100	20	11
Lot-et-Garonne	155	33	34
Pyrénées Atlantique	280	55	29
Rhône	1421	273	29
Saône-et-Loire	315	65	51
Seine-Maritime	619	121	64
Seine-et-Marne	703	133	52
Vendée	96	20	18
Grande Couronne	2048	411	283
Petite Couronne	2200	443	308

Source : *Gestion des carrières des centres de gestion, 2002*

Représentation graphique des dépassements de quotas et des surnombres





Une répartition par échelon qui explique pour partie les dépassements de quotas

L'analyse de la répartition par échelon montre que certains échelons concentrent de nombreux agents.

Pour le premier grade, les effectifs les plus importants se situent entre les 5^{ème} et 9^{ème} échelons, exception faite pour le Doubs. Ceci peut expliquer en partie les dépassements de quotas.

Ce poids important des effectifs se situant entre les 5^{ème} et 9^{ème} échelon du premier grade tient à plusieurs facteurs.

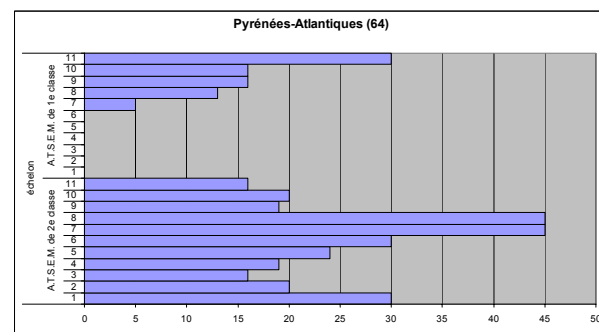
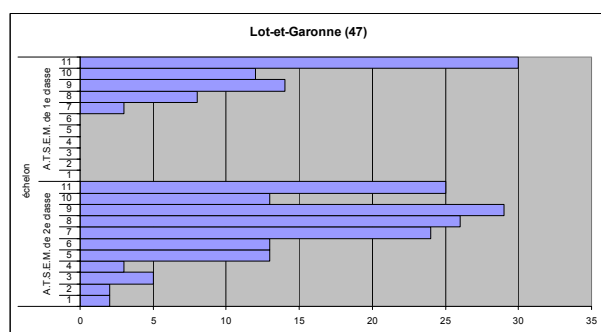
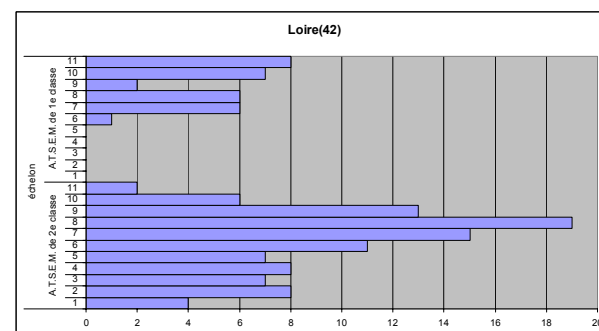
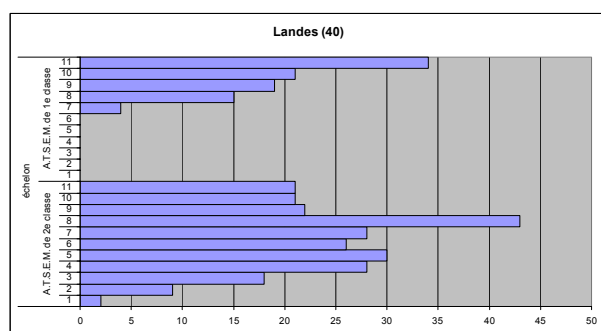
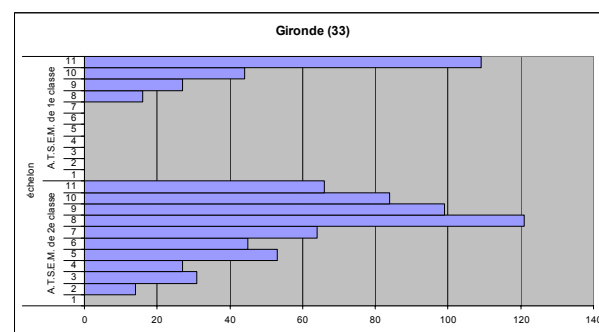
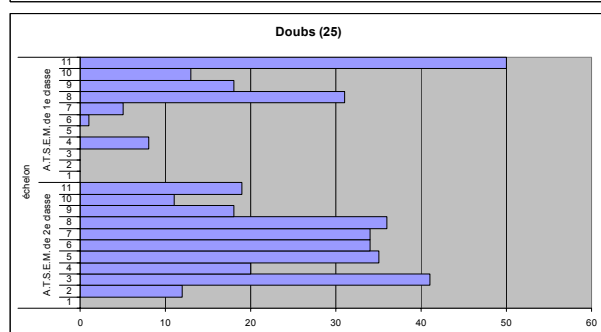
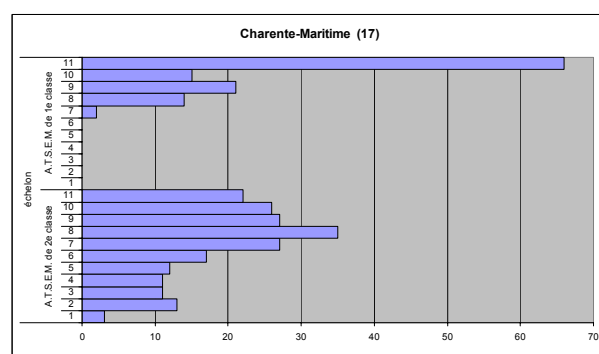
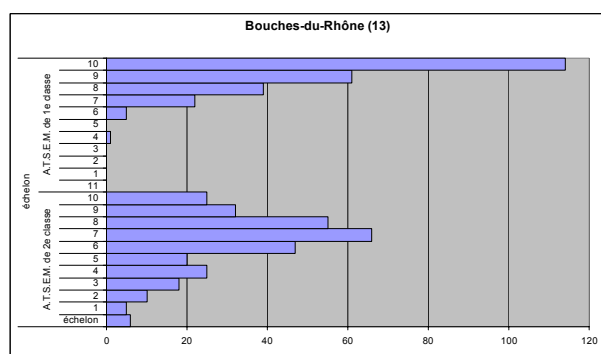
Il résulte en premier lieu des caractéristiques démographiques du cadre d'emplois puisque, compte tenu des règles d'avancement, la concentration dans les échelons supérieurs est influencée par la répartition par âge. Il découle en deuxième lieu de l'application de certaines règles d'avancement. C'est en effet à partir du 5^{ème} échelon que le temps minimum de présence dans l'échelon augmente (1 an et 6 mois dans les 4 premiers échelons, puis 2 ans dans les échelons 5, 6 et 7, et enfin 3 ans dans les échelons 8, 9 et 10). C'est, par ailleurs, à partir du 8^e échelon et dix ans de services effectifs dans la 2^{ème} classe que les ATSEM de cette classe peuvent prétendre à un avancement de grade.

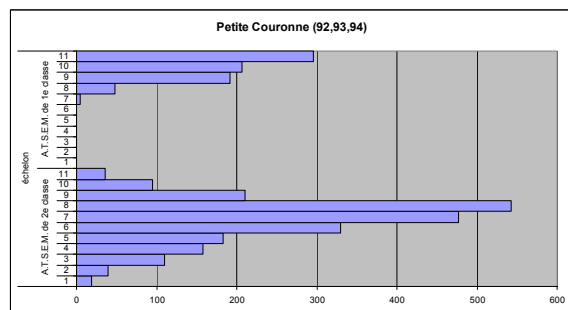
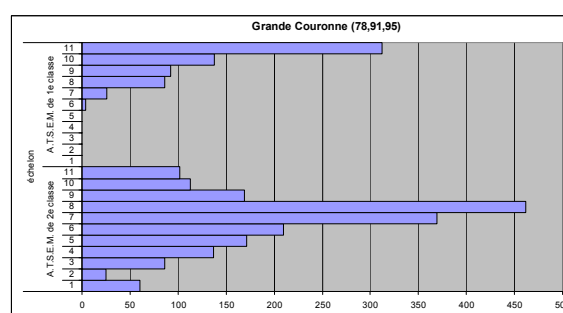
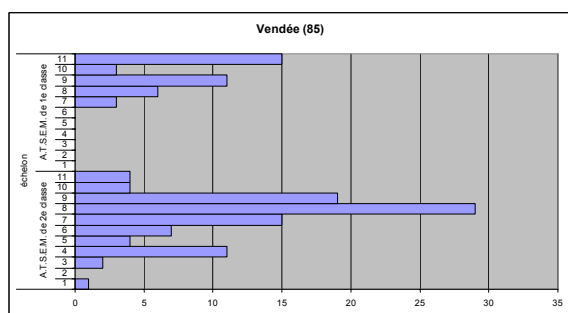
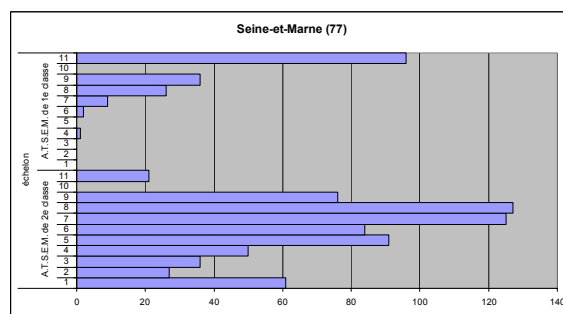
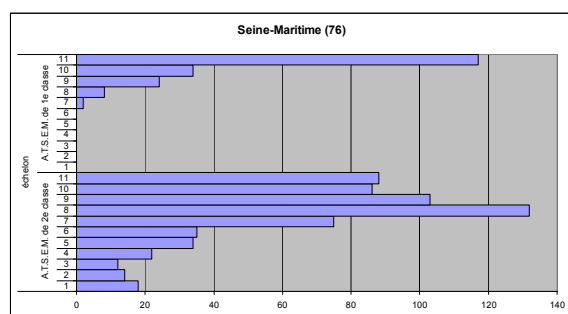
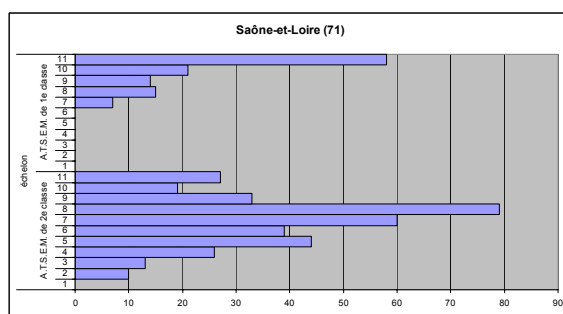
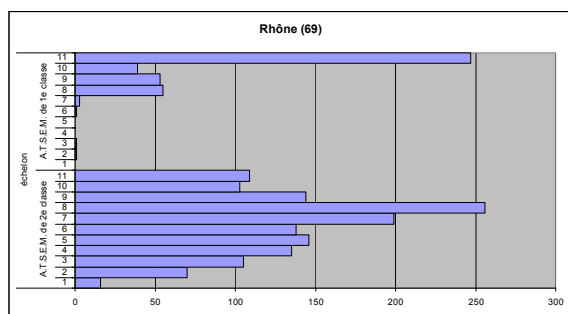
Pour le deuxième grade, le 11^e et dernier échelon est celui qui regroupe les effectifs les plus nombreux dans la plupart des départements étudiés. Là encore, le statut explique en partie cette situation, puisque la présence minimum dans l'échelon augmente continuellement entre le 1^{er} et le 11^{ème} échelon (*Cf.* ci dessous). Il faut également noter que la promotion interne n'est pas possible pour les ATSEM.

Durée dans les échelons

échelon		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1 ^{ère} classe	Mini	1a	1a6m	1a6m	1a6m	2a	2a	2a	3a	3a	3a	-
	Maxi	1a	2a	2a	2a	3a	3a	3a	4a	4a	4a	-
2 ^{ème} classe	Mini	1a	1a6m	1a6m	1a6m	2a	2a	2a	3a	3a	3a	-
	Maxi	1a	2a	2a	2a	3a	3a	3a	4a	4a	4a	-

Répartition par échelons et par grades des ATSEM par centre de gestion





Un recrutement plus ou moins sélectif selon les départements

Un concours qui évolue *extrait de la plaquette réalisée par les CDG francilien en octobre 2002 « les diagnostics de l'emploi territorial n°2 »*

« Peuvent se présenter au concours sur titre avec épreuves, les candidats titulaires du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) « Petite enfance ». Les candidats titulaires d'un diplôme délivré dans un État de l'Union Européenne autre que la France doivent demander l'assimilation de ce diplôme à la commission instituée à cet effet auprès du ministre chargé des collectivités locales (en l'occurrence les services du Ministre de l'Intérieur). Enfin, sont dispensés de condition de diplôme, les mères de famille d'au moins trois enfants qu'elles élèvent ou ont effectivement élevés (elles étaient 39 lauréates sur 196 inscrites au dernier concours sur titres avec épreuves organisé par le CIG grande couronne), et les sportifs de haut niveau figurant sur la liste publiée l'année du concours par le Ministre chargé des Sports.

Le concours comporte une épreuve d'admissibilité (QCM), et une épreuve orale d'admission (entretien avec le jury).

Il faut souligner que le recrutement des ATSEM pouvait s'effectuer jusqu'au 17 décembre 2000 par concours interne ou externe. Les candidats n'étaient pas tenus de justifier du CAP petite enfance. Ainsi toute personne pouvait se présenter au concours externe. Quant au concours interne, il suffisait de justifier d'un an de service public effectif dans un emploi de la FPT au niveau de la catégorie C. Désormais, il n'existe plus qu'un concours unique et la possession du CAP petite enfance est indispensable pour passer l'examen ».

