



CONSTRUISONS ENSEMBLE LA FONCTION PUBLIQUE DE DEMAIN

LIVRE BLANC SUR L'AVENIR DE LA FONCTION PUBLIQUE

Faire des services publics et de
la fonction publique des atouts
pour la France

PAR JEAN-LUDOVIC SILICANI



III. METTRE EN PLACE UNE FONCTION PUBLIQUE DE MÉTIERS QUI SOIT UN ATOUT POUR LA FRANCE

3.1. DIAGNOSTIC GÉNÉRAL ET PROBLÉMATIQUE : PASSER D'UNE FONCTION PUBLIQUE CLOISONNÉE, GERÉE DE FAÇON PEU PERSONNALISÉE ET PEU RESPONSABILISANTE À UNE FONCTION PUBLIQUE ATTRACTIVE, MOBILE ET PERFORMANTE

3.1.1. LE CONTEXTE

Nos administrations doivent faire face à des défis sans précédents et répondre aux attentes croissantes et pressantes des citoyens, en matière, par exemple, de sécurité, de santé, d'environnement ou encore de développement économique, dans le contexte de la mondialisation. Ceci nécessite, à la fois, le réexamen de la pertinence des politiques publiques et le réarmement intellectuel et matériel des administrations publiques. C'est dans ce contexte que, pour être en état d'offrir les services attendus, les collectivités publiques – qui sont, au premier chef, des « entreprises de personnel » où le facteur humain est donc primordial – devront être capables, même en ne procédant qu'à un remplacement partiel des départs massifs des dix prochaines années (environ 1,5 million pour les trois fonctions publiques), de procéder à un nombre considérable de recrutements. Ceux-ci devront, en outre, s'opérer sur un marché du travail qui sera de plus en plus concurrentiel, compte tenu de la baisse tendancielle du chômage.

Le problème n'est pas seulement quantitatif ; il est aussi qualitatif, si l'on veut profiter de ce renouvellement sans précédent et, dans la tradition de notre fonction publique, y attirer des femmes et des hommes compétents à la fois pour concevoir et mettre en œuvre les nouvelles politiques publiques, mais aussi pour mieux gérer les administrations. Toute la difficulté vient de ce que les collectivités publiques devront attirer ce « sang neuf » en étant économes des deniers publics, puisque, comme on l'a indiqué dans la première partie, le coût global des rémunérations des agents des administrations publiques est déjà, en France, le plus élevé des grands pays de l'OCDE. Cela s'apparente, de prime abord, à la quadrature du cercle, mais cela est possible en modernisant profondément notre fonction publique. Cette modernisation, et c'est un grand changement par rapport à la donne du début des années quatre-vingt (le statut actuel date de 1983-1984), devra s'opérer dans un cadre européen : cela signifie à la fois que le « marché de l'emploi » des collectivités publiques est, et sera de plus en plus, européen ; cela signifie aussi que la France doit se doter d'un régime de fonction publique compétitif et attractif par rapport à ceux des autres pays de l'Union européenne. On rappelle qu'on entend par « fonction publique » l'ensemble des agents des collectivités publiques, quel que soit leur régime juridique.

3.1.2. LE DIAGNOSTIC GÉNÉRAL

Depuis une quinzaine d'années, de nombreuses et importantes études ont abordé ou traité la question de la fonction publique. On rappellera les principales : en 1993, un rapport du commissariat au plan⁹⁸ ; en 1994, le rapport sur les missions et l'organisation de l'État⁹⁹ ; en 2001, l'ouvrage collectif *Notre État*¹⁰⁰ ; enfin, en 2003, le rapport public très approfondi du Conseil d'État¹⁰¹. La variété des méthodes retenues et la diversité des profils et des sensibilités des personnes qui ont participé à ces différents travaux donnent à leurs conclusions un crédit certain. Le diagnostic ainsi dressé, de façon de plus en plus précise, a été de plus en plus sévère.

Malgré les actions menées par le gouvernement de Michel Rocard, à partir de 1989, dans le cadre du plan de renouveau du service public, et la refonte de la grille des rémunérations menée, à la suite du protocole « Durafour », à partir de 1990, malgré aussi les réformes et les innovations conduites par le ministère de la fonction publique et d'autres administrations afin de développer la mobilité, d'individualiser les carrières ou de simplifier la gestion (les cas les plus intéressants sont présentés au 3.4.), notre système de fonction publique apparaît à bout de souffle ; ceci est tout particulièrement vrai pour la fonction publique de l'État. Cette situation est d'autant plus étonnante que la fonction publique française dispose de femmes et d'hommes dont la qualité professionnelle est réputée et même, assez souvent, exceptionnelle, et que les moyens que le pays y consacre – tant au regard du nombre d'agents (5,3 millions en 2006, soit + 25 % en 25 ans) que de la masse salariale (13 % du PIB) – sont parmi les plus élevés des grands pays occidentaux.

Quatre principaux dysfonctionnements, identifiés notamment dans les études citées ci-dessus et fréquemment relevés pendant les débats de la conférence nationale, doivent être rappelés à ce stade. Ils seront détaillés dans les développements ultérieurs (cf. chapitres 3.2 à 3.4).

- La multiplication des corps et des statuts d'emplois (une centaine prévue en 1946, 1 500 à la fin des années quatre-vingt-dix ramenés il est vrai à environ 700 aujourd'hui¹⁰²) a conduit à la confusion du grade et de l'emploi, à la rigidification des carrières, à freiner la réduction de la mobilité, enfin à l'accroissement des coûts de gestion. Le corporatisme qui en est résulté est une cause majeure du blocage des réformes de l'administration depuis 20 ans : chacun, et parfois au plus haut niveau, dépense plus d'énergie à défendre son « pré carré » qu'à construire l'avenir.
- Malgré une nette amélioration conduite par la direction générale de l'administration et de la fonction publique à la suite du rapport de la Cour des Comptes de 1999 et un début d'individualisation des rémunérations, l'opacité, la complexité et l'inefficacité des modes de rémunération sont considérables (on compte aujourd'hui

⁹⁸ Pour un État stratège garant de l'intérêt général (*Président : Christian Blanc ; rapporteur général : Alain Ménéménis*).

⁹⁹ L'État en France (*Président : Jean Picq ; rapporteur général : Jean-Ludovic Silicani*).

¹⁰⁰ Notre État, sous la direction de Roger Fauroux et Bernard Spitz.

¹⁰¹ Perspectives pour la fonction publique, rapport public 2003 du Conseil d'État (*rapporteur général : Marcel Pochard*).

¹⁰² 230 corps ont été supprimés (par fusion) depuis 2006.

plusieurs milliers de régimes de primes), freinant, là encore, la mobilité des personnels et déresponsabilisant à la fois les chefs de service et les agents.

- L'insuffisance des outils permettant de différencier les carrières et de récompenser les mérites, c'est-à-dire d'être juste et de permettre d'accroître la productivité de l'administration, est patente. De même, en raison de l'insuffisante mobilité des personnels, on a répondu à la croissance de certains besoins du public par l'augmentation des effectifs plutôt que par le redéploiement d'une partie de ceux-ci. Les gains de productivité résultant, par exemple, de l'informatisation de certaines fonctions (recouvrement de l'impôt, paye, etc.) ont ainsi été compensés, et au-delà, la situation étant, il est vrai, assez différente d'une administration à l'autre.
- Enfin, l'instauration, dans de nombreuses administrations, en lieu et place de la participation, principe qui avait inspiré le statut de 1946, d'une « cogestion de fait » entre les employeurs et les syndicats, qui parfois ne le demandaient pas, a débouché sur une gestion uniforme et administrative des carrières de la plupart des agents, se limitant trop souvent à l'application de textes ou de barèmes de plus en plus complexes. Ce système n'est satisfaisant ni pour les organisations syndicales auxquelles on demande d'assumer des responsabilités qui ne relèvent pas de leurs missions, ni pour les administrations qui s'exonèrent ainsi facilement de leurs propres responsabilités¹⁰³.

En résumé, le diagnostic que l'on peut faire en France (contrairement à d'autres pays, comme l'Italie des années quatre-vingt-dix, où l'on était face à une double crise de qualité et de productivité des services publics) n'est pas principalement celui d'une crise de qualité, mais plutôt celui d'une crise de productivité : les collectivités publiques rendent, dans l'ensemble, comme le confirment les enquêtes d'opinions régulièrement effectuées, les services attendus, mais, d'une part, en ne modifiant pas suffisamment leur potentiel humain, d'autre part, à un coût élevé. Toutefois, si l'on n'y remédie pas rapidement, cette crise de productivité peut déboucher sur une crise de qualité, ce qui conduirait alors à une crise globale de l'efficacité de nos services publics, qui, certes, trouve aussi sa source dans la complexité de l'organisation et des procédures administratives, dont les premiers signes sont déjà perceptibles.

Comment en est-on arrivé là ? Sans doute notamment parce que les principes fondamentaux du statut ont été très rapidement perdus de vue. Issue d'un accord historique entre la gauche et la droite, le statut de la fonction publique avait été conçu de la façon suivante :

- en application des principes et valeurs de neutralité, d'égalité et d'indépendance, des garanties substantielles étaient données aux agents, notamment celles d'être titulaires d'un grade qui ne pouvait leur être retiré que dans des cas exceptionnels ;
- en contrepartie, en application notamment des principes et des valeurs de responsabilité et d'adaptation des services publics, les agents étaient soumis à des obligations, le déroulement de leur carrière devait tenir compte de leur valeur professionnelle¹⁰⁴ et leurs emplois étaient déterminés, en fonction des besoins du service et dans l'intérêt général, par l'administration.

¹⁰³ Dans une présentation du futur statut général de la fonction publique, Maurice Thorez, ministre communiste de la fonction publique, indiquait en 1946, qu'il faut « faire participer les syndicats de fonctionnaires à l'organisation des services, etc., selon une forme compatible avec le souci de sauvegarder le pouvoir de décision des autorités responsables ».

¹⁰⁴ Dans la présentation évoquée ci-dessus, M. Thorez stigmatisait « les errements actuels concernant l'appréciation de la manière de servir, insuffisamment différenciée » et insistait sur la nécessité qu'elle « exprime la valeur réelle et inégale des agents ».

Ce diptyque, assurant un juste équilibre entre la sécurité et la flexibilité, doit être gardé en mémoire pour imaginer les réformes à venir. Il faut, en vérité, que la plupart des femmes et des hommes qui servent l'administration aient de bien éminentes qualités pour que ce système d'« a-management », pour reprendre l'expression d'un directeur d'administration centrale, n'ait pas conduit au pire. On imagine les services supplémentaires que rendraient au pays les agents des collectivités publiques, s'ils étaient tout simplement gérés de façon moderne, c'est-à-dire si leur situation particulière, avec leurs atouts et leurs faiblesses, était régulièrement appréciée et prise en compte, si leurs attentes étaient écoutées, si des objectifs clairs leur étaient assignés et si leurs mérites étaient récompensés.

La sévérité globale de ce diagnostic ne doit pas cacher que, si l'attente de modernisation est forte, les initiatives positives tendent à se multiplier dans les administrations, au niveau local comme central. La gestion administrative commence à céder la place à la gestion des ressources humaines. Les fusions de corps, le développement de l'évaluation, ou encore la constitution de répertoires de métiers constituent autant de signes favorables et l'amorce de tendances nouvelles. Les travaux menés dans le cadre des trois conférences sociales lancées par le gouvernement à l'automne 2007 sur les thèmes du pouvoir d'achat, du dialogue social et des parcours professionnels font également apparaître la perception partagée par l'administration et les partenaires sociaux de ces nouveaux enjeux. Mais on peut craindre que ces améliorations, qui concernent les trois composantes de la fonction publique, trouvent désormais leurs limites. Seule une rénovation profonde d'ensemble pourra leur donner toute leur portée.

3.1.3. LES OBJECTIFS À ATTEINDRE

Passer définitivement d'une gestion administrative des personnels à une véritable gestion des ressources humaines est sans doute le principal défi qu'ont à relever aujourd'hui les collectivités publiques. Quels sont les objectifs à atteindre ? Ce sont ceux de toute grande organisation publique et privée :

- recruter des personnes compétentes, issues de toutes les composantes de la société, qui s'engagent dans des métiers pour assurer des missions dont le sens et les valeurs sont connus et attrayants ;
- les motiver tout au long de leur carrière, en les gérant de façon juste et personnalisée ;
- diversifier, d'abord dans leur intérêt personnel, leurs parcours professionnels, grâce à une mobilité accrue, pour anticiper les besoins en évolution constante de la population et du pays dans son ensemble, et y répondre au mieux en permanence.