Analyse du dernier concours interne (avant la suppression des mesures dérogatoires)

concours interne						
CDG organisateur du concours (départements concernés)	année d'organisation	Inscrits	Présents à la première épreuve	Lauréats	âge moyen des lauréats	Taux de réussite
Saône-et-Loire (71)	2000	33	29	21	NC	70%
Rhône (69)	2000	196	183	66	38,7	35%
Loire (42)	2000	53	49	35	NC	70%
Petite Couronne (92 93 94)	2000	706	647	200	NC	30%
Seine-Maritime (76)	2000	120	113	66	NC	60%
Seine-et-Marne (77)	2000	184	177	82	39,7	45%
Lot-et-Garonne (47)	2000	30	29	9	36	30%
Gironde (33)	2000	99	92	30	NC	35%
Pyrénées-Atlantiques (64)	2000	60	56	30	NC	55%
Landes (40)	2000	40	39	35	38,3	90%
Bouches-du-Rhône (13)	1999	217	197	52	NC	25%

Analyse du dernier concours externe (avant la suppression des mesures dérogatoires)

concours externe						
CDG organisateur du concours (départements concernés)	année d'organisation	Inscrits	Présents à la première épreuve	Lauréats	âge moyen des lauréats	Taux de réussite
Saône-et-Loire (71)	2000	88	80	21	33,6	25%
Rhône (69)	2000	512	496	79	35	15%
Loire (42)	2000	240	229	25	NC	10%
Petite Couronne (92 93 94)	2000	523	473	70	NC	15%
Seine-Maritime (76)	2000	351	315	49	33,4	15%
Seine-et-Marne (77)	2000	191	175	50	NC	30%
Lot-et-Garonne (47)	2000	160	120	9	NC	10%
Gironde (33)	1999	296	265	30	NC	10%
Pyrénées-Atlantiques (64)	2000	106	96	25	NC	25%
Landes (40)	2000	84	80	20	30,8	25%

- Les taux de réussite différenciés pour le concours organisé en 2000

On constate d'une part un nombre plus important d'inscrits en externe qu'en interne, exception faite pour le centre de gestion de la petite couronne. Pour ce dernier, le concours interne a été organisé plus tardivement que le concours externe et par conséquent, il était plus proche de la fin des mesures dérogatoires. Cela a sans doute généré un afflux de candidats, voyant là la dernière occasion d'intégrer le cadre d'emplois sans posséder le diplôme du CAP petite enfance. D'autre part on constate quasiment le même nombre de postes ouverts en interne qu'en externe. Le ratio lauréats/inscrits est donc plus favorable au concours interne qu'au concours externe.

- Les taux de réussite différenciés selon les départements

La réussite au concours fluctue (du simple au triple) d'un centre de gestion à l'autre. Pour les concours internes, on dénombre, par exemple, un lauréat pour quatre candidats dans les Bouches-du-Rhône et neuf lauréats pour dix candidats dans les Landes. Pour les concours externes les variations sont également importantes puisque l'on passe de moins d'un lauréat

pour dix candidats dans le Lot-et-Garonne à un lauréat pour quatre candidats dans les Pyrénées Atlantiques.

Tableau extrait de la plaquette réalisée par les CDG francilien en octobre 2002 « les diagnostics de l'emploi territorial n°2 »

Évolution des modalités du concours

Création cadre d'emplois : ATSEM	Décret du 2 février 98	Décret du 26 Octobre 99	Après décembre 2000
de août 92 à février 98	février 98 à octobre 99		
Concours sur titre (concours de droit commun) sur dossier : Candidats sont titulaires du CAP petite enfance	Concours sur titre (concours de droit commun) sur dossier : Candidats sont titulaires du CAP petite enfance	Concours sur titre avec épreuves → QCM pour admissibilité → entretien pour admission	Uniquement concours sur titre avec épreuve
Mesures dérogatoires : Un concours unique sur épreuves instauré par le décret du 28 août 1992 portant statut particulier du cadre d'emplois des ATSEM. Initialement prévu jusqu'au 28 août 1995, La date butoir de ce concours a été reculée par les décrets suivants au 31 décembre 1996. Effectifs des concours 95-96 élevés : → constitution récente du cadre d'emplois	Mesures dérogatoires: Concours interne ou externe possible jusqu'au 17 décembre 2000 Possibilité d'organiser distinctement un concours interne (1 an de service public) et externe (tout candidat). Les épreuves sont identiques	Mesures dérogatoires : Concours interne ou externe possible jusqu'au 17 décembre 2000	Suppression des mesures dérogatoires
Parallèlement des concours réservés ont pu être organisés en 1999, et 2001 (loi dite « Perben ») visant à résorber l'emploi précaire pour les : → non-titulaires → agents d'entretien faisant fonction d'ATSEM Contrairement aux autres cadres d'emplois l'exigence de diplôme pour passer les concours réservés ne fut pas obligatoire. → possession du CAP petite enfance : examen du dossier → non possession du CAP petite enfance : entretien de motivation + examen du dossier			

- Le CAP petite enfance devient indispensable

Extrait de la plaquette réalisée par les CDG francilien en octobre 2002 « les diagnostics de l'emploi territorial n° 2 »

Les conditions d'entrée	L'examen	Les objectifs de la formation	Le contenu de la formation
Niveau scolaire minimum de 4 ^{ème} ou 3 ^{ème} et, si possible, une expérience du travail avec les enfants en crèche, halte garderie.	Il a lieu en général au mois de juin de chaque année. L'élève le passe dans l'académie de son lieu de résidence. Il comporte des épreuves de culture générale ainsi que des épreuves professionnelles. Pour se présenter à l'examen, il faut avoir suivi les 12 semaines de stage obligatoires.	Le titulaire de ce CAP est un professionnel qualifié capable, dans diverses structures : • d'assurer l'accueil, les soins d'hygiène corporelle, l'alimentation, la sécurité du jeune enfant ; • d'aider l'enfant à acquérir son autonomie (vestimentaire, alimentaire, motrice), de contribuer à son éducation, à son développement affectif et intellectuel ; • d'assurer l'entretien et l'hygiène des différents espaces de vie de l'enfant. <i>Les débouchés</i> La fonction d'agent spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) constitue le principal débouché pour le titulaire de ce CAP. Mais il peut aussi travailler en crèche, en halte-garderie, ou en centre de vacances.	Il est susceptible de varier d'une région à une autre, néanmoins certaines matières apparaissent comme immuables constituant les pré-requis obligatoires au métier. Généralement le programme se scinde en deux blocs, la formation professionnelle et la formation générale. A titre d'illustration voici la composition du programme dispensé par un organisme de formation. <i>Enseignement professionnel :</i> Biologie Nutrition Collation et repas Techniques socio-éducatives Techniques sanitaires Gestes d'urgence Examen blanc Suivi de stage et de dossier – Techniques de recherche d'emploi <i>Enseignement général :</i> Mathématiques Français Vie sociale Physique et chimie Dans certaines formations, législation du travail et économie sociale et familiale complètent le tronc général.
<i>La date de création du diplôme :</i> arrêté de création le 04/10/1991. <i>Durée :</i> 2 années scolaires sont nécessaires pour obtenir le CAP sauf pour les personnes qui sont déjà titulaires d'un autre CAP, d'un autre BEP ou d'un BAC. Ils sont alors dispensés de suivre des matières de culture générale. <i>Les lieux de formation :</i> la préparation du CAP petite enfance peut se faire par l'intermédiaire de différents établissements : dans des lycées professionnels qui préparent à cet examen, des écoles publiques et privées, des centres de formation par correspondance tel que le CNED, ou en formation continue (GRETA).			

À la loupe

Afin de compléter les informations sur le cadre d'emplois, une enquête qualitative a été menée par cinq centres de gestion (la Petite Couronne, la Grande Couronne, la Seine-et-Marne, le Rhône et la Loire) portant sur la population des ATSEM titulaires, non-titulaires et sur les agents faisant fonction d'ATSEM.

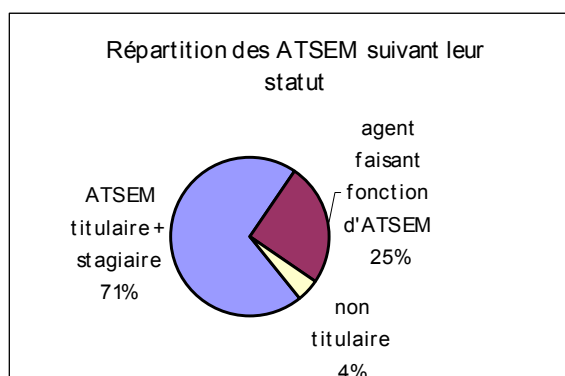
Cette enquête comporte deux volets :

1. Le premier exploite les informations collectives recencées auprès des gestionnaires de ressources humaines dans certaines collectivités. Au total ce sont 180 collectivités qui ont pu fournir des renseignements.
2. Le second volet, pour sa part, a été directement adressé aux ATSEM, et 1266 ont répondu. Il s'agit donc d'une enquête individuelle ciblant le parcours professionnel et la formation de l'agent.

	Nombre de questionnaires individuels retournés par les centres de gestion
Petite couronne	502
Grande couronne	378
Seine-et-Marne	138
Rhône	118
Loire	130
Total	1266

Un nombre important d'agents fait fonction d'ATSEM

Les informations qui ont été transmises par les centres de gestion montrent un nombre important d'agents faisant fonction d'ATSEM (en moyenne un agent sur quatre). Ce rapport fluctue cependant d'un centre de gestion à l'autre, passant de un sur trois en petite couronne à moins d'un sur six dans le département du Rhône ou de la Seine-et-Marne.



	ATSEM titulaires stagiaires	agents non-titulaires	agents titulaires faisant fonction d'ATSEM	% d'agents titulaires faisant fonction d'ATSEM
Petite couronne	672	18	353	34 %
Grande couronne	385	36	81	16 %
Seine-et-Marne	159	14	24	12 %
Rhône	118	12	20	13 %
Loire	82	10	20	18 %
Total	1416	90	498	25 %

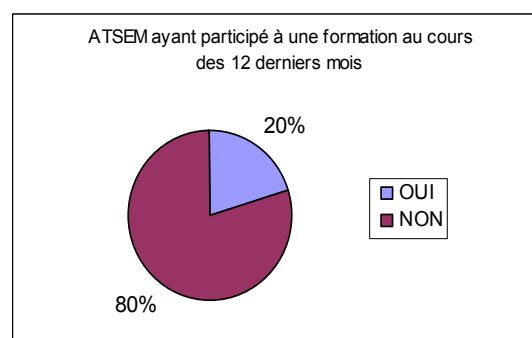
Peu de formations pour les ATSEM

Les éléments fournis par les agents eux-mêmes confirment le diagnostic établi par le CNFPT sur la question de la formation.

D'après le CNFPT (2001), d'une manière générale, les agents de catégorie C partent moins en formation que les agents de catégorie A et B (pour 100 agents de catégorie C le nombre de départs en formation en 2001 est de 42, contre 95 en catégorie A et 75 en catégorie B).

Le cadre d'emplois des ATSEM rentre dans ce schéma avec un pourcentage relativement faible de départs en formation. Environ deux agents sur dix ont bénéficié d'une formation au cours des douze derniers mois. On relève cependant des différences notables entre les centres de gestion ayant participé à l'étude. En effet dans la Loire, 12% des ATSEM ont bénéficié d'une formation au cours des 12 derniers mois. Elles suivent deux fois plus de formations dans les départements du Rhône et de la Grande couronne.

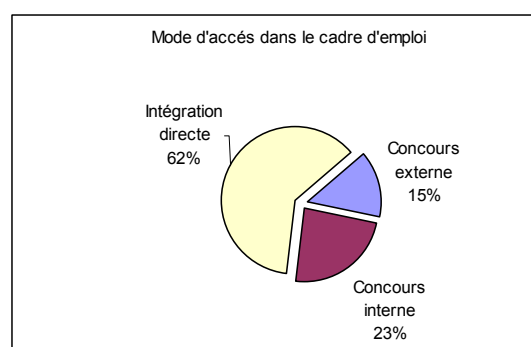
	Formations au cours des 12 derniers mois		
	OUI	NON	%
Petite couronne	93	409	19
Grande couronne	97	281	26
Seine-et-Marne	22	116	16
Rhône	27	91	23
Loire	16	114	12
Total	255	1011	20



L'intégration directe était jusqu'à une date récente le mode d'accès privilégié

Une majorité des ATSEM interrogées ont été recrutées avant la suppression des mesures dérogatoires. Avant cette suppression, l'intégration directe était le mode d'accès le plus répandu dans l'ensemble des régions. *A contrario* le concours externe sur titre représentait seulement 15% des modes d'accès.

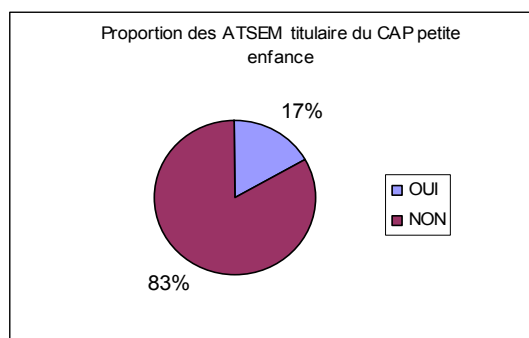
	mode d'accès dans le cadre d'emplois		
	concours externe	concours interne	intégration directe
Petite couronne	58	165	369
Grande couronne	NC	NC	NC
Seine-et-Marne	16	24	79
Rhône	34	4	52
Loire	23	16	63
Total	131	209	563



Peu d'ATSEM possèdent le CAP « petite enfance »

Seulement 17 % des ATSEM sur l'ensemble des départements interrogés sont en possession du CAP « petite enfance ». Ce pourcentage varie de 8% en petite couronne à 49 % dans le

	Titulaires du CAP « petite enfance »	
	OUI	NON
Petite couronne	39	463
Grande couronne	45	333
Seine-et-Marne	36	102
Rhône	58	60
Loire	37	93
Total	215	1051



Conclusion

En première analyse, il apparaît que le cadre d'emplois des ATSEM est composé d'agents dont la moyenne d'âge est supérieure à la moyenne des fonctionnaires territoriaux. Il conviendra donc d'anticiper des départs à la retraite importants. Cependant, tous les flux devront être appréhendés pour anticiper au mieux les évolutions qui ne manqueront pas d'affecter la gestion des ressources humaines de ce secteur d'activités : on pourra ainsi se demander combien d'agents entrent dans le cadre d'emplois, à quel âge partent-ils généralement à la retraite, combien accèdent à d'autres cadres d'emplois, par quel biais...

D'autres facteurs pèseront également sur l'évolution quantitative et qualitative du cadre d'emplois des ATSEM (et, plus généralement de tous les cadres d'emplois liés à la petite enfance) et, en premier lieu, le nombre des enfants scolarisés dans les écoles maternelles. C'est notamment grâce à cet indicateur que des postes pourront être créés ou réaffectés.

La deuxième évolution est relative au métier d'ATSEM. On peut notamment s'interroger sur la place que tiendront ces agents dans l'éducation des jeunes enfants et, donc, au sein de la communauté éducative ? De nombreux indices permettent d'ailleurs d'y prêter attention : réformes institutionnelles liées à la place des collectivités locales et à leurs compétences, mode de vie des jeunes parents, compétences requises pour l'exercice de telle ou telle tâche, évolution de la réglementation en matière d'hygiène et sécurité. Ces évolutions sont étroitement liées aux projets politiques de décentralisation sur les questions d'éducation.

Dès lors deux axes doivent être pris en compte pour assurer l'avenir de ce cadre d'emplois.

Il s'agit d'une part de faciliter l'accès à la formation des ATSEM (qui bénéficient moins souvent de formations que leurs collègues de catégorie C alors qu'ils évoluent dans un contexte complexe), et de rendre plus homogènes les conditions d'exercice du métier. D'autre part, il importe de maintenir voire d'augmenter l'attractivité de ce cadre d'emplois. Quelques propositions peuvent être avancées en ce sens :

- Création d'un troisième grade, afin de garantir un déroulement de carrière plus long.
- Augmenter les passerelles entre les cadres d'emplois, et/ou filières, notamment par le biais de la promotion et des concours internes.
- Ajuster les modalités d'accès au concours (élargir les possibilités qu'offre le CAP petite enfance).

- Modifier l'intitulé du cadre d'emplois et la définition des fonctions (par exemple « agents territoriaux spécialisés de l'enfance ») pour autoriser officiellement une mobilité des personnels vers d'autres structures (crèches, centres de loisirs, PMI, écoles élémentaires).
- Fusionner le cadre d'emplois des ATSEM avec celui d'agent social, pour permettre des reconversions et des reclassements.

Ces orientations devront faire l'objet d'un débat entre titulaires du cadre d'emplois, élus locaux, pouvoirs publics, organisations syndicales, partenaires concernés.

ANDCDG : Présidente, Danielle COMTET (commission GPEEC, Président, Dominique Savary)

Étude réalisée par : Karine Gavino, Adrien Zambeaux, Benoit Saïdi (CIG petite couronne)

Merci à Anthony Colombani (CIG grande couronne), Annie-Claude Bernard (CDG du Rhône), les CDG ayant participé à l'étude. Juillet 2003

Annexe sur le métier d'ATSEM

*Extraits de la plaquette réalisée par les CDG francilien en octobre 2002
« les diagnostics de l'emploi territorial n°2 »*

« Les éléments qui suivent sont issus d'expériences et d'études réalisées dans quelques collectivités. »

Le contenu du métier

« Les ATSEM sont chargés de l'assistance au personnel enseignant pour la réception, l'animation et l'hygiène des très jeunes enfants ainsi que de la préparation et la mise en état de propreté des locaux et du matériel servant directement à ces enfants. Les ATSEM participent à la communauté éducative ».

« Entretien et nettoyage des locaux :

Le nettoyage des locaux, compte tenu des évolutions réglementaires et techniques, requiert des compétences de plus en plus précises. C'est à ce jour une véritable profession, un métier à part entière. Son rôle consiste à maintenir les locaux dans un état de propreté et de salubrité suffisamment satisfaisant, de manière à ce que la santé du public et des agents ne soit pas altérée.

Nettoyer, c'est donc mettre en œuvre des compétences particulières, car :

- La réglementation a évolué (code du travail, et notamment les articles R-232-2-1, R-232-2-4 relatifs à la propreté des vestiaires, des lavabos et toilettes)
- Les techniques ont changé (le balayage à sec est proscrit, au profit d'un entretien humide des sols, pour éviter que la poussière ne vole)
- Les outils et produits sont plus adaptés, mais aussi parfois plus dangereux (risque chimique, arrêté du 15/06/1993 relatif aux produits pouvant être utilisés pour le nettoyage du matériel entrant en contact avec des denrées alimentaires)

L'acquisition de ces compétences implique des formations adaptées. Par exemple, les pathologies dorsales ont deux origines essentielles : le port de charges lourdes et la mauvaise posture. Former ces agents à ce type de manipulation est donc primordial, afin de préserver leur santé, et la bonne marche des services...

Aussi, l'acquisition d'un mobilier adapté peut constituer une solution (le mobilier sur roulettes est appréciable, notamment lors des grands nettoyages d'été). »

« La restauration :

Dans le but de protéger la santé des consommateurs et du personnel, la réglementation relative à l'hygiène et à la sécurité des cuisines s'est renforcée.

Travailler en cuisine expose les agents à des risques spécifiques (microbiologiques, physiques, nuisances diverses). Recevoir du public exige le respect de règles drastiques. C'est pourquoi l'arrêté du 29 septembre 1997 fixe les conditions d'hygiène applicables dans les établissements de restauration collective à caractère social. Son article 29 prévoit l'obligation pour le responsable de l'établissement de donner une formation continue à l'hygiène alimentaire, adaptée aux besoins de chaque catégorie de personnel et aux contraintes spécifiques des installations (HACCP). De plus, un plan de nettoyage et de désinfection des locaux et du matériel doit être établi et mis en œuvre.

En d'autres termes, la participation des ATSEM à la fonction restauration nécessite des compétences particulières, qui doivent être mises à jour tout au long de leur carrière.

Cette mission comporte des tâches de gestion (réception des produits et contrôle qualité), des tâches d'exécution (préparation des repas), et des tâches d'accompagnement des enfants (service à table, apprentissage pour l'enfant de la prise des repas). »

« La participation à la communauté éducative :

Même si la situation des ATSEM peut, dans la réalité, varier d'une école à l'autre, le statut particulier du cadre d'emplois prévoit que les ATSEM participent à la communauté éducative. Cette formulation assez floue peut s'entendre comme la participation du personnel à l'éveil et l'apprentissage de l'enfant pendant sa présence dans l'école, et ce sous la responsabilité exclusive de l'enseignant.

Cette fonction est donc «transversale», car elle trouve son application à de nombreux moments de la journée :

- Accueil (apprentissage des règles de courtoisie, rangement des vêtements)
- Jeux (éveil intellectuel et manuel)
- Repas (utilisation des couverts, propreté)
- En collectivité (vie de groupe, socialisation)

Les ATSEM sont des agents de la commune, qui exercent une mission d'assistance du personnel enseignant, qui peut prendre la forme de la prise en charge d'un petit groupe d'enfants pour la réalisation d'activités manuelles, l'accompagnement lors d'une sortie, le dialogue avec les parents.

Cette mission, très importante, est bien souvent exécutée avec professionnalisme, et permet de nouer un contact privilégié entre certaines familles et les ATSEM. »

« Prospective : quel métier pour demain ?

Le métier d'ATSEM a évolué depuis de nombreuses années, son contenu est susceptible de varier à l'avenir.

Un certain nombre de facteurs qui seront ici développés sont de nature à modifier les missions exercées à ce jour. Comme on l'a vu, le métier comporte trois missions principales (communauté éducative, entretien et nettoyage, restauration), lesquelles impliquent des compétences spécifiques. On peut donc tout à fait imaginer qu'à terme, le métier évolue vers une spécialisation, dont le cœur serait la participation à la communauté éducative. Cette répartition des tâches est d'ailleurs une réalité dans des collectivités disposant de budgets « confortables ».

Un certain nombre d'indices peuvent nous guider dans ce sens. »

Facteurs d'évolution

La fonction « communauté éducative »	- Concours sur titre ouvert aux titulaires du CAP Petite Enfance - Augmentation du nombre des élèves dans les écoles maternelles (environ 54000 élèves supplémentaires dans les maternelles en France en septembre 2003 selon estimations du ministère de l'Éducation nationale) - Scolarisation des enfants dès l'âge de 2 ans (ce qui requiert là encore des compétences spécifiques) - Mode de vie des parents
La fonction « restauration »	- Contraintes budgétaires de plus en plus fortes des collectivités locales - Compétences spécifiques pour les missions - Existence de sociétés privées spécialisées dans le nettoyage et la restauration
La fonction « entretien et nettoyage »	- évolution des techniques d'entretien nécessitant un matériel ad hoc

La Fiche métier

« La fiche « métier » permet de cerner de manière synthétique pour un métier donné la ou les missions qui le composent, les activités qu'elles impliquent, et les compétences requises. Elle est produite collectivement par les titulaires du métier, le DRH, les agents qui sont en contact avec le titulaire du métier.

Pourquoi ?

Sans entrer dans le détail, on peut néanmoins préciser que la fiche « métier » donne du sens au travail des agents (clarification des missions, reconnaissance de celles-ci, etc.), elle alimente le plan de formation (grâce aux compétences requises identifiées, on peut dégager des priorités), elle améliore la communication des recruteurs (fiche de poste, annonce, présentation du métier « réel » aux candidats), elle aide à anticiper sur les évolutions qui toucheront le métier, elle facilite l'anticipation des reconversions (en indiquant les passerelles en terme de compétences entre les métiers). »

Intitulé : ATSEM		
Date :		
Définition : leurs trois missions principales (entretien et nettoyage des locaux, restauration, participation à la communauté éducative)		
Activités principales : - Accueil des enfants et des parents - Accompagnement des activités sous la responsabilité de l'enseignant - Nettoyage des locaux, des lieux communs, des sanitaires - Gestion des stocks et contrôle des livraisons - Mise en chauffe (réchauffage des repas) - Service à table - Entretien de l'office et salle à manger - Change et habillage de l'enfant	Champ relationnel : - Les enseignants - La directrice d'école - Les parents - Le responsable de secteur de la collectivité - Les animateurs et autres agents - Agents de la collectivité intervenant dans les écoles (espaces verts, technique)	Savoirs : - Les collectivités locales / le service public - Les règles d'hygiène, de sécurité - La vie de l'enfant - Les différentes cultures Conditions et modalités d'exercice : Lieu : école XXXX Pré requis (diplôme, niveau) : CAP PE Formation ou expérience préalable

Annexe 10

Les pratiques de gestion prévisionnelle dans les centres de gestion

Éléments pour un premier bilan

*Anthony Colombani-Poggi*²⁴

Les éléments de cette contribution proviennent des enquêtes menées par l'association nationale des directeurs et directeurs adjoints de centres de gestion (ANDCDG) et de l'union nationale des centres de gestion (UNCDG). Le recueil et le tri des informations ont été effectués par Fabien Schlosser (UNCDG) et Émilie Allemang (CDG 40).

Stricto sensu, la mise en place de pratiques de gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences (appellation officielle de la GPEEC) est récente dans les centres de gestion (CDG). Cette nouvelle mission obligatoire est, en effet, issue de la loi 2001-2 du 3 janvier 2001 qui confie aux centres de gestion le soin de réaliser une « synthèse » des éléments relatifs aux évolutions de l'emploi territorial et d'organiser, sur la base de ce document, une « concertation annuelle » sur les besoins prévisionnels des collectivités (affiliées ou non) en matière de recrutement, mais aussi de formation ou de mobilité des personnels territoriaux. La loi demeure peu directive : elle donne des indications quant à quelques éléments devant figurer dans la synthèse et fixe la périodicité de la concertation mais s'en tient là²⁵. Une grande latitude est donc laissée aux CDG qui ont adapté l'obligation légale à leurs moyens – ou leurs ambitions – en la mettant en cohérence avec les caractéristiques de l'emploi public local.

Ainsi, près de deux ans et demi après la parution de la loi, les initiatives se sont multipliées, parfois en ordre dispersé même si des regroupements régionaux²⁶ autour de préoccupations communes (Île-de-France, Bourgogne, Bretagne...) s'esquissent, qui préfigurent les futures conférences régionales de l'emploi. Aussi, est-il apparu utile de réunir quelques éléments en vue d'en dresser une première synthèse. Cependant, il convient immédiatement de noter que cette contribution n'est ni un catalogue exhaustif, ni – surtout – un palmarès²⁷. Elle voudrait simplement insister sur les outils communs (ou, au moins, généralisables) élaborés dans le monde des centres de gestion (sans forcément présumer des autres initiatives), pour contribuer à une meilleure mutualisation des expériences²⁸ et, ainsi, contribuer à l'approfondissement du

²⁴ CIG grande couronne, service Analyse et prospective sociale.

²⁵ Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, modifiant l'article 14 de la loi du 26 janvier 1984. Les alinéas 5 et suivants précisent : « Les centres de gestion réalisent une synthèse des informations mentionnées à l'alinéa précédent [*i.e.* bourse de l'emploi, listes d'aptitude] ainsi que de toute autres données relatives à l'évolution des emplois dans les collectivités [...] et aux besoins prévisionnels [...] dans le but d'organiser une concertation annuelle [...] et de contribuer à l'évaluation des besoins prévisionnels de recrutement [...] ».

²⁶ Cf. carte 3.

²⁷ Il faut souligner que cette synthèse est très dépendante de ses sources : aux questionnaires se sont ajoutés des documents fournis directement par certains centres seulement. Aussi, la différence de traitement sera dans cette note plutôt révélatrice d'une différence de richesse d'information que d'un déni d'intérêt...

²⁸ Cf. le tableau joint, qui présente le détail des expériences menées par les 67 CDG ayant répondu aux questionnaires. Sauf indication contraire, les outils mentionnés sont disponibles auprès des CDG qui les ont élaborés. Des documents collectifs, issus d'un groupe de travail de l'ANDCDG figurent en annexe de cette contribution.

débat sur la modernisation de la gestion des ressources humaines territoriales. En effet – et c’est le premier enseignement de cette enquête – le terme de « gestion prévisionnelle », communément admis par tous les acteurs locaux, recouvre en fait tout le champ de la gestion des ressources humaines territoriales. Pour de nombreux centres de gestion, loin de résider seulement dans une obligation légale contraignante ou dans un ensemble de recettes stéréotypées (et, pour la plupart, déjà expérimentées dans le domaine de l’entreprise), la gestion prévisionnelle apparaît comme une saine et pragmatique gestion *actuelle* des ressources humaines territoriales : pour la majeure partie des acteurs de terrain, la réponse à un hypothétique « défi démographique » constitue moins l’enjeu de la gestion prévisionnelle que le bon fonctionnement immédiat du service public local. Ainsi, toutes les opérations de régulation du marché de l’emploi territorial classiquement effectuées par les CDG (organisation des concours, aide au recrutement, remplacement, gestion de la bourse de l’emploi...) sont-elles susceptibles de se voir parées du label “prévisionnel”, dans la mesure où elles prennent mieux en considération la dimension temporelle en contribuant à une gestion plus “durable” des ressources humaines.

Le dépouillement des questionnaires permet d’indiquer que, si les pratiques de gestion prévisionnelle sont très variées, elles s’organisent principalement selon quatre axes, chacun possédant des objectifs, des méthodes et des outils propres. Par ordre de fréquence, on trouvera ainsi : l’observation du marché de l’emploi territorial et des changements susceptibles de l’affecter, la sensibilisation des collectivités aux problématiques prévisionnelles, l’accompagnement des collectivités et les actions concrètes de régulation du marché de l’emploi et, enfin, les opérations de promotion de la fonction publique territoriale. Bien entendu, toutes ces actions ne sont pas systématiquement présentes dans les centres de gestion, hormis l’observation du marché de l’emploi qui, en relation directe avec l’obligation légale de synthèse, est toujours mentionnée. Ainsi, la moitié seulement des centres revendiquent au moins trois des quatre actions énumérées ci-dessus.

Des tableaux de bord...

En première analyse, ce sont les actions d’observation du marché de l’emploi local qui se sont diffusées le plus vite et le plus largement, et notamment les enquêtes sectorielles consacrées à des cadres d’emplois particuliers. Destinées à nourrir les synthèses prévues par la loi (et articulées avec les analyses destinées à chiffrer les postes à ouvrir aux concours), les enquêtes se sont multipliées à l’initiative d’un centre (celui du Doubs, pour le cadre d’emplois des ATSEM, par exemple) ou, plus fréquemment, d’un groupement de centres de gestion (*Cf.* les enquêtes sectorielles menées par les centres franciliens et concernant les cadres d’emplois des rédacteurs, des ATSEM et, dernièrement, des policiers municipaux). Les actions de coordination mises en place sous l’égide de l’OEP ont d’ailleurs contribué à une certaine unification de ces enquêtes sectorielles qui débouchent désormais sur des synthèses régulières. Réalisées à l’aide d’outils commun (les questionnaires destinés au recueil des informations ont été largement diffusés) et pour des cadres d’emplois choisis en raison des tensions qui affectent leur gestion, ces enquêtes contribuent, en garantissant la comparabilité entre bassins d’emplois, à une meilleure connaissance de territorialisation de l’emploi public local²⁹.