Pour atteindre ces objectifs, il est bien sûr essentiel de retenir des méthodes de gestion modernes qui ont fait leur preuve, dans les organismes publics comme dans les entreprises privées, en France, comme à l'étranger. Toutefois, ce ne sont que des techniques et il ne faut pas confondre la fin et les moyens.

Sur le fond, l'analyse faite dans la première partie du livre blanc, éclairée par les débats de la conférence nationale menés au cours des derniers mois et les exemples de réformes conduites à l'étranger, montre qu'il n'y a pas de « modèle » providentiel et transposable « clef en main » dans tout pays. Chacun a conduit ses réformes en tenant compte de ses usages et de ses particularités. Les réformes trop radicales n'ont généralement pas produit les fruits escomptés et des « retours en arrière », comme au Canada ou au Royaume-Uni, ont été alors souvent nécessaires et coûteux. Il faut, en revanche, fixer un cap clair et ambitieux, et s'y tenir régulièrement sur une longue période. Cela peut, au départ, avoir un coût car – et les entreprises le savent bien –

une « modernisation du système productif » implique d'abord un investissement qui permet, ensuite, de générer des gains de productivité. Il faut surtout susciter une adhésion suffisante des personnels, et, bien sûr, de l'ensemble des employeurs, qui doivent, les uns et les autres, trouver plus d'avantages à la réforme qu'au maintien du statu quo. À cet égard, les actions de modernisation déjà engagées dans de nombreuses administrations montrent que cette adhésion est possible : la dynamique est là ; elle ne demande qu'à être libérée.

3.1.4. LES RÉPONSES ENVISAGEABLES

Dans un étonnant article paru en 1947¹⁰⁵, le professeur Jean Rivéro estimait que le nouveau statut de la fonction publique traduisait, en contradiction avec la conception libérale classique du service public, un rapprochement entre le régime du fonctionnaire et celui du salarié du secteur privé. En effet, au-delà des apparences (le statut pour l'un, le contrat pour l'autre) ils disposaient, selon lui, désormais, les uns et les autres, de droits équivalents et de mode de gestion comparables. Le contraste entre cette analyse et la réalité que nous connaissons est saisissant.

De façon croissante, depuis un quart de siècle, parallèlement au développement de la mondialisation et à ses conséquences en matière d'emplois ou de restructuration des entreprises, des voix se sont élevées pour stigmatiser la société duale en cours de constitution : une France protégée, dont les fonctionnaires feraient partie ; une France exposée aux risques, celle de l'essentiel du secteur privé. Dans un article paru en 1996¹⁰⁶, Jean-Baptiste de Foucauld, ancien commissaire au Plan, personnalité qui ne peut être suspectée d'avoir une vision libérale de la société, pointait ce risque, en soulignant celui, paradoxal, qui pouvait en résulter : les fonctionnaires deviendraient ainsi, en raison même de leur régime protecteur, des exclus du reste de la société qui aurait, quant à elle, certes à affronter les difficultés, mais qui pourrait aussi bénéficier des bienfaits de la mondialisation et du développement économique qui l'accompagne. Ne sommes-nous pas arrivés à cette dangereuse coupure qui ne profite, en définitive, ni aux fonctionnaires, ni à la société tout entière ?

Pour y remédier, la première réponse, radicale, est de suggérer une unification des régimes juridiques, en donnant aux fonctionnaires celui des autres salariés : le contrat. Cette solution est tentante : face au statut qui a un caractère unilatéral et qui est associé aux valeurs d'ordre – qu'il tient de ses origines conservatrices – et d'égalité (certains diront d'égalitarisme) qui résulte du contexte de sa création – la Libération –, le contrat a un caractère négocié et il est associé à des valeurs d'individualisation, de souplesse et de dialogue. Encadré par la loi et complété par des accords collectifs, ce régime apporte désormais des garanties substantielles au salarié, parfois jugées excessives par les employeurs, notamment en cas de rupture à l'initiative du chef d'entreprise. Le contrat est étroitement lié à un emploi précis, avec les avantages et les inconvénients qui en découlent. Il s'agit donc d'une réponse juridique intéressante.

Toutefois, et c'est un autre point qui ressort nettement des exemples étrangers, le régime juridique des personnels n'est pas l'essentiel. Le contenu et les modalités de leur gestion sont au moins aussi déterminants pour l'efficacité d'une organisation

¹⁰⁵ Jean Rivéro, « Vers la fin du droit de la fonction publique ? », dans Recueil Dalloz, 1947, p. 149-152.

¹⁰⁶ Jean-Baptiste de Foucauld, « Le statut, les missions de l'État et l'évolution de la société », dans la Revue administrative, numéro spécial, 1996, p. 63-66.

humaine. Quel qu'il soit, le régime retenu doit correspondre à un équilibre satisfaisant entre le légitime souhait de l'agent d'être traité en fonction de ses compétences et de ses efforts et d'être assuré d'une sécurité suffisante, et celui de l'employeur de disposer de la souplesse permettant d'avoir, en permanence, des ressources humaines de qualité et de pouvoir les employer en fonction de besoins en évolution constante. C'est donc sans *a priori* idéologique et de façon pragmatique qu'il convient d'aborder la question du régime des agents des collectivités publiques. À cet égard, les observations suivantes peuvent être faites.

Tout d'abord, dans presque tous les pays européens, et c'est le cas en France, les agents exerçant des « missions de puissance publique » (on parle aussi de missions de souveraineté ou comportant des prérogatives de puissance publique) disposent d'un statut dérogatoire au droit commun. Le champ de ce premier ensemble est toutefois défini de façon plus ou moins large selon les pays. Ensuite, dans beaucoup de pays, et de façon croissante, les agents des collectivités publiques n'exerçant pas de missions de puissance publique disposent d'un statut contractuel, le plus souvent celui du droit commun de l'ensemble des salariés ; dans d'autres, dont la France, une majorité de ces agents est dotée d'un régime dérogatoire au droit commun : ainsi, sur les 5,3 millions d'agents des collectivités publiques françaises, 4,2 millions sont sous statut et un peu plus d'un million sont sous contrat.