C’est à l’évaluation des effectifs que s’attache la majeure partie de ces études, ainsi qu’à la réalisation de projections de départs à la retraite : en mettant à profit les bases de données présentes dans les CDG (suivi de la carrière des titulaires, bourse de l’emploi), de nombreux

²⁹ *Cf.* la contribution consacrée, dans ce *Rapport annuel*, au cadre d’emplois des ATSEM.

centres établissent régulièrement des tableaux de bord quantitatifs basés sur des indicateurs communs (âge moyen, part des moins de 30 ans, des plus de 50 ans, identification des blocages statutaires...). Ponctuellement, l'analyse des flux de sortie est enrichie de données relatives aux domaines de compétence ou aux modalités de remplacement prévues par les collectivités (Doubs, Saône-et-Loire) : la veille territoriale se double alors de préoccupations liées à la sensibilisation des collectivités. Si la diffusion des outils de recueil de données est aujourd'hui largement acquise, de nombreux acteurs déplorent l'absence de procédures automatiques d'interrogation des bases de données, même si des initiatives comme celle de « l'alliance informatique de l'est »³⁰, ou, plus récemment, celle de l'ANDCDG elle-même, faciliteront grandement la récupération de données quantitatives à une maille supra-départementale. Par ailleurs, source de données particulièrement riche, le bilan social ne semble pas toujours bien exploité. Si quelques centres de gestion en font un usage régulier (réalisation des documents de concertation annuelle pour la petite couronne, obtention de données de cadrage par strates en grande couronne, présentation synthétique dans les Landes ou en Seine-Maritime), peu disent l'exploiter systématiquement, probablement en raison de sa complexité et de taux de retour contrastés. Néanmoins, l'utilisation d'un outil informatique (le logiciel BS 2001) par 87 centres de gestion automatise la sortie de bilans graphiques³¹ dont les formats sont stabilisés. Cet outil permet également d'éditer et de compiler des bilans pour des strates ou des types spécifiques de collectivité.

Si l'analyse des effectifs est très courante, il n'en va pas de même pour celle des compétences, essentiellement en raison du manque d'outils communs de recueil de données. Cependant, les initiatives locales se multiplient (nomenclature simplifiée des domaines de compétence des rédacteurs³², « Référentiel compétences emplois-jeunes » du CDG des Landes) et certaines ont déjà débouché sur la définition d'outils opérationnels de gestion des compétences, notamment en relation avec la problématique plus spécifique de l'intégration des emplois-jeunes ou de la validation des acquis de l'expérience (VAE). Ainsi, par exemple, le CDG d'Indre-et-Loire a-t-il élaboré à l'intention des cadres des « fiches de description de poste » distinguant différentes compétences liées au management (management de terrain, opérationnel, stratégique), alors que la saisie de champs listant les compétences est possible dans le logiciel mis au point par l'alliance de l'est³³.

... à l'observation du marché de l'emploi

Sur la base de ces tableaux de bord, nombreux ont été les centres à mettre en place des outils d'analyse plus fine des tensions qui affectent les bassins d'emplois comme des besoins en recrutement. Ces analyses sont pour la plupart basées sur des questionnaires. Mais, si certaines sont basées sur des questionnaires ouverts difficiles à généraliser (*Cf.* l'analyse des besoins en recrutement du CDG du Doubs³⁴), d'autres ont donné lieu à la mise en place

³⁰ *Cf.* carte 3. Il s'agit d'un ensemble de CDG utilisant un logiciel commun de gestion des carrières. Le CDG de Meurthe-et-Moselle précise : « à l'occasion de la réécriture du logiciel [...], il a semblé opportun de recentrer le développement de la gestion "pure" des carrières dans un contexte plus global de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ».

³¹ Pour de tels documents, *Cf.*, par exemple le CDG 76 ou le CIG de la grande couronne.

³² *Cf.* l'édition précédente de ce *Rapport annuel*. Qu'elles soient réalisées par les CDG franciliens (à l'initiative de l'ANDCDG) ou par les CDG bretons, ces nomenclatures ont vocation à être étendues à d'autres cadres d'emplois de la filière administrative.

³³ Il s'agit notamment de champs relatifs à la formation, aux diplômes, aux qualifications, aux concours et au cumul d'expériences professionnelles.

³⁴ Cette enquête de 2002 invitait les collectivités à identifier (et quantifier) les départs dans les prochaines années en précisant les « activités principales » et les « compétences requises ». Dans le même esprit, le CDG de Saône-et-Loire demande aux collectivités de son ressort géographique d'identifier les recrutements envisagés en précisant (sous forme de questionnaire ouvert) les « domaines de compétence et de qualification requis ». De nombreux autres CDG pratiquent de la sorte : pragmatique, cette méthode ne facilite pourtant pas les traitements statistiques et les agrégations ultérieures...

d'outils et de nomenclatures dont la vocation généraliste a facilité la diffusion. Parmi ceux-ci, on peut citer la nomenclature des « 35 secteurs professionnels » réalisée à l'initiative des CDG bretons. Systématiquement utilisée dans les études consacrées à l'emploi territorial, comme dans l'analyse de la bourse de l'emploi (enquête sur les rédacteurs de 2002), elle est en voie d'intégration dans différents logiciels de gestion des carrières. Simple à utiliser et bien documentée (chaque domaine de compétence est illustré par des intitulés de métier), ce type d'outils préfigure ce que pourraient être les futurs systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) territoriales.

À l'initiative de l'ANDCDG, une nomenclature de ce type a d'ailleurs été mise en place récemment afin d'être utilisée par les CDG. Généraliste, elle est basée sur le croisement entre les domaines de compétence³⁵ et le « niveau de responsabilité » des agents (4 ont été identifiés : direction générale, expertise ou charge de mission, encadrement intermédiaire, exécution). Parmi les autres initiatives de ce type, on peut citer, la nomenclature des difficultés de recrutement³⁶. Créé à l'initiative du CIG de la grande couronne où il est utilisé pour la préparation de la concertation annuelle, cet outil de recueil de données validé par l'Association des maires de France (AMF) a depuis été utilisé par d'autres centres de gestion.

Soucieux d'intégrer l'ensemble des données relevant de l'emploi public local, comme de rationaliser leur diffusion, des centres de gestion ont créé des services spécifiquement destinés à l'observation de l'emploi public local³⁷, parfois en collaboration avec les antennes régionales ou les délégations du CNFPT. Fait assez nouveau, l'intégration de problématiques géographiques et démographiques, contribue à replacer le marché de l'emploi territorial dans un contexte plus vaste et d'en interpréter les tensions de manière plus globale. Destinés à cartographier ces tensions pour les interpréter, certains se mettent progressivement en place (carte des difficultés de recrutement en grande couronne, du vieillissement des personnels liés à la petite enfance dans le Doubs, de l'évolution démographique de l'Oise ou des Bouches-du-Rhône...), mais aucune n'a pour l'instant débouché sur une méthode stable et exportable de cartographie du marché de l'emploi.

Sensibiliser les collectivités...

Parmi les pratiques bien diffusées, on peut également citer les actions de sensibilisation des collectivités aux problématiques prévisionnelles. En règle générale, ces actions concernent toutes les collectivités du département, mais peuvent prendre des formes variées. Ainsi, des réunions de concertation sont-elles organisées (ou en voie de l'être³⁸) dans la majeure partie des centres, à la maille départementale voire régionale (Bourgogne) ou inter-régionale (inter-région Alsace-Lorraine). En fonction des configurations territoriales, elles peuvent être organisées par type ou strate de collectivité (CIG petite couronne, CDG du Rhône) ou selon des logiques administratives (réunions d'arrondissement, voire « de pays »), voire géographiques (définitions de « bassins pertinents » selon des logiques socio-économiques et démographiques au CIG de la grande couronne). De nombreuses publications sont également destinées aux collectivités, parfois sous forme de véritables collections comme « Les diagnostics de l'emploi territorial » (centres franciliens et, plus récemment, CDG 13). Des publications plus ponctuelles complètent le dispositif : exploitation des bilans sociaux (systématique pour les CDG 40, 35, 69 et le CIG de la petite couronne), point sur des

³⁵ Cf. annexe 1.

³⁶ Cf. annexe 2.

³⁷ Leur nom peut varier (Cf. tableau joint) : Services études ou prospective, Analyse et prospective sociale, Prospective et données sociales, Observatoire de l'emploi...

³⁸ Cf. carte 2.

problématiques particulières (« Les difficultés de recrutement en grande couronne »). Les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont d'ailleurs fréquemment mises à contribution pour assurer la plus large diffusion possible de ces études et en faciliter la mutualisation³⁹.

Allant plus loin, certains centres de gestion ont cherché à dépasser la simple sensibilisation pour contribuer à la diffusion de saines pratiques de gestion des ressources humaines. Une initiative conjointe de l'ANDCDG et de l'UNCDG a ainsi permis la publication d'un guide méthodologique destiné aux centres de gestion, mais des initiatives locales sont également à signaler, et, notamment, la publication par le CIG de la petite couronne des hors-série des « Diagnostics de l'emploi territorial » (notamment le dernier numéro, consacré à l'élaboration du plan de formation dans les collectivités). Parmi les plus abouties figurent également les actions de sensibilisation du centre de gestion du Rhône. L'originalité de cette démarche tient à son objectif puisqu'il s'agit de « permettre aux collectivités d'effectuer leur propre gestion prévisionnelle » en réalisant, à l'aide de méthodes simples, leurs propres indicateurs (pyramides des âges et projections de départ à la retraite mais, surtout, analyse par emplois-types). Dans la même optique, le CDG 69 propose aux collectivités une méthode simple et des outils⁴⁰ pour qualifier et quantifier un besoin en recrutement mais aussi élaborer un profil de poste. D'autres initiatives concernent par exemple l'élaboration du nouveau régime indemnitaire (CDG des Bouches-du-Rhône) ou la mise en place de procédures d'évaluation des agents territoriaux. D'initiative plus locale, ces dernières n'ont pas encore débouché sur des outils communs.

... pour contribuer à une « gestion durable » des ressources humaines

Si la GPEEC apparaît, en première analyse, comme une nouvelle « mission obligatoire » confiée aux centres de gestion, l'ensemble des pratiques relevant de la gestion prévisionnelle dépasse le strict cadre de la gestion prévisionnelle « légale ». Assez logiquement, de nombreux CDG identifient ainsi leurs missions classiques de régulation de l'emploi territorial à la démarche prévisionnelle. Tous voudraient contribuer à une gestion des ressources humaines « durable », au sens où elle voudrait contribuer à assurer la pérennité du service public (remplacement, mise à disposition...), tout en limitant le recours à des agents précaires qui viennent alimenter des pics de recrutement dont la résorption est toujours plus difficile.

Ainsi, malgré un manque évident d'outils communs, les bourses de l'emploi sont aujourd'hui scrutées de manière rigoureuse et sur des échelles de temps plus vastes : certains centres sont capables de fournir sur 3 ans un état des lieux rigoureux des déclarations de vacances qui permet d'anticiper certains pics de recrutement ou de définir des seuils d'alerte. Finalement, la GPEEC apparaît ainsi plus comme un changement d'orientation – pour ne pas dire de paradigme – qu'un ensemble de démarches spécifiques. Sur son versant actif, il s'agit (ici et maintenant) de contribuer à résorber des difficultés de recrutement déjà sensibles mais susceptibles de mettre en péril la pérennité même du service public local avec les départs prévisibles à la retraite (notamment pour ce qui concerne les personnels d'encadrement). Nombreuses, ces initiatives relèvent soit de services de remplacement soit de services de mise à disposition élargis : il s'agit de fournir aux collectivités qui n'arrivent pas à recruter ou qui sont confrontées à une vacance de poste (temporaire ou définitive), des agents formés

³⁹ Un annuaire est en cours de publication.

⁴⁰ Issue de la méthodologie de la gestion de projet, cet outil invite les collectivités à se poser systématiquement un ensemble précis de questions concernant leur futur recrutement. Celles-ci sont regroupées dans l'acronyme « QQCOQPC (quoi ? quand...) » qui donne son nom à l'outil.

exerçant leurs missions à temps complet (secrétaires de mairie du CDG 22⁴¹ et du CDG 29) ou à temps partagé. Initiative ancienne de certains centres de gestion, le recrutement, la formation et la gestion d'agents intercommunaux tend par ailleurs à se développer. Un grand nombre de ces initiatives vise à résorber le déficit chronique et préoccupant de secrétaires de mairie. Dans la plupart des cas, le recrutement et la mise à disposition d'agents s'accompagnent de plans de formation⁴² (en alternance ou non). Localement, ces initiatives s'appuient sur des référentiels de métiers qui gagneraient à être publiés.

Les autres missions facultatives (exercées par la quasi-totalité des CDG, elles prennent la forme de prestations aux collectivités) sont également influencées par la problématique prévisionnelle. Si peu de centres ont créé des services spécifiquement consacrés à la mise en place de la GPEEC dans les collectivités⁴³, beaucoup intègrent plus nettement la problématique prévisionnelle dans les prestations rendues aux collectivités. Conseil en recrutement plus soucieux de pérennisation des emplois, audit de réorganisation des services incluant les prévisions de départ à moyen terme (CDG 13 et CDG 76, par exemple), conseil en organisation incluant la GPEEC (CIG) : les initiatives locales se multiplient, trop nombreuses (et parfois trop récentes) pour être citées ici. Enfin, la mise en place de la validation des acquis de l'expérience est également utilisée par les CDG pour faciliter l'accès d'agents expérimentés à la Fonction publique territoriale (le diplôme qu'ils valident leur permet d'accéder à certains concours), mais aussi pour contribuer à une fidélisation de ces derniers, ce qui permet de limiter le recours aux agents précaires et, donc, de lisser les recrutements. Démarche complexe, la VAE s'appuie notamment sur l'analyse rigoureuse des compétences et des acquis professionnels mais aussi scolaires et universitaires des agents : des outils spécifiques sont en cours de formalisation (notamment des référentiels compétences) qui pourront facilement être mobilisés au titre de la GPEEC.

Promouvoir l'emploi territorial

Très logiquement, des actions destinées à promouvoir la fonction publique territoriale viennent compléter le dispositif. Moins d'ailleurs pour faire face à un choc démographique qui reste un horizon lointain que pour diversifier les flux entrant et les adapter à la nouvelle technicité des métiers territoriaux (dans le domaine des marchés publics ou des finances, par exemple, qui sont des "points durs" traditionnels des marchés de l'emploi). Ces actions de communication peuvent prendre des formes variées suivant le contexte local ou l'implication des centres, de la simple publication d'un calendrier prévisionnel des concours à la mise en place d'un véritable plan territorial de communication, en passant (fréquemment) par la participation à des salons ou des forums étudiants ou la mise en place de centres de documentation (CDG 29). La communication porte le plus souvent sur la diversité des métiers territoriaux : elle insiste fréquemment sur leur technicité (il s'agit de déconstruire l'image connotée négativement de « l'agent communal ») comme sur la proximité offerte par la Fonction publique territoriale⁴⁴ alors que les aspects statutaires sont moins fréquemment explorés. Si de nombreux centres de gestion ont mis en place des actions de communication (CDG 13, CIG, CDG bretons...), à ce jour, une des initiatives les plus originales demeure

⁴¹ 350 intérimaires ont ainsi été affectés dans les Côtes-d'Armor, alors que 95 personnes ont été formées depuis 1998.

⁴² Par exemple en grande couronne ou pour les CDG bretons.

⁴³ Cf. tableau joint.

⁴⁴ Ainsi, ce message, provenant du CDG 60, mais aisément transposable dans d'autres bassins d'emplois : « La FPT de l'Oise compte plus de 1 000 employeurs : de la commune de 150 habitants où travaille un secrétaire de mairie à temps partiel au Conseil général recrutant de nombreux cadres, en passant par les structures intercommunales, il y en a pour tous les profils [...]. La Fonction publique territoriale vous offre autant de possibilités de vous épanouir près de chez vous dans un environnement évolutif. »

celle menée par le CDG de l'Oise, en collaboration avec le CNFPT. Ce dispositif s'appuie sur un guichet téléphonique unique, une campagne d'information qui emprunte volontiers à une forme de marketing territorial⁴⁵ et, surtout, un site Internet⁴⁶. Ce dernier fournit des informations sur les perspectives d'emplois dans l'Oise, comme sur la diversité des employeurs territoriaux et propose aux futurs agents de choisir leur futur métier à l'aide d'un outil de recherche spécifique.

Allant plus loin, certains centres conduisent des réflexions en vue de la création de cursus universitaires spécifiques. Si la plus ambitieuse demeure la création d'une licence professionnelle (en Bretagne), il convient de noter que de nombreux centres ont noué des relations (par voie de partenariat, voire de conventionnement) avec des universités (celle de Rennes, par exemple) ou des structures universitaires⁴⁷, en vue d'organiser des formations spécifiques ou de faciliter le placement des stagiaires. Le CNFPT est fréquemment associé à ces initiatives. En dehors du strict monde universitaire, on constate que de nombreux centres sont impliqués dans l'organisation de formations en alternance. Le propos est toujours le même : contribuer à améliorer la technicité des agents avant leur recrutement dans une collectivité.

Conclusion : vers une réorganisation des CDG autour de la notion d'emploi ?

D'autres éléments mériteraient d'être explorés dans une prochaine synthèse et, notamment les stratégies de collaboration avec les autres acteurs du monde territorial (et le CNFPT en premier lieu) et les recompositions territoriales issues de la mise en place des conférences régionales de l'emploi. De la même manière, le bilan des concertations annuelles est encore à faire. Aussi, cette première synthèse en appellera nécessairement d'autres⁴⁸. Enfin, l'ANDCDG contribue, par le biais d'un groupe de travail à normaliser et stabiliser des indicateurs GPEEC qui structureront un futur logiciel de recueil de données destiné à harmoniser la réalisation des synthèses de l'emploi public et garantir la comparabilité des études menées sur différents bassins⁴⁹.

Néanmoins, il est possible de tirer quelques conclusions provisoires. Tout d'abord, on peut noter la forte implication des CDG, et, notamment de leur direction générale. Loin de considérer la gestion prévisionnelle comme une simple obligation légale surnuméraire, de nombreux CDG en ont fait un levier de la modernisation de la gestion publique locale, la multiplication des expérimentations et des initiatives suffit à le prouver : modernisation des bourses de l'emploi, implication dans le domaine de la formation, régulation des mobilités, responsabilisation des collectivités. D'ailleurs, si toutes ne sont pas encore présentes dans la totalité des centres enquêtés, elles commencent à s'organiser en une sorte de *continuum* : l'analyse des évolutions du marché de l'emploi conduit à sa meilleure régulation par les CDG, mais permet, également, de mieux responsabiliser et accompagner les collectivités dans leurs démarches et leurs projets de recrutement à moyen terme, quand elles ne conduisent pas à anticiper les déficits structurels, les dispositifs de promotion de la FPT contribuant à pérenniser les recrutements.

⁴⁵ « Et demain, pourquoi pas vous, dans la Fonction publique territoriale de l'Oise ? »

⁴⁶ Oise-territoriale.com.

⁴⁷ IEP, IUP, CURET, IPAG...

⁴⁸ Un document plus complet, intégrant notamment les rapports issus des concertations sera publié par l'ANDCDG au premier trimestre 2004.

⁴⁹ La rédaction du cahier des charges de cet outil est en cours : à terme, il s'agit d'avancer vers un SIRH territorial qui prendrait la forme d'un « questionnaire social unique » destiné à l'édition des indicateurs GPEEC, du bilan social et des DADS.

En considérant les CDG les plus avancés dans la démarche prévisionnelle, on peut même penser, qu'à terme, les centres de gestion pourraient se recomposer autour de la notion des activités de gestion ou de régulation de l'emploi public local en rapprochant les services concours des services études et bourse de l'emploi (afin de calibrer plus finement le nombre de postes à ouvrir) et en les associant aux services remplacement / mise à disposition d'agents ; la cohérence du regroupement de ces activités de régulation étant assurée par la mise en place de nomenclatures et de bases de données communes. Comme esquissé par certains centres, les services d'hygiène et sécurité et de médecine professionnelle pourraient même y être associés.

Inertie administrative aidant, ces recompositions ne font aujourd'hui que s'esquisser, mais il semble dès aujourd'hui acquis que l'implication d'un nombre suffisant de centres dans la démarche prévisionnelle assurera sa pérennité : si la GPEEC n'est pas encore totalement enracinée, il apparaît qu'elle n'est déjà plus une mode passagère : et les récentes initiatives des centres de gestion en matière d'accompagnement *social* de l'emploi pourraient le confirmer.

Présentation synthétique des démarches GPEEC des centres de gestion

Démarche	Objectifs principaux	Principales initiatives	Exemples d'outils
Observation Anticipation	- Établir un état des lieux régulier du marché de l'emploi territorial - Anticiper ses évolutions à court ou moyen terme (1-5 ans) : évolution du contexte statutaire, démographique, socio-économique...	- Exploitation des données présentes dans les CDG (bases GRH, bilan social, bourse de l'emploi) - Réalisation d'enquêtes sectorielles complémentaires (éventuellement en partenariat)	- Documents communs de recueil des données sociales - Bilan social - Nomenclatures communes (difficultés de recrutement, domaines de compétence...)
Sensibilisation Aide à la décision	- Informer sur les évolutions du marché de l'emploi territorial et sur les tensions qui l'affectent - Contribuer à la diffusion de pratiques de « gestion durable des ressources humaines »	- Diffusion régulière de documents de synthèse - Diffusion de guides méthodologiques (recrutement, plan de formation, régime indemnitaire...) - « Synthèse » de l'emploi territorial	- Publications (tous médias : plaquettes, Internet...) - Réunion de concertation et de mutualisation des expériences - Mise en place de partenariats réguliers entre les collectivités de différents types / strates
Régulation du marché de l'emploi	- Résorber les difficultés de recrutement (ponctuelles ou structurelles) - Rapprocher l'offre et la demande d'emploi territorial	- Services de remplacement, de mise à disposition (élargis) - Amélioration du suivi de la bourse de l'emploi départementale - Mise en place des dispositifs de validation des acquis de l'expérience - Rapprochement avec les autres acteurs régulant le marché de l'emploi (CNFPT, ANPE, centres de formation)	- Création de « pôles emplois » - Conventionnement et partenariat entre acteurs de la FPT - Réunions de concertation
Promotion de la FPT	- Renforcer l'attractivité de la FPT - Contribuer à une orientation vers les carrières territoriales - Améliorer les procédures de formation avant recrutement	- Information sur la diversité des métiers, des carrières - Partenariat avec les organismes de formation, les universités - Création d'une licence professionnelle	- Partenariat / conventionnement avec les universités, les structures universitaires - Sites Internet, publications

Annexe 1 : nomenclature des domaines de compétence de l'ANDCDG

1	Administration générale	DGS, DGA / Secrétaire de mairie Directeur / chef de service Gestionnaire / assistant de gestion administrative / agent administratif Chargé des affaires générales / de l'état civil
2	Accompagnement des personnes âgées	Responsable / animateur / employé de foyer-logement Responsable / employé de maison d'accueil Auxiliaire de vie / de soin Aide-ménagère à domicile, chargé du portage des repas à domicile / Accompagnateur de personnes âgées
3	Accueil Secrétariat	Secrétaire de direction Secrétaire Chargé d'accueil / hôtesse d'accueil / standardiste Vaguemestre / huissier / appariteur
4	Affaires juridiques Contentieux	Directeur juridique Juriste / conseiller juridique / chargé de mission juridique Chargé de veille juridique Chargé du montage des dossiers / du suivi des délibérations Chargé du contentieux
5	Animation et médiation sociale Loisirs	Directeur de centre de loisirs / de centre aéré / de ludothèque / de CLSH Agent de médiation, médiateur, médiateur social Animateur jeunesse
6	Archives Documentation Bibliothèques	Directeur de bibliothèque / de médiathèque Responsable des archives Documentaliste, chargé de veille documentaire / d'études documentaires Bibliothécaire, responsable de salle de lecture Technicien de conservation, relieur, restaurateur Archiviste
7	Bâtiment : construction et maintenance	Electricien bâtiment Couvreur, zingueur Maçon / plâtrier, peintre Menuisier, ébéniste, sellier Ouvrier de maintenance des bâtiments Installateur sanitaire / thermique / ventilation et VMC/ réseaux internes, plombier Régisseur, technicien spectacle / plateau, machiniste, chargé de la logistique des spectacles
8	Bâtiments : hygiène et entretien des locaux	Chef d'équipe de nettoyage Agent de nettoyage des salles de sport Agent de nettoyage des bâtiments communaux Femme / homme de ménage Agent de propreté des bâtiments Gardien de bâtiment / d'équipement public / de stade / concierge
9	Collecte et gestion des déchets	Gestionnaire de déchetterie Responsable de la gestion des déchets / de la collecte / du tri Ripper, conducteur d'engin de collecte Agent de nettoyage de la voie publique Agent de propreté / d'entretien / de salubrité
10	Communication Tourisme	Directeur de la communication / du marketing urbain Responsable / chargé de communication / des relations de presse Responsable / chargé des relations publiques Journaliste, photographe, responsable de site Internet Chargé de la PAO Responsable d'imprimerie, brocheur, compositeur, reprographe Guide / animateur touristique
11	Développement local Animation économique Affaires économiques	Directeur du développement / du développement économique Directeur de service économique Chef de projet de développement local / animateur de développement Animateur économique Chargé d'étude ZI / ZA Coordonnateur d'aménagement industriel ou commercial
12	Eau et assainissement	Gestionnaire de station d'épuration Concepteur de réseau d'assainissement, responsable du réseau d'adduction d'eau Agent d'entretien des réseaux d'assainissement Egoutier
13	Enfance et petite enfance : accueil, protection, éducation	Responsable de foyer de l'enfance Coordinatrice de crèches Médecin PMI, psychomotricien Éducateur de jeunes enfants, animateur-relais ATSEM, Puéricultrice, auxiliaire de puériculture, assistante maternelle Lingère

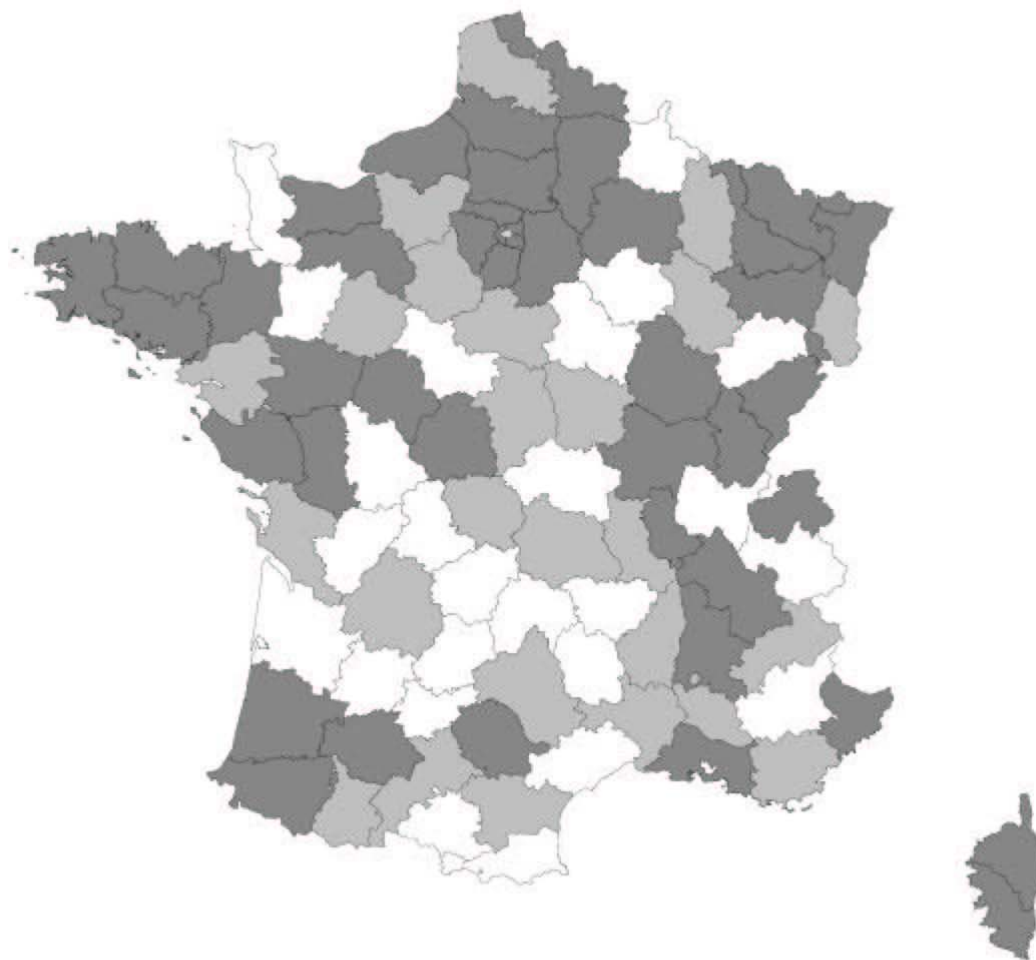
14	Enseignement artistique	Directeur d'établissement d'enseignement artistique / de conservatoire Coordonnateur d'équipements d'enseignement artistique Professeur de musique / de danse Assistant d'enseignement artistique
15	Espaces et patrimoine naturels Environnement Écologie	Directeur d'espace naturel Chargé de mission environnement, assistant d'étude en environnement Animateur du patrimoine naturel, conseiller en environnement Guide Chargé d'étude / de recherches en environnement, géologue, hydrogéologue Travailleur forestier, bûcheron Palefrenier, lad Employé de zoo municipal
16	Finances Gestion Marchés publics	Directeur financier Comptable, régisseur principal Gestionnaire financier / gestionnaire de trésorerie Analyste / analyste d'investissement Assistant de gestion de la dette / de la trésorerie Acheteur / acheteur public Gestionnaire / rédacteur des marchés publics Contrôleur de gestion Responsable / chargé des assurances
17	Funéraire	Gestionnaire de crématorium Agent d'accueil, chargé de cérémonie funéraire / de convoi funéraire Fossoyeur conducteur de four
18	Gestion des services techniques Moyens internes	DST, DGAST Directeur de CTM / d'atelier municipal Chef d'équipe Agent technique polyvalent / factotum Ouvrier de CTM / d'ateliers municipaux
19	Informatique : bases de données, réseaux, bureautique	Directeur informatique Ingénieur réseaux, chef de projet informatique Responsable système / responsable maintenance informatique Conseiller informatique Programmeur / analyste-programmeur, pupitreur Gestionnaire de bases de données Animateur bureautique
20	Insertion et développement social	Directeur de l'action sociale Directeur de CCAS Chef de projet DSU (développement social urbain) / chargé de mission insertion Assistante sociale, travailleur social Éducateur spécialisé, agent d'insertion, Conseiller emploi-insertion / d'action sociale, conseiller social
21	Jardins publics Espaces verts urbains	responsable de parcs et jardins / des espaces verts Jardinier, élagueur, chargé de l'entretien des espaces verts Paysagiste, architecte-paysagiste
22	Logement et gestion de l'habitat	Responsable / chargé de la gestion locative / des affaires immobilières Responsable / gestionnaire d'immeuble, de parc locatif Chargé de clientèle Gardien d'immeuble
23	Patrimoine, musées, animation culturelle	Conservateur, directeur de musée Directeur de l'action culturelle Responsable d'équipement culturel / d'expositions Gardien / guide de musées, technicien en muséographie Archéologue Médiateur, animateur du patrimoine, animateur culturel Registreur
24	Ressources humaines	DRH Assistant de ressources humaines Chargé d'étude en ressources humaines Responsable / chargé du recrutement Responsable / chargé de la gestion des carrières Responsable / chargé de la paie Responsable / chargé du suivi des formations
25	Restauration collective	Responsable / chargé de la restauration collective Gestionnaire de restauration scolaire, gérant de restaurant collectif Chef / aide / commis de cuisine, pâtissier
26	Routes, voirie, réseaux divers : construction, maintenance, entretien	Ingénieur infrastructures et réseau / ingénieur VRD Responsable de bureau d'étude et travaux routiers / chargé de missions voirie Chef d'équipe de maintenance du domaine public Contrôleur de travaux routiers Ouvrier d'entretien de la voie publique, cantonnier