Compte tenu des dysfonctionnements rappelés ci-dessus, le statut, autrement dit la fonction publique de carrière, régime retenu à titre principal en France, et auquel l'ensemble des organisations syndicales et une grande majorité des agents publics sont extrêmement attachés, n'a de sens et ne peut être conservé que si l'on respecte ses fondements au nombre desquels figurent : la distinction totale du grade et de l'emploi qui concilie, d'une part, la mobilité des agents et l'adaptation permanente aux besoins du service et, d'autre part, la sécurité professionnelle ; la prise en compte effective, dans tous les éléments de la carrière de l'agent, de sa valeur professionnelle ; l'équilibre entre les droits et les obligations correspondant aux spécificités du service public ; la participation des personnels sans cogestion.

C'est ce « bloc » tout entier qu'il faut prendre ou laisser. S'il est retenu, le statut s'avère alors un régime moderne et efficace. En effet, le caractère unilatéral et non contractuel de la relation qui unit l'employeur public et l'agent devient bénéfique : l'agent, titulaire de son grade, dispose d'une sécurité supérieure à celle du salarié de droit privé ; l'administration qui possède une marge de manœuvre importante pour employer l'agent afin de pouvoir répondre aux obligations spécifiques du service public, notamment celle d'en assurer l'égal accès à tous les citoyens, dispose d'une flexibilité supérieure à celle d'un employeur privé. On peut alors, sur ce socle rénové, construire la nouvelle fonction publique de métiers dont on va préciser le contenu (cf.3.2 et 3.4).

Mais, le contrat semble correspondre, sur une longue période, à un besoin structurel des collectivités publiques. Toutefois, aucun critère simple ne se dégage pour délimiter « l'espace contractuel » de la fonction publique. On a vu, en effet, que le contrat est d'ores et déjà largement utilisé pour des emplois de puissance publique (52 % des militaires relèvent de ce régime) ; ce premier critère ne peut donc être retenu. Le critère du niveau de responsabilité n'apparaît pas non plus pertinent : c'est ainsi que, dans certains pays, ce sont essentiellement les emplois d'exécution qui relèvent du contrat ; dans d'autres, ce sont plutôt les emplois d'encadrement. Pour le reste, et l'exemple français actuel l'illustre à l'envi, les cas où le recrutement par contrat est possible constituent une « liste à la Prévert », fruit d'une superposition de dispositifs législatifs successifs dérogeant aux principes du statut général.

Il apparaît donc difficile de construire un système idéal de « fonction publique duale », c'est-à-dire dans lequel certains emplois seraient exclusivement occupés par des agents sous statut et d'autres exclusivement sous le régime du contrat. Il ne faut donc

pas opposer statut et contrat. Il convient d'accepter, de façon pragmatique, non seulement leur actuelle cohabitation, mais même leur complémentarité. Encore faut-il que celle-ci soit intelligible et opérationnelle.

En résumé, une coexistence semble possible et souhaitable entre le statut qui demeurerait la modalité principale de l'emploi public, et le contrat qui la compléterait, dès lors que l'un et l'autre seraient profondément modernisés par rapport à la situation actuelle et que les règles de leur usage respectif seraient clarifiées. Des propositions précises sont faites pour donner corps à cette orientation générale (cf. chapitres 3.2. à 3.4.).

Dotée de valeurs vivantes et clarifiées, d'un management modernisé et d'une organisation professionnalisée, la fonction publique pourra alors devenir, ou redevenir, un véritable atout pour la France : elle apporterait d'abord à ses habitants, à un coût raisonnable, les services qu'ils attendent ; ensuite, sur le plan international, elle permettrait aux services publics d'être un facteur de la compétitivité et de l'attractivité de la France.

3.1.5. UNE RÉFORME ATTENDUE

Cette refondation de notre fonction publique est attendue par tous. Les rencontres organisées sur le terrain dans plusieurs écoles de la fonction publique, les discussions issues du forum consacré au débat public, celles des séances de l'instance collégiale de la conférence nationale, les conférences sociales conduites au cours de l'automne, ou encore les nombreuses auditions, ont montré la soif des agents publics, notamment des plus jeunes, d'avoir des métiers plus variés et plus enrichissants, une gestion plus personnalisée de leur carrière et une meilleure reconnaissance de leur travail par leurs responsables et par les usagers. En outre, nos concitoyens, en tant qu'usagers du service public, mais aussi en tant que salariés ou responsables d'entreprises soumis au maelström de la mondialisation, et aux efforts que celle-ci demande, ne comprendraient pas que la fonction publique reste immobile dans un monde en profond changement. La plupart des syndicats de la fonction publique ont aussi fait part de leur souhait d'une nouvelle gestion de la fonction publique et certains ont proposé des réformes ambitieuses. Enfin, les responsables des administrations, notamment ceux chargés de la gestion des ressources humaines, ont demandé, de façon unanime et insistante, des réformes permettant d'aller plus loin pour mobiliser et motiver les femmes et les hommes qui travaillent dans leurs services. Le moment est donc venu pour les pouvoirs publics de donner corps à cette réforme, après la concertation et la négociation nécessaires avec les personnels et leurs représentants. Les orientations qui sont proposées dans ce livre blanc visent à définir une base pour faciliter les discussions à venir.

3.2. ORIENTATION STRATÉGIQUE N° III : REFONDER ET SIMPLIFIER L'ORGANISATION STATUTAIRE GÉNÉRALE POUR CONSTRUIRE UNE FONCTION PUBLIQUE DE MÉTIERS

Pour atteindre les objectifs rappelés au chapitre 3.1., il convient de mettre en place ce qu'on appellera une « fonction publique de métiers ». Le métier est, en effet, au croisement, d'une part, d'une qualification professionnelle (définie par son niveau et son domaine) qui doit devenir le critère de recrutement des agents publics dans un grade donné, et, d'autre part, de l'emploi, c'est-à-dire de la fonction qu'occupera l'agent après son recrutement. Autrement dit, l'agent sera recruté pour exercer une famille de métiers demandant un certain type et un certain niveau de qualification, mais il sera amené à les exercer dans plusieurs administrations et, dans le cadre d'un parcours professionnel diversifié, il verra ses activités évoluer, grâce notamment à la formation et à la promotion.