27	Santé au travail Médecine professionnelle Prévention des risques professionnels	Responsable hygiène et sécurité Médecin du travail Psychologue / psychologue du travail, clinicien Ergonome Secrétaire médicale Ingénieur hygiène et sécurité, préventeur Conseiller / inspecteur hygiène et sécurité ACFI, ACMO (à titre principal) Animateur sécurité, agents-relais en sécurité
28	Santé publique Hygiène publique	Directeur de la santé Directeur de laboratoire vétérinaire Inspecteur de salubrité Médecin, médecin spécialiste, Diététicien Biologiste, vétérinaire, pharmacien, laborantin Agent de lutte anti-vectorielle, agent de salubrité
29	Sécurité Incendie Secours	Directeur de la sécurité publique Chargé de mission / coordonnateur sécurité publique chef de service / responsable de police municipale Policier municipal Sapeur-pompier Garde-champêtre Agent de surveillance assermenté, ASVP
30	Soins infirmiers Secteur paramédical	Infirmier, infirmier-coordonnateur Aide-soignant Ergothérapeute Technicien de radiologie
31	Sport	Directeur des sports Directeur de camps d'adolescents Responsable / chargé d'équipement sportif Educateur sportif Moniteur Médiateur sportif Surveillant de piscine, maître-nageur
32	Urbanisme : conception et aménagement	Directeur de l'urbanisme / de la planification urbaine Responsable de bureau d'études Responsable SIG Concepteur en urbanisme, architecte, mètreur Responsable / chargé des transports urbains / des transports scolaires Dessinateur, dessinateur de plans, projeteur Instructeur du droit des sols Chargé d'études d'urbanisme / de PAZ / de ZAC Chargé / conducteur d'opérations d'aménagement, monteur d'opérations immobilières
33	Véhicules : conduite et entretien	Responsable de garage / d'atelier mécanique / de parc automobile Conducteur de bus / de poids lourds / d'engins / de véhicule de transport en commun Électricien automobile Peintre / carrossier, tôlier Mécanicien automobile
34	Aucun de ces domaines	

Annexe 2 : nomenclature des difficultés de recrutement de l'ANDCDG

1	Il n'y a pas assez d'inscrits sur les listes d'aptitude (ou elles se vident trop vite)
2	J'ai du mal à accéder à la Bourse de l'Emploi (ou son fonctionnement ne me permet pas d'y trouver des agents qui me conviennent).
3	Il est impossible de recruter un agent (titulaire ou non-titulaire) : aucun ne dispose du niveau d'expérience, de compétence ou de technicité souhaité.
4	Il y aurait des agents qui conviendraient dans ma commune mais dans une autre filière et le détachement n'est pas possible dans ce cas (ou : je n'arrive pas à reclasser dans ma commune un agent qui me conviendrait à un autre poste que celui qu'il occupe actuellement)
5	Il y aurait des agents dont l'expérience me conviendrait mais dans des grades trop élevés (ou : avec des prétentions salariales trop élevées)
6	Ma collectivité n'est pas compétitive (par son régime indemnitaire, l'organisation de son temps de travail, les horaires pratiqués) : la concurrence avec des collectivités proches est trop forte.
7	Ma collectivité n'est pas compétitive (par son régime indemnitaire, l'organisation de son temps de travail, les horaires pratiqués) : la concurrence avec des établissements privés est trop forte.
8	J'aurais besoin d'un agent, mais quelques heures seulement par semaine et je ne trouve que des agents à temps complet.
9	J'aurais besoin d'un agent mais pour quelques semaines dans l'année et je ne trouve pas de saisonniers ou de vacataires.
10	Les agents quittent la collectivité quelques mois après leur recrutement.
11	La formation initiale de ces agents ne leur permet pas de remplir leurs missions.
12	L'offre de formation n'est pas adaptée au travail de ces agents : formations trop rares, pas assez techniques...
13	Le déroulement de la carrière de ces agents est difficile (quotas, pas de promotion interne...).
14	Autre : préciser (un champ de saisie libre est prévu ici pour les CDG qui voudraient l'exploiter manuellement).

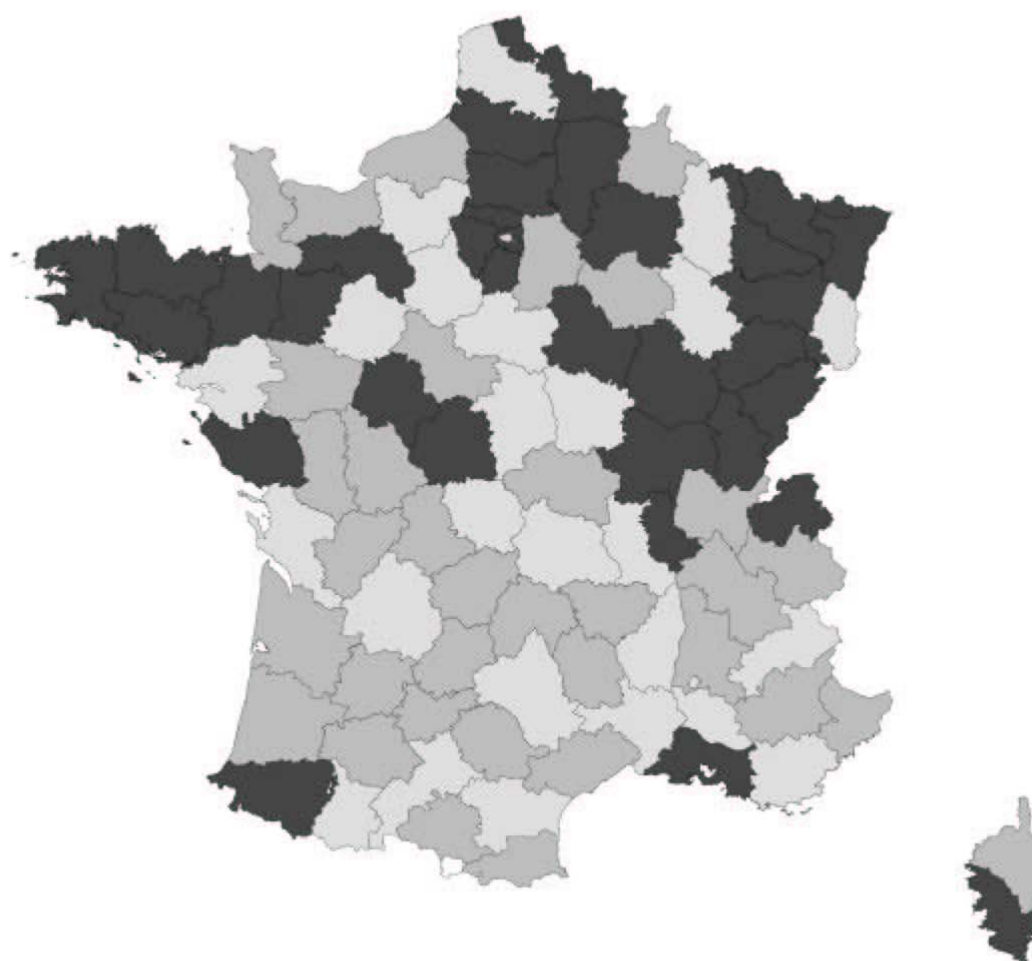
Enquête GPEEC 2002-2003
Carte 1 : état des lieux



Réponses aux questionnaires GPEEC
Enquêtes GPEEC menée par l'UNCDG et ANDCDG - 2003

- Non concerné (Paris)
- Pas de réponse
- Action de GPEEC engagée
- Pas d'action de GPEEC engagée

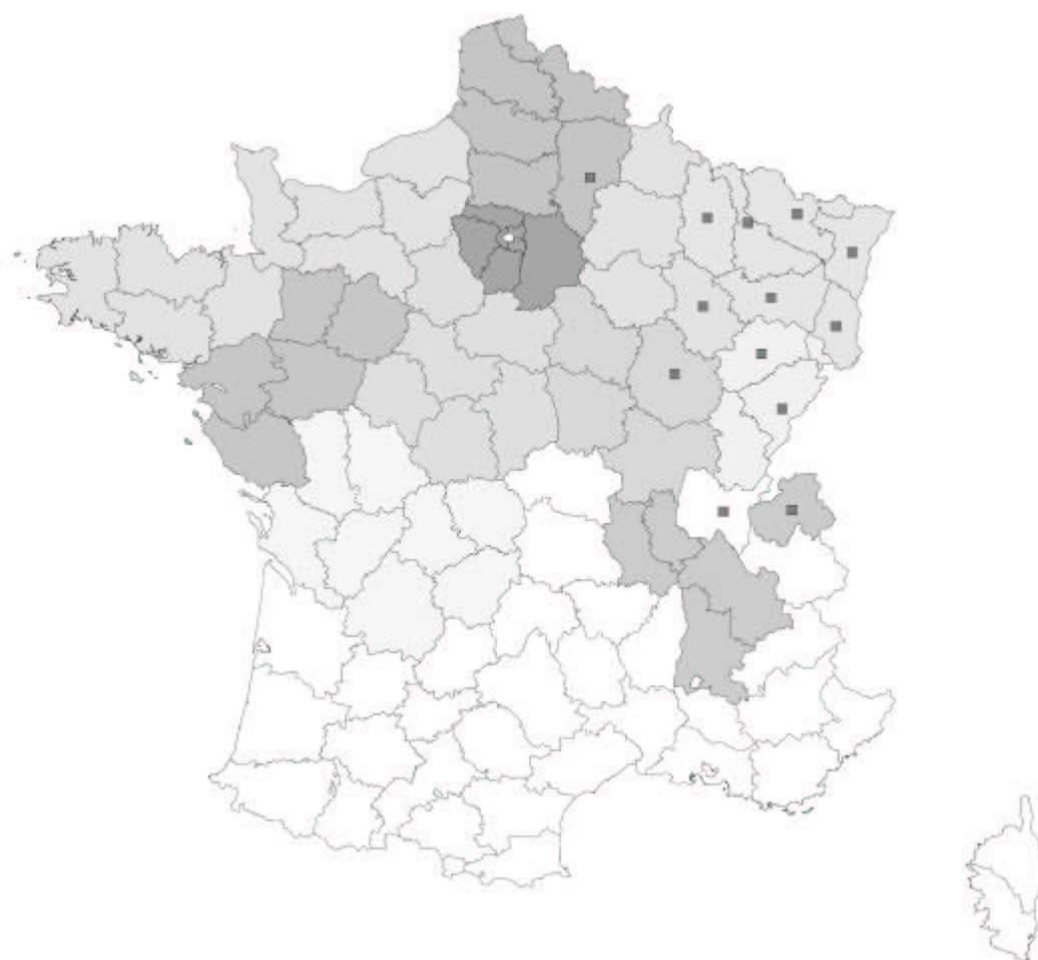
Enquête GPEEC 2002-2003
 Carte 2 : état des lieux des concertations annuelles



Les concertations annuelles
 Enquêtes GPEEC et enquête ponctuelle

- Non concerné (Paris)
- Aucune réponse
- Concertation organisée
- Concertation en cours d'organisation

Enquête GPEEC 2002-2003
Carte 3 : la GPEEC au niveau supra-départemental



Réflexion GPEEC au niveau supra-départemental et autre association de CDG

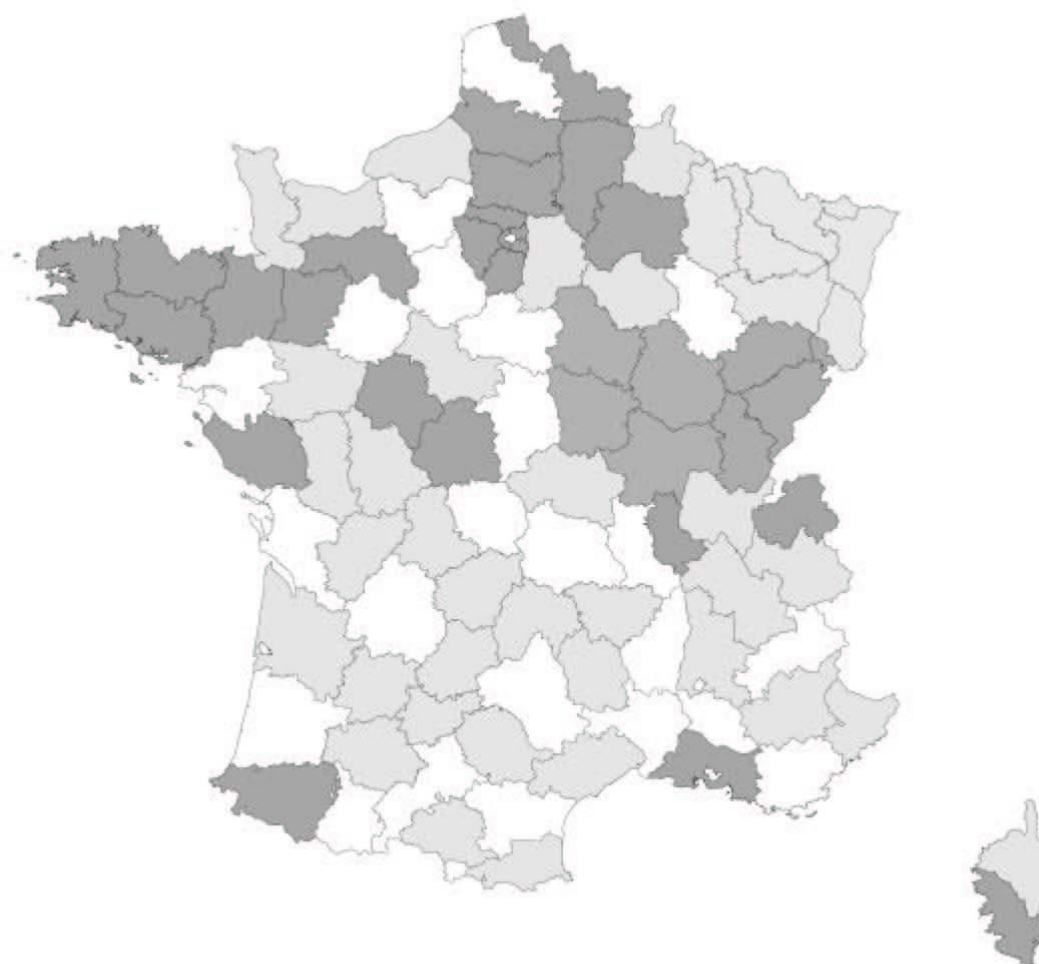
Sources : enquête ponctuelle

■ CDG appartenant à "l'alliance de l'Est"

Sont mentionnées sur cette carte les CDG ayant engagé une réflexion au niveau supra-départementale concernant la GPEEC. Certaines préfigurent les conférences régionales de l'emploi.

Les départements en blanc correspondent à une absence de données.

Enquête GPEEC 2002-2003
Carte 4 : état des lieux des concertations annuelles



Concertations annuelles réalisées ou en cours de réalisation
Sources : enquêtes GPEEC

- ☐ Pas de réponse
- ☐ Réalisée dans le cadre de la conférence Alsace-Lorraine
- ☐ Concertation départementale réalisée ou programmée en 2003
- ☐ Réalisée dans le cadre de la conférence régionale Franche-Comté
- ☐ Réalisée dans le cadre de la conférence régionale Bourgogne
- ☐ Réalisée dans le cadre de la conférence régionale Picardie
- ☐ En cours

Les démarches de GPEEC dans les centres de gestion

CDG	mise en place d'une politique de GPEEC		réflexion à l'échelon régional et/ou interdépartemental	Types d'actions menées										ces démarches concernent généralement		nouvelles actions en directions des collectivités en 2003				2. moyens humains		
				Actions collectives																		
	oui	non	oui	avec quels CDG	réunion d'info.	enquête en direction des coll.	Etat des lieux...	bilans sociaux : bilan légal bilan social	Participation aux enquêtes nationales et locales par cadres d'emplois	Réalisation de doc.	autres actions	actions individualisées	les coll. Affiliées	tes les collectivités	programmation	mode de concertation (si spécifique)	Type de collectes / des rencontres	Autres		à quel type de service est rattachée la GPEEC	personne référente au CDG	sa fonction au CDG
01 AIN	x			Alliance de l'est			x								en réflexion				Direction Générale			
02 AISNE	x		x	groupe de travail CDG 59-62-80-02-60 et Alliance de l'est	x	x	x	x					x		x	conférence régionale pour l'emploi	affiliées/non affiliées	enquête vers 4 collectivités non affiliées du départ.	Hervé ARTUS	Service recrutement	Responsable du service recrutement	
03 ALLIER		x					x	x							en réflexion				rencontre avec les élus sur le terrain	Jean-Charles LIEVRE	DG	
04 ALPES DE HAUTE-PROVENCE		x					x	x							en réflexion							
06 ALPES MARITIMES	x														en réflexion							
08 ARDENNES		x	x	région Champagne-Ardenne											en réflexion				réflexion en cours	Laetitia COURTUY	Responsable concours	
09 ARRIEGE		x						x							en réflexion							
10 AUBE		x		région Champagne-Ardenne			x	x							en réflexion							
13 BOUCHES-DU-RHON	x				x	x	x	x	x	recensement à 3 ans	x		x		x		affiliées/non affiliées					
14 CAL VADOS	x		x	Haute et Basse Normandie	x	x	x	x							en réflexion			Bourse de l'emploi - Concours	Sébastien MESNIL	Secrétariat service remplacement		
15 CANTAL		x						x							en réflexion			Direction Générale	Fabrice KANNENGESSE	DG		
16 CHARENTE		x	x	région Poitou-Charentes et Limousin				x							en réflexion			collecter des infos complémentaires sur la formation et l'emploi	Bernard BERTRAND	DG		
19 CORREZE		x	x	région Poitou-Charentes et Limousin				x							en réflexion							
2A CORSE DU SUD	x				x	x	x							x	x	flash, conseils, réunions individuelles	affiliées	Gestion des carrières/bourse de l'emploi			Responsable du service bourse de l'emploi	
2B HAUTE CORSE	x						x	x							en réflexion			Bourse de l'emploi	Marie-Laure POLI			
21 COTE D'OR	x		x	région Bourgogne et Alliance de l'est	x		x	x		x	synthèse des informations disponibles fin juin			x	x	conférence régionale pour l'emploi	affiliées/non affiliées	réunions avec les collectivités par arrondissement	Viviane PUGNET	DG		
22 COTES D'ARMOR	x		x	région Bretagne	x	x	x	x		x	recensement des postes à 3 ans / Forum pour l'emploi / formation (licence pro)	x			x		affiliées/non affiliées	inscription de la GPEEC au programme de l'Assemblée Générale des Maires	Philippe FRANCOIS (Dir.) et Yvon LE GLATIN	Directeur de la logistique et de la prospective / Chef du service GRH		
25 DOUBS	x		x	région Franche Comté et Alliance de l'est	x	x	x	x		x					x	conférence régionale pour l'emploi	affiliées/non affiliées	réunions avec les collectivités de - de 50 agents par canton	Vincent COMOR	Responsable cellule statistique		
26 DROME	x		x	région Rhône-Alpes	x			x		x					en réflexion			Emploi-recrutement				

CDG	mise en place d'une politique de GPEEC		réflexion à l'échelon régional et/ou interdépartemental	Types d'actions menées										ces démarches concernent généralement		nouvelles actions en directions des collectivités en 2003				2. moyens humains		
				Actions collectives																		
	oui	non	oui	avec quels CDG	réunion d'info.	enquête en direction des coll.	Etat des lieux...	bilans sociaux : utilisation du logiciel bilan social	Participation aux enquêtes nationales par cadres d'emplois	réalisation de doc.	autres actions	actions individualisées										
														les coll. Affiliées	titres les collectivités	programmation	mode de concertation (si spécifique)	type de collectivités rencontrées	Autres			
29 FINISTERE	x		x	région Bretagne	x	x	x	x	x	x	recensement des postes à 3 ans / formation (licence pro)	x		x	x	affiliées/non affiliées	action régionale sous formes déduées	Service concours	Mme Laure MARECHAL	Chargée de mission GPEEC		
32 GERS	x					x	x	x	x				x		en réflexion			Emploi/Concours et GRH	Françoise MAZZOCHIN	DG		
33 GIRONDE		x					x	x							en réflexion		analyse stat., identification des besoins et des ressources	Gestion des carrières organigrammes paritaires	B. LACAZE	Resp. Gestion - payes - élections		
34 HERAULT		x							x						en réflexion			Service concours	Jean-Luc BARRAL	Responsable du service concours-emploi		
35 ILLE-ET-VILAINE	x		x	région Bretagne	x	x	x			x	recensement des postes à 3 ans / promotion de la FPT/ formation (licence pro)		x			grandes collectivités	groupes de travail thématiques	Service Etudes/ Prospective	Séverine BURNOUF	Responsable unité Métièrs		
36 INDRE	x		x	région Centre	x	x	x	x					x		x	affiliées/non affiliées	réunion d'info et de sensibilisation à la GPEEC	Gestion des carrières	G. BERGERAULT	DG		
37 INDRE ET LOIRE	x		x	région Centre		x	x								x	affiliées/non affiliées	enquête sur le matériel de cadre	Direction Générale	Jean-Marc WANDLER	DG		
38 ISERE	x			région Rhône-Alpes	x		x				appui méthodologique aux collectivités				en réflexion		guichet unique pour l'emploi avec le CNRPT	Direction Générale	Edith MARTIN	DGA		
39 JURA	x		x	région Franche Comté	x		en cours				formation		x		x	affiliées/non affiliées	enquête sur les effectifs des non affiliées	Direction Générale	Mr TOUZALIN	DGA		
40 LANDES	x								x	x					en réflexion							
41 LOIRET-CHER		x					x											Gestion des carrières et concours	Irene FAMMEL	Chef de service		
43 HAUTE-LOIRE		x					x								en réflexion							
46 LOT		x					x								en réflexion							
47 LOT-ET-GARONNE		x					x								en réflexion							
48 LOZERE		x					x								en réflexion			Direction Générale	Mme MEISSONNIER	DG		
49 MAINE-ET-LOIRE	x		x	région Pays de la Loire	x		x	x			recensement des besoins prévisionnels de recrutement et de formation à 3 ans				en réflexion			service concours				
50 LA MANCHE		x		Haute et Basse Normandie			x								en réflexion			Gestion des carrières	Christine LEBEURIER	Responsable du service gestion des carrières et de l'emploi		
51 MARNE	x		x	région Champagne-Ardennes et Alliance de l'Est			x	x								affiliées/non affiliées		Informatique	Nadine HERBIN	Suivi de l'emploi Territorial		

CDG	mise en place d'une politique de GPEEC		réflexion à l'échelon régional et/ou interdépartemental		Types d'actions menées										ces démarches concernent généralement		nouvelles actions en directions des collectivités en 2003				2. moyens humains		
	Actions collectives										actions individualisées		Concertation annuelle avec les collectivités				Autres						
	oui	non	oui	avec quels CDG	réunion d'info.	enquête en direction des coll.	Etat des lieux...	bilans sociaux : utilisation du logiciel bilan social	Participation aux actions nationales par cadres d'emplois	réalisation de doc.	autres actions	titres les collectivités	les coll. Affiliées	programmation	mode de concertation (si spécifique)	type de collectivités rencontrées	à quel type de service est rattachée la GPEEC	personne référente au CDG	sa fonction au CDG				
53 MAYENNE	x	x		région Pays de la Loire			x						x			recensement des besoins affiliés/non affiliés	Gestion des projets et dossiers transversaux	Fanny LETERME	Chargée de missions transversales				
54 MEURTHE ET MOSELLE	x		x	13 CDG de l'alliance de l'Est et régions Alsace- Lorraine		x	x				x		x		conférence inter- régionale pour l'emploi	affiliés/non affiliés	questionnaire de recensement des besoins à 3 ans	Service GPEEC	Marine SOURISSEAU	Responsable GPEEC Informatique communication			
56 MORBIHAN	x		x	région Bretagne		x	x			recensement des postes à 3 ans / formation (Liance pro)		x				affiliés/non affiliés	actions de conseil		Gérard MORELLEC	Chargé de mission			
57 MOSELLE	x		x	13 CDG de l'alliance de l'Est et régions Alsace- Lorraine		x	x					x			conférence inter- régionale pour l'emploi	affiliés/non affiliés	questionnaire de recensement des besoins à 3 ans	Direction Générale	Mr Raymond WEILAND (DG) et Mr Thierry MICQUE (DGA)	DG et DGA			
59 NORD	x		x	groupe de travail CDG 59- 62-58-02-60	x	x	x			restitution des bilans sociaux	x		x			grandes collectivités affiliées		Direction Générale	J.L. BAUJ (DG) et Frédérique PONTIEUX	DG et Responsable emploi et GPEEC			
60 OISE	x		x	groupe de travail CDG 59- 62-58-02-60	x	x	x			promotion de la FPT, projet de formation			x		conférence régionale pour l'emploi	affiliés/non affiliés	enquête quantitative, sensibilisation de la GPEEC, communication (internet)	Direction générale / Observatoire / Communication	1- Anne-Sophie SICARD 2- Sophie GUERDIN	1- Responsable développement 2- Responsable observatoire de l'emploi			
61 ORNE	x		x	Haute et Basse Normandie		x	x	x				x		x		grandes collectivités affiliés/non affiliés	Direction Générale	Jean-Jacques ROLLAND		DG			
64 PYRENEES- ATLANTIQUES	x						x	x	x	groupe de travail des collectivités			x			grandes collectivités affiliées/non affiliés	Service recrutement mobilité	Jéréémie MARCHAND		DGA			
66 PYRENEES- ORIENTALES		x					x								en réflexion		circulaire d'info	Direction Générale	Dominique MULLER		DG		
67 BAS-RHIN	x		x	13 CDG de l'alliance de l'Est et régions Alsace- Lorraine		x	x						x		conférence inter- régionale pour l'emploi	affiliés/non affiliés	questionnaire de recensement des besoins à 3 ans	Service informatique	Michel BISCHOFF	Chef de mission informatique			
69 RHONE	x		x	région Rhône- Alpes	x	x	x	x	x	exploitation du bilan social			x			grandes collectivités affiliés/non affiliés	Bourse à l'emploi/ GPEEC	A.C BERNARD		Responsable du service Gestion de l'emploi territorial			
70 HAUTE-SAONE		x		région Franche Comté et Alliance de l'est			x								conférence régionale pour l'emploi	affiliés/non affiliés	enquête sur les effectifs des non affiliés						