Une fonction publique de métiers n'est donc ni une fonction publique qui, comme aujourd'hui, fait prévaloir le grade sur l'emploi, ni une fonction publique d'emplois qui, à l'inverse, fait prévaloir l'emploi sur le grade et ressemble beaucoup à un régime contractuel. Dans une fonction publique de métiers, l'équilibre entre le grade et l'emploi est en permanence recherché. Elle constitue donc un optimum entre la sécurité et la souplesse. Sa mise en place nécessite, en premier lieu, une profonde simplification de l'organisation statutaire offrant des garanties suffisantes et communes à tous les agents, et, en second lieu, une montée en puissance des dispositifs d'individualisation liés aux fonctions exercées. Cette double rénovation doit enfin ouvrir la voie à une véritable gestion personnalisée des ressources humaines des collectivités publiques.

a) Bref rappel du régime existant ¹⁰⁷

- La fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière sont construites autour de la notion de corps : c'est l'appartenance à un corps qui détermine pour un agent l'essentiel des éléments de sa carrière.

Le corps est défini comme « l'ensemble des fonctionnaires soumis aux mêmes statuts particuliers et ayant vocation aux mêmes grades » ¹⁰⁸. Pour chaque corps, il existe un « statut particulier » qui détermine les modalités de recrutement, les conditions de promotion, la classification dans une catégorie et les conditions de déroulement de carrière. Le corps est l'unité élémentaire de la fonction publique : tous les membres d'un même corps sont censés avoir la même communauté de destin professionnel, et, en pratique, la totalité de la carrière d'une majorité de fonctionnaires se déroule dans le même corps. Les corps sont eux-mêmes subdivisés en grades.

- La fonction publique territoriale est, quant à elle, organisée en cadres d'emplois (toutefois, il ne s'agit pas d'une fonction publique d'emplois, telle qu'on l'a définie précédemment). Deux éléments principaux les différencient des corps : d'une part, leur faible nombre (55, contre 500 corps) et, d'autre part, le fait que plusieurs

¹⁰⁷ Voir annexe n° 5.

¹⁰⁸ Article 13 de la loi du 13 juillet 1983.

éléments importants de la carrière des agents (primes, promotions, conditions de travail) sont déterminés par la collectivité qui les emploie

b) Diagnostic : l'organisation statutaire ¹⁰⁹ de la fonction publique de l'État n'est adaptée ni aux besoins des services de l'État ni aux souhaits de mobilité des agents

■ **La notion de corps n'a plus de signification**

Tels qu'ils sont définis aujourd'hui les corps, dans leur grande majorité, ne correspondent plus à un critère opérationnel permettant aux employeurs publics de gérer efficacement et équitablement leurs agents.

Ainsi, la notion de corps ne recouvre ni la notion de métiers – on compte environ 700 unités statutaires (corps ou statuts d'emplois) pour un peu plus de 200 métiers (selon le répertoire interministériel des métiers de la fonction publique de l'État) – ni celle de niveau hiérarchique ou de grille de rémunération, pas plus que celle d'employeur ou de formation initiale. D'ailleurs, différents métiers peuvent être exercés par les agents d'un même corps et un même métier peut être exercé par les agents de plusieurs corps. La notion de corps ne correspond donc plus qu'à un cadre juridique sans véritable pertinence fonctionnelle, ceci au préjudice tant des agents que du bon fonctionnement de l'administration (sauf pour certains corps qui restent très identifiés à l'exercice d'un métier comme ceux de la police nationale ou de l'enseignement).

■ **Le cloisonnement que la notion de corps induit, notamment en matière de possibilité d'affectation et de rémunération, est contre-productif**

Malgré une politique active de fusion de corps, d'harmonisation statutaire et d'élargissement des viviers amorcée depuis plus d'une dizaine d'années et accélérée sur la période la plus récente, le corps reste, dans le système actuel, l'élément qui détermine ce que l'administration peut faire en termes de rémunération, de promotion et d'affectation. Ainsi, par exemple, celle-ci ne peut pas offrir le même niveau de prime et les mêmes possibilités de promotion pour des agents n'appartenant pas au même corps ou au même grade, mais assumant pourtant les mêmes fonctions. Outre qu'elle est manifestement inéquitable, cette situation est contre-productive dans la mesure où elle dissuade l'investissement professionnel. Tout aussi contre-productives sont les règles statutaires consistant à réserver certains postes à certains corps, voire à certaines spécialités d'un même corps, sans justification fonctionnelle.

■ **La structuration par corps aboutit à un système très complexe et coûteux à gérer**

Pour chaque corps ou statut d'emplois, l'administration est en effet tenue d'élaborer et de mettre à jour un corpus de textes statutaires, de constituer, au travers d'élections, des CAP ¹¹⁰ et de les réunir plusieurs fois par an. L'élaboration de régimes indemnitaires propres à chaque corps est également très complexe. C'est parfois l'existence même d'une administration qui résulte de l'existence d'un corps. Par ailleurs, les dispositifs de contournement des blocages ont échoué : ainsi les statuts d'emplois, censés apporter une réponse aux spécificités de certains postes, notamment d'encadrement, ont accentué la complexité du système sans vraiment répondre aux objectifs qui avaient justifié leur création.

¹⁰⁹ On entend ici par statut l'ensemble des règles (lois, décrets, arrêtés) qui déterminent les droits et obligations ainsi que la carrière des agents des collectivités publiques.

¹¹⁰ Les CAP n'existent que pour les corps.

■ La structuration par corps constitue un frein à la mobilité entre les trois fonctions publiques

Si la mobilité entre les trois fonctions publiques est théoriquement possible, elle reste assez peu pratiquée notamment pour des raisons statutaires. Deux blocages principaux doivent ici être évoqués : d'une part, la nécessité de devoir être détaché dans un corps d'accueil, ce qui nécessite, outre une procédure lourde, qu'existe une véritable « politique d'ouverture » du corps d'accueil – ce qui n'est pas fréquent ; d'autre part, la rémunération indemnitaire qui est aujourd'hui liée aux corps et qui peut donc être sensiblement réduite en cas de mobilité. Ces freins ont pour principale conséquence de limiter la mobilité aux agents qui ont la connaissance du parcours et des démarches à effectuer ainsi que la patience et la persévérance nécessaires.