CDG	mise en place d'une politique de GPEEC		réflexion à l'échelon régional et/ou interdépartemental		Types d'actions menées												cas démarches concernant généralement		nouvelles actions en directions des collectivités en 2003					2. moyens humains			
					Actions collectives										actions individualisées				Concertation annuelle avec les collectivités								Autres
					réunion d'info.	enquête en direction des coll.	Etat des lieux...	biens sociaux : utilisation du logiciel bilan social	Participation aux enquêtes nationales par cadres d'emplois	réalisation de doc.	autres actions	les coll. Affiliées	titres les collectivités	programmation					mode de concertation (si spécifique)	type de collectivités rencontrées							
71 SAONE-ET-LOIRE	x		x	région Bourgogne	x	x	x	x	x	x	x			x	x	en réflexion	conférence régionale pour l'emploi	affiliées/non affiliées	réunion avec les collectivités par arrondissement	Service recrutement et Direction Générale	1- Clara FROIDEVAUX, 2- Marc ZIMMERMANN	1- attache resp. recrutement, DG	sa fonction au CDG				
73 SAVOIE		x		région Rhône-Alpes et Alliance de l'est														grandes collectivités affiliées/non affiliées				DG					
74 HAUTE-SAVOIE	x		x			x	x	x	x											Gestion des Carrières - Direction Générale	Olivier BARRY	DG					
76 SEINE-MARTIME	x		x	Haute et Basse Normandie	x	x	x	x	x	x	atelier recrutement	x					en réflexion			Observatoire	B.Latour (resp. Pôle: F Cornuble)	Consultant RH					
77 SEINE-ET-MARNE	x		x	région IDF		x	x	x	x	x				x		en réflexion			une étude sur le cadre d'emplois des GPM	Concours/Bourse de l'Emploi	Carole DETRAIT	Adjointe à la responsable du concours/Bourse de l'emploi					
78-80-81-82-83-84-85	x		x	région IDF	x	x	x	x	x	x			x		x		x	affiliées/non affiliées		Observatoire et Direction Générale	Anthony COLOMBANI et Jean-Laurent NGUYEN KHAC	Chef de service et DG					
79 DEUX-SEVRES	x		x	région Poitou-Charentes et Limousin							formation					en réflexion			Direction Générale, gestion des carrières	Joël BIZET	DG						
80 SOMME	x		x	groupe de travail CDG 93-92-90-02-80		x	x	x	x		recensement des postes vacants à 5 ans			x		x	Conférence régionale pour l'emploi	affiliées/non affiliées		Direction Générale	J.C. MALLET	DG					
81 TARN	x															en réflexion											
82 TARN-ET-GARONNE	x	x														en réflexion											
85 VENDEE	x		x	région Pays de la Loire		x	x	x	x	x	recensement des besoins prévisionnels de recrutement et de formation à 3 ans							affiliées/non affiliées		Service Ressources Humaines	Céline ROBERT	Responsable de l'emploi et GPEEC					
86 VIENNE		x	x	région Poitou-Charentes et Limousin												en réflexion			les actions en direction des coll. Affiliées ne concernent qu'en 2004	Emploi-concours	Delphine LEBAIN	Responsable du service emploi-concours					
87 HAUTE-VIENNE		x	x	région Poitou-Charentes et Limousin			x			en cours						en réflexion				Direction Générale	Bernard HOEPPE	DG					
88 VOSGES	x		x	13 CDG de l'alliance de l'est et régions Alsace-Lorraine				x								x	conférence inter-régionale pour l'emploi	affiliées/non affiliées	questionnaire de recensement des besoins à 3 ans								
89 YONNE		x	x	région Bourgogne				x								x	conférence régionale pour l'emploi	affiliées/non affiliées	réunions avec les collectivités par arrondissement et analyses quantitatives	Direction Générale	Myriam GORIN	DGA					
90 TERRITOIRE DE BELFORT	x		x	région Franche Comté		x	x	x	x	x						x	conférence régionale pour l'emploi	affiliées/non affiliées		Gestion des carrières	Laurent DUVERNOIS	Responsable du service					
92-93-94 PETITE COURONNE	x		x	région IDF	x	x	x	x	x	x						x	par types de collectivités aux problématiques similaires	affiliées/non affiliées		Service GPEEC	Benoit SAIDI	Chef de service					
971 GUADELOUPE	x					x	x									en réflexion			réunion d'info ...	Service emploi et concours	Rosiane LEROUX	DGA					

Liste des sigles

A

ACOSS : Agence centrale des organismes de Sécurité Sociale
ACCORD : Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'État
ADAE : Agence pour le développement de l'administration électronique
ADAR : Agence pour le développement agricole et rural
ADELI : Automatisation des listes (système d'information sur les professionnels de santé)
AFD : Agence française de développement
AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AGORA : Aide à la gestion optimisée des ressources ATOSS
AMD : Assistante maternelle à domicile
AMF : association des maires de France
AMO : Assistance à maîtrise d'ouvrage
ANCDG : Association nationale des directeurs de centres de gestion (fonction publique territoriale)
ANPE : Agence nationale pour l'emploi
AP-HP : Assistance publique – hôpitaux de Paris
APUL : Administration publique locale (classification Insee)
ARH : Agence régionale de l'hospitalisation
ARTT : Aménagement réduction du temps de travail
ASA : Associations syndicales autorisées
ASH : Agent de service hospitalier
ASHQ : Agent de service hospitalier qualifié
ATER : Attaché temporaire d'enseignement et de recherche
ATOS : Administratifs, techniques, ouvriers et de services
ATSEM : Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles

B

BAPSA : Budget annexe des prestations sociales agricoles
BEFAJ : Bureau de l'emploi, des finances et des affaires juridiques (intérieur-DPFAS)
BEP : Brevet d'études professionnelles
BEPC : Brevet d'études du premier cycle
BIPE : Bureau d'information et de prévision économique
BIT : Bureau international du travail
BTS : Brevet de technicien supérieur

C

CAD : (Agriculture)
CAFOC : Centre académique de formation continue
CAP : Certificat d'aptitude professionnelle
CAP : Commission administrative paritaire
CCAS : Centre communal d'action sociale
CCM : Caisse de crédit municipal
CDG : Centres de gestion (fonction publique territoriale)
CE : Conseil d'État
CEA : Commissariat à l'énergie atomique

CEC : Contrat emploi consolidé
 CEJ : Contrat emploi-jeune
 CEREQ : Centre d'études et de recherches sur les qualifications
 CES : Contrat emploi-solidarité
 CEP : Certificat d'études primaires
 CEV : Contrat emploi-ville
 CDD : Contrat à durée déterminée
 CDES : Commission départementale d'éducation spécialisée
 CDG : Centre de gestion (fonction publique territoriale)
 CDI : Contrat à durée indéterminée
 CFA : Congé de fin d'activité
 CFA : Centre de formation d'apprentis
 CIFP : Centre interrégional de formation professionnelle (équipement)
 CII : Classement indiciaire intermédiaire
 CIG : Centre interdépartemental de gestion
 CH : Centre hospitalier
 CHR : Centre hospitalier régional
 CHS : Centre hospitalier spécialisé (psychiatrie)
 CHU : Centre hospitalier universitaire
 CIRE : Comité interministériel à la réforme de l'État
 CIRST : Comité interministériel de la recherche scientifique et technologique
 CLD : Congé de longue durée
 CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales
 CNAMTS : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
 CNASEA : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
 CNAVTS : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
 CNES : Centre national d'études spatiales
 CNI : Cartes nationales d'identité (intérieur)
 CNIL : Commission nationale de l'informatique et des libertés
 CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
 CNOUS : Centre national des œuvres universitaires et scolaires
 CNP : Cadre national des préfectures (intérieur)
 CNP : Caisse nationale de prévoyance (finances)
 CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
 CNRS : Centre national de la recherche scientifique
 COTOREP : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
 CPA : Cessation progressive d'activité
 CRE : Commission de régulation de l'électricité
 CREST : Centre de recherche en économie et en statistique
 CRIA : Comité pour la réforme et l'innovation administrative (défense)
 CROUS : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
 CSFPT : Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
 CSP : Catégorie socioprofessionnelle
 CTE : Centres techniques de l'équipement
 CTP : Comité technique paritaire
 CTPM : Comité technique paritaire ministériel

D

DA : Direction de l'administration (éducation nationale)
 DADS : Déclaration annuelle de données sociales

DAF : Direction des affaires financières (éducation nationale)
 DAJ : Direction des affaires juridiques (éducation nationale)
 DAP : Direction de l'administration pénitentiaire (justice)
 DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (affaires sociales)
 DATAP : Direction de l'administration territoriale et des affaires politiques (intérieur)
 DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
 DCN : Direction des constructions navales (industrie de défense)
 DDAF : (agriculture)
 DDE : Direction départementale de l'équipement
 DDSC : Direction de la défense et de la sécurité civile (intérieur)
 DDSV : (agriculture)
 DFP : Direction de la fonction militaire et du personnel civil (défense)
 DGA : Délégation générale pour l'armement (défense)
 DGA : Direction générale de l'administration (intérieur)
 DGAC : Direction générale de l'aviation civile (équipement)
 DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (Premier ministre)
 DGAS : Direction générale de l'action sociale (affaires sociales)
 DGCCRF : Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (finances)
 DGDDI : Direction générale des douanes et droits indirects (finances)
 DGFAR : Direction générale de la forêt et des affaires rurales créée par regroupement de deux directions d'administration centrale (DERF et DEPSE - agriculture)
 DGI : Direction générale des impôts (finances)
 DGCL : Direction générale des collectivités locales (intérieur)
 DGCP : Direction générale de la comptabilité publique (finances)
 DGPN : Direction générale de la police nationale (intérieur)
 DGS : Direction générale de la santé (santé)
 DHOS : Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (santé)
 DIRE : Direction interministérielle à la réforme de l'État (Premier ministre)
 DNO : Directive nationale d'orientation
 DOM : Départements d'outre-mer
 DPATE : Direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement (éducation nationale)
 DPD : Direction de la programmation et du développement (éducation nationale)
 DPE : Direction des personnels enseignants (éducation nationale)
 DPEI : (agriculture)
 DPFAS : Direction des personnels, de la formation et de l'action sociale (intérieur)
 DPMA : Direction du personnel de la modernisation et de l'administration (finances)
 DPMAT : Direction du personnel militaire de l'armée de terre (défense)
 DPSM : Direction des personnels, des services et de la modernisation (équipement)
 DREE : Direction des relations économiques extérieures (finances)
 DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (santé)
 DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (finances, écologie)
 DSS : Direction de la sécurité sociale (affaires sociales)
 DUT : Diplôme universitaire de technologie

E

EB : emplois budgétaires

ECT : Enquête sur les collectivités territoriales (Insee)
EDF : Électricité de France
EHPA : Établissements d'hébergement pour personnes âgées
ENACT : École nationale d'application des cadres territoriaux
ENA : École nationale d'administration
ENSAE : École nationale de la statistique et de l'administration économique
EPA : Établissement public administratif
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
EPIC : Établissement public à caractère industriel et commercial
EPLE : Établissement public local d'enseignement
EPN : Établissement public national
EPSCP : Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST : Établissement public scientifique et technologique
ERM : Électroradiologie médicale
ES : Établissements sociaux et médicaux sociaux
ETP : Équivalent temps plein (effectifs)
ETP-R : Équivalent temps plein rémunération ou financier (effectifs)

F

FP : Fonction publique
FPE : Fonction publique de l'État
FPT : Fonction publique territoriale
FPH : Fonction publique hospitalière

G

GDF : Gaz de France
GESUP : Gestion (automatisée) des enseignants du supérieur
GIAT (Industries) : Groupement industriel de l'armement terrestre
GIDHES : Gestion informatisée des directeurs d'hôpitaux et d'établissements sociaux
GIP : Groupement d'intérêt public
GPEEC : Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
GRETA : Groupement d'établissements pour la formation continue
GRH : Gestion des ressources humaines
GVT : Glissement vieillesse technicité

H

HL : Hôpital local
HLM : Habitation à loyer modérée

I

IADE : Infirmier anesthésiste diplômé d'État
IATOS : Ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service (personnels)
IB : Imputation budgétaire
IBODE : Infirmier des blocs opératoires diplômé d'État
IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGAS : Inspection générale des affaires sociales (affaires Sociales)
INRA : Institut national de la recherche agronomique
INRETS : Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INRP : Institut national de recherche pédagogique
INSERM : Institut national de la santé et de la recherche médicale
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IRA : Institut régional d'administration
IRCANTEC : Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
IUFM : Institut universitaire de formation des maîtres
IUT : Institut universitaire de technologie

J

JO : Journaux officiels (Premier ministre)
JETP : Jour ETP

L

LFI : Loi de finances initiale
LCPC : Laboratoire central des ponts et chaussées
LOLF : Loi organique relative aux lois de finance (n° 2001-692 du 1/8/2001)
LOPJ : Loi d'orientation et de programmation pour la justice (n° 2002-1138 du 9/9/2002)
LOPSI : Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (n° 2002-1094 du 29/8/2002)

M

MAAPAR : Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales
MAD : Mise à disposition (d'un agent)
MAE : Ministère des affaires étrangères
MJENR : Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche
MASTS : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité
METLTM : Ministère de l'équipement, des transports, du logement du tourisme et de la mer
MINEFI : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MI-SE : Maîtres d'internat et surveillants d'externat
MISILL : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales

N

NBI : Nouvelle bonification indiciaire
NDA : Non dénommé ailleurs (catégorie d'établissements hospitaliers)
NTCR : non-titulaires sur crédits de remplacement (fonction publique hospitalière)
NTIC : Nouvelles technologies de l'information et de la communication

O

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
ODAC : Organismes divers d'administration centrale
ODAL : Organismes divers d'administration locale
OEP : Observatoire de l'emploi public
OMM : Observatoire des missions et des métiers (agriculture)
ONEMFPH : Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière
ONERA : Office national d'études et de recherches aérospatiales
ONIC : Office national interprofessionnel des céréales
OPAC : Office public d'aménagement et de construction
OPAM : Organisme privé d'aménagement urbain
OPSI : Syndicat d'initiative, comités départementaux ou régionaux du tourisme
OPAS : Organisme privé d'action sociale
OPCL : Organisme privé des collectivités locales
OPHLM : Office public d'habitations à loyer modéré

OPRI : Organisme privé à financement public majoritaire

P

PAC : Politique agricole commune

PARM : Permanencier auxiliaire de régulation médicale

PHAE : (agriculture)

PSAE : Plan stratégique pour l'administration électronique

PSPH : (hôpitaux) Privés participant au service public hospitalier

R

RATP : Régie autonome des transports parisiens

RH : Ressources humaines

RQTH : Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

S

SAE : Statistique annuelle des établissements de santé établie par la Drees

SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SD : Services déconcentrés

SGA : Secrétariat général pour l'administration (défense)

SGAR : Secrétariats généraux pour les affaires régionales (Premier ministre)

SGDN : Secrétariat général de la défense nationale

SGPM : Services généraux du Premier ministre

SGIP : Système de gestion informatisée de personnel

SIAG : Systèmes d'information, d'administration et de gestion (défense)

SIC : Systèmes d'information et de communication

SIRENE : Système informatique pour le répertoire des entreprises et de leurs établissements

SIRH : Systèmes d'information sur les ressources humaines

SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple

SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique

SMA : Service militaire adapté (outre-mer)

SMR : Stratégie ministérielle de réforme

SNCF : Société nationale des chemins de fer

SPA : Services publics administratifs

SPE : Statistique du personnel non médical des établissements publics de santé

SPIC : Services publics industriels et commerciaux

SSIAD : Services de soins infirmiers à domicile

T

TG : Trésorerie générale

TOM : Territoires d'Outre-mer

TPE : Travaux publics d'État

U

UGAP : Union des groupements d'achats publics

UNCDG : Union nationale des centres de gestion

V

VAE : Validation des acquis de l'expérience

Z

ZEAT : Zone d'aménagement du territoire