■ L'identification de métiers comparables dans les trois fonctions publiques est encore insuffisante

Alors que les trois fonctions publiques ont des champs d'intervention partiellement communs, les démarches d'identification des métiers dans les trois fonctions publiques ont été menées de manière autonome. Il en résulte trois répertoires de métiers proches, mais non harmonisés.

c) Propositions : réduire le « déterminisme » lié au statut de l'agent

Deux principes structurants, valables pour les trois fonctions publiques, doivent être retenus pour sortir des blocages engendrés par une gestion exclusivement centrée sur les corps ; ils sont le complément des garanties fondamentales que la loi apporte aux fonctionnaires :

- les principaux éléments de la carrière d'un agent (affectation, évaluation, promotion, rémunération) doivent dépendre, moins qu'aujourd'hui, du statut dont il relève et plus des fonctions ou des métiers qu'il exerce ;
- l'unité statutaire de base doit être élargie pour qu'elle corresponde simplement au croisement d'une filière professionnelle et d'un niveau de responsabilité.

Proposition n° 9 : simplifier l'organisation statutaire de la fonction publique de l'État

En lieu et place des quelque 700 unités statutaires actuelles de l'État (plus de 500 corps et environ 150 statuts d'emplois) relevant du statut général (c'est-à-dire hors militaires, magistrats judiciaires et agents des assemblées parlementaires), **il est proposé de mettre en place un nombre restreint de « cadres statutaires » regroupés en quelques grandes filières professionnelles.** Les actuels corps seraient fusionnés pour constituer ces nouveaux cadres statutaires. Les statuts d'emplois seraient supprimés. Chaque cadre serait doté d'un statut pris par décret.

En première analyse, il est possible d'identifier sept filières professionnelles : filière d'administration générale ; filière financière et fiscale ; filière sociale ; filière de l'éducation et de la recherche ; filière culturelle ; filière technique ; filière de la sécurité. Comme dans la fonction publique territoriale, le concept de filière professionnelle n'aurait pas de portée juridique. Un décret unique pourrait fixer les statuts de l'ensemble des cadres statutaires de chaque filière.

Les agents des cadres statutaires de l'ensemble des filières professionnelles auraient vocation à exercer leurs fonctions dans toutes les administrations (même si la correspondance entre certains cadres statutaires et certaines administrations serait plus marquée : tel est notamment le cas pour la filière de l'éducation). En effet,

contrairement aux corps actuels qui sont, en général, liés à un ministère donné, un cadre statutaire correspondrait, on l'a dit, à un ensemble de qualifications et de métiers pouvant être exercés dans l'ensemble des administrations.

Proposition n° 10 : rapprocher l'organisation statutaire des trois fonctions publiques

- Pour l'ensemble des trois fonctions publiques, **quatre niveaux de qualification** pourraient être retenus en cohérence avec les niveaux de diplômes européens (LMD). Pour l'accès au niveau I, en principe, un CAP ou un BEP serait exigé, mais un recrutement sans diplôme serait possible à titre dérogatoire ; pour le niveau II, le diplôme exigé serait le baccalauréat ou équivalent ; pour le niveau III, le diplôme exigé serait la licence ou équivalent ; et enfin, pour le niveau IV, le diplôme exigé serait le master ou équivalent. Les équivalences seraient notamment appréciées selon la procédure de la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) étendue à la fonction publique par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. Il conviendra de déterminer si l'on rattache les qualifications de type DUT et BTS au niveau II ou au niveau III.

Chaque niveau disposerait d'un (en principe) ou de plusieurs (exceptionnellement¹¹¹) cadres statutaires ou cadres d'emplois. Chaque cadre comprendrait en général trois grades composés chacun de plusieurs échelons. Quand cela apparaît nécessaire, le cadre pourrait comporter plusieurs spécialités de recrutement, comme, par exemple, pour le statut des professeurs (mathématiques ou lettres modernes), ou, pour celui des ingénieurs (sciences de la matière ou sciences du vivant). On pourrait donc compter au total le même ordre de grandeur de cadres statutaires que le nombre de cadres d'emplois de la fonction publique territoriale (une cinquantaine).

Un niveau V, purement fonctionnel, doit être prévu. Il correspondra, pour l'essentiel, aux actuels emplois de direction et devrait représenter quelques milliers de postes (directeurs d'administration centrale, préfets, directeurs régionaux, directeurs des principaux établissements publics nationaux, directeurs généraux des collectivités territoriales ou des principaux hôpitaux, etc.). Ces emplois fonctionnels de niveau V seraient, en principe, accessibles aux agents publics et à des personnes venant du secteur privé. L'affectation sur ces emplois fonctionnels pourrait se faire sur la base d'un contrat. La cessation d'une fonction de niveau V conduira naturellement l'intéressé, s'il est fonctionnaire, à reprendre sa carrière dans son cadre statutaire ou dans son cadre d'emploi d'origine.

¹¹¹ *Il apparaît nécessaire, par exemple, de prévoir des cadres statutaires spécifiques pour les agents de la fonction publique de l'État exerçant exclusivement ou principalement des fonctions juridictionnelles, d'une part, pour assurer le respect des principes issus du droit interne ou de la convention européenne des droits de l'homme relatifs au fonctionnement des juridictions, notamment l'indépendance de leurs membres, d'autre part, parce que la répartition entre les règles relevant respectivement de la loi et du décret diffère de celle applicable aux autres agents de la fonction publique de l'État. Enfin, parce qu'il existe, généralement, dans ce cas, une identité entre un statut et une institution.*

Exemple : le niveau de qualification n° I (CAP, BEP ou équivalent) de la filière technique serait constitué par le cadre statutaire d'ouvrier. Ce cadre statutaire correspondrait à une famille de métiers d'ouvriers (menuisier, électricien, etc.).

Autre exemple : le niveau de qualification n°II (baccalauréat ou équivalent) de la filière d'administration générale serait constitué par le cadre statutaire d'assistant administratif.

Ce cadre statutaire correspondrait à une famille de métiers administratifs (gestionnaire de ressources humaines, chargé de comptabilité, assistant de direction, etc.). Les membres de ce cadre statutaire pourraient exercer des fonctions d'expertise dans leur domaine ou d'encadrement d'une petite équipe.

- La fusion complète des trois fonctions publiques n'apparaît pas envisageable aujourd'hui, compte tenu des différences importantes et des spécificités légitimes propres à chacune d'elles. Il est en revanche possible et souhaitable d'opérer à la fois une harmonisation et un rapprochement dans l'organisation des trois fonctions publiques, afin de favoriser la fluidité de leur gestion et la mobilité des agents. La même dénomination (cadres statutaires) pourrait être retenue pour les trois fonctions publiques.

Il est donc proposé, d'une part, de rendre similaires et compatibles les cadres d'emplois et les cadres statutaires des trois fonctions publiques et, d'autre part, d'amorcer le rapprochement de certains d'entre eux, en créant une filière d'administration générale commune aux trois fonctions publiques qui sont déjà, pour les emplois correspondants, extrêmement proches à tous points de vue (recrutement, formation, métiers exercés, rémunération). Ce rapprochement devrait être réalisé dans le respect de l'autonomie de chaque employeur qui restera maître de sa politique de recrutement, de rémunération fonctionnelle et de promotions.

D'autres rapprochements pourraient être envisagés à plus ou moins brève échéance, notamment celui de la filière technique, dans laquelle il est possible d'identifier un ensemble de métiers très proches dans les trois fonctions publiques.

Enfin, il convient de réfléchir à la possibilité de pourvoir tout ou partie des emplois médicaux et paramédicaux de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale en utilisant les corps et statuts correspondants de la fonction publique hospitalière.

3.3. ORIENTATION STRATÉGIQUE N° IV : REDÉFINIR LA PLACE ET LA NATURE DU CONTRAT DANS LA FONCTION PUBLIQUE POUR EN FAIRE LE MEILLEUR USAGE

a) Bref rappel du régime existant ¹¹²

- L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 pose, pour les trois fonctions publiques, le principe que les emplois des collectivités publiques sont occupés par des fonctionnaires. Le recours aux contractuels (agents non titulaires) n'est donc

¹¹² Voir annexe n° 5.

possible, à titre dérogatoire, que dans des cas limitativement énumérés et prévus par la loi.

- Afin d'éviter un renouvellement trop fréquent de plans de titularisation coûteux et pour tenir compte, d'une part, de la place prise par les contractuels et, d'autre part, des règles communautaires de lutte contre la précarité, le législateur a prévu, sans pour autant revenir sur l'interdiction de principe posée à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983, dans le cadre de la loi du 26 juillet 2005, que les nouveaux contrats proposés au sein des trois fonctions publiques devront être d'une durée maximale de trois ans renouvelable par reconduction expresse et que le deuxième renouvellement du contrat, s'il est proposé, devait nécessairement donner lieu à un contrat à durée indéterminée (CDI).
- Pour les trois fonctions publiques, il est aujourd'hui possible de déroger au principe d'interdiction du recours aux non-titulaires dans les principaux cas suivants :
 - lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ou lorsque, notamment pour des emplois de catégorie A, la nature des fonctions et les besoins des services le justifient¹¹³ ;
 - pour les emplois permanents à temps incomplet¹¹⁴ ;
 - pour des besoins occasionnels ou saisonniers¹¹⁵ ;
 - pour les emplois des établissements publics administratifs de l'État inscrits sur une liste fixée par décret en Conseil d'État¹¹⁶.
- De nombreuses autres législations spécifiques à certains emplois ou à certaines administrations permettent, en outre, de recruter des contractuels, y compris parfois de droit privé.
- Le régime de droit commun de l'agent non titulaire est celui d'un contrat de droit public donc dérogatoire au droit commun (celui relevant du code du travail). Le décret du 17 janvier 1986 fixe un cadre général pour les agents non titulaires de droit public de l'État et de ses établissements publics administratifs. Ce cadre est fixé par le décret du 15 février 1988 pour la fonction publique territoriale et par le décret du 6 février 1991 pour la fonction publique hospitalière.

b) Diagnostic : les contractuels occupent aujourd'hui une place importante, mais très mal définie, dans la fonction publique

■ Les contractuels occupent une place importante dans la fonction publique

D'abord, comme on l'a exposé dans la première partie, les textes généraux ou spécifiques autorisent, par dérogation, dans les trois fonctions publiques, les

¹¹³ Art. 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État ; art. 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale ; art. 9 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.

¹¹⁴ Art. 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État ; art. 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale ; art. 9-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.

¹¹⁵ Art. 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État ; art. 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale ; art. 9-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière.

¹¹⁶ Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, article 3.

administrations à recruter des contractuels, y compris pour les besoins permanents et certaines fonctions régaliennes. Mais l'interprétation extensive faite de ces textes par les collectivités publiques, sous la pression des besoins des services, conduit à un très large usage de ces possibilités. Au total, plus de 20 % des 5,3 millions d'emplois de la fonction publique sont contractuels. Dans certains ministères, la culture par exemple, ce pourcentage est supérieur à 50 %.

■ **Les perspectives professionnelles offertes aux non titulaires ne sont pas satisfaisantes**

De l'avis général (personnels, syndicats, employeurs, experts), le contractuel de l'administration apparaît hélas aujourd'hui, dans la majorité des cas, comme un salarié de second ordre. Il n'est ni un véritable fonctionnaire, ni un véritable salarié de droit privé. Il ne bénéficie ni des avantages du statut, ni de ceux du code du travail. Aucune convention collective, par exemple, ne leur est applicable. C'est ainsi que, malgré l'effort de normalisation visant les seuls CDI entrepris par le décret n° 2007-338 du 12 mars 2007, la plupart des contractuels continuent, à la différence des titulaires, à ne bénéficier ni de garantie d'évolution salariale ni d'une obligation d'évaluation annuelle. Bien sûr, à côté de ces situations inacceptables, on trouve des « contractuels dorés » aux rémunérations parmi les plus élevées de celles de la fonction publique.

■ **Les cas de recours aux agents non titulaires sont mal définis et peu pertinents**

La multitude des cas dans lesquels il est possible de recruter des agents contractuels (généralement de droit public, mais aussi, plus exceptionnellement, de droit privé, à durée déterminée ou indéterminée) rend le système illisible, très lourd à gérer et très peu sûr sur le plan juridique. Les critères permettant de déterminer les cas de recours au contrat sont complexes et pas toujours pertinents.

En premier lieu, la distinction entre emplois permanents et emplois non permanents¹¹⁷ est devenue, du point de vue fonctionnel, peu adaptée car la réactivité exigée de l'administration nécessite la révision fréquente de ses organisations. Du point de vue budgétaire et comptable, la LOLF a également supprimé cette distinction¹¹⁸.

En deuxième lieu, le critère de temps incomplet pour des emplois permanents conjugue la difficulté d'appréciation du caractère permanent à celle de l'appréciation d'un besoin à temps incomplet. Dans les faits, ce critère est surtout utilisé par les administrations pour recruter des contractuels sur des emplois de catégories C et B, ce que ne permet pas facilement le statut pour des emplois à temps complet.

En troisième lieu, les critères tirés de « l'absence de corps susceptible d'assurer les fonctions correspondantes », du « besoin des services » et de la « nature des fonctions » sont très vagues et donnent donc lieu à de multiples interprétations.

En quatrième lieu, on notera qu'entre les trois fonctions publiques, les cas de recours au contrat ne se recoupent pas exactement et que les types de contrats proposés diffèrent également sans raison compréhensible. Le projet de loi sur la mobilité et les

¹¹⁷ Cette distinction est importante car elle détermine le type de contrat qui peut être proposé.

¹¹⁸ Pour l'État, cette distinction a longtemps été identifiée à celle, comptable, faite entre les emplois inscrits sur le budget de l'État, considérés comme permanents, et ceux financés sur crédits qui ne nécessitaient pas l'identification d'un support « d'emploi budgétaire ». Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, tous les emplois sont comptabilisés de la même manière, qu'il s'agisse de titulaires ou de contractuels relevant de l'article 4 ou de l'article 6 de la loi du 11 janvier 1984 ; un agent public est comptabilisé au prorata de son temps de travail (CDI ou CDD, temps partiel ou temps complet) et à hauteur de sa masse salariale.

parcours professionnels en cours d'examen prévoit une harmonisation partielle sur ce point.

En dernier lieu, la possibilité de recourir très largement à des recrutements directs sur des contrats à durée indéterminée (CDI), après inscription sur une liste établie par décret en Conseil d'État, n'est offerte qu'aux établissements publics de l'État. À cet égard, les difficultés d'application du décret n° 84-38 du 18 janvier 1984 montrent que l'identification de filières professionnelles ou de fonctions précises de nature à justifier « objectivement » le recrutement par contrat est difficile à opérer tant le contenu de ces notions est flou et fluctue dans le temps.

■ Pour autant, les administrations ont véritablement besoin de recourir à des agents contractuels

Cinq principales catégories de cas peuvent être identifiées pour lesquelles le recours à des agents contractuels a pour finalité non seulement le bon fonctionnement, mais souvent l'adaptabilité et donc la continuité même du service public. Il s'agit de l'« espace contractuel » de la fonction publique, complément indispensable de l'« espace statutaire ».

- ▶ **Première catégorie : répondre aux besoins occasionnels des administrations.** Il peut s'agir, d'une part, de **satisfaire à des besoins ponctuels**, éventuellement à temps partiel, liés à une surcharge d'activité (besoins saisonniers ou missions brèves), d'autre part, d'**assurer des remplacements rapides**, le temps d'un arrêt maladie ou d'une indisponibilité. Ce motif d'utilisation du contrat pourrait se réduire si les administrations ont davantage recours à des modes d'externalisation (marchés publics, délégations de service public, PPP, etc.) ou si la possibilité leur est offerte de faire appel à l'intérim, comme le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels en cours d'examen l'envisage.
- ▶ **Deuxième catégorie : organiser des carrières courtes** (comme c'est le cas pour les militaires) car, en raison, soit du très important pyramidage fonctionnel (base très large ; milieu et sommet très étroits), soit du fort investissement physique demandé aux agents, l'employeur public ne peut offrir de perspectives de carrières longues à la grande majorité des agents recrutés ou a essentiellement besoin de personnes jeunes.
- ▶ **Troisième catégorie : bénéficier de compétences insuffisamment répandues ou disponibles au sein des agents titulaires.** C'est le cas, par exemple, d'une part, de certaines qualifications dont le besoin s'accroît très vite pour des raisons conjoncturelles ou structurelles, ou, d'autre part, en raison de l'insuffisante mobilité des agents. Ce cas de recours au contrat n'est susceptible de diminuer que si les collectivités publiques opèrent des recrutements plus diversifiés et développent la mobilité entre elles.
- ▶ **Quatrième catégorie : tenir compte de la mobilité entre le secteur public et le secteur privé.** Il s'agit tout d'abord d'**enrichir l'administration par le recrutement de personnes venant du secteur privé ayant des profils, des qualifications ou des expériences professionnelles variées.** Il s'agit ensuite de répondre au cas de métiers ou de professions pour lesquels le service public se trouve en situation soit de **concurrence avec le secteur privé**, soit de **compétition internationale**, risquant de conduire à des départs massifs ou à des difficultés durables de recrutement (l'exemple de l'hôpital est le plus frappant, mais celui de la recherche de haut niveau l'est aussi). Le contrat peut alors seul permettre de préserver le service public. Enfin, le contrat peut, d'une façon générale, **faciliter les échanges entre le secteur public et le secteur privé** (externalisation/internalisation individuelle ou collective), qui sont profitables à l'un et à l'autre.

- **Cinquième catégorie : faciliter l'accès à la fonction publique.** En premier lieu, le concours peut apparaître, cela a déjà été souligné, comme un frein, autant réel que psychologique, à l'accès à la fonction publique de **personnes éloignées du système scolaire**. C'est pourquoi, le recrutement direct par contrat, au moins dans un premier temps, peut faciliter l'accès à la fonction publique et favoriser une première insertion professionnelle, utile pour l'administration, car des recrutements ciblés peuvent lui permettre d'être plus proche des besoins des populations, et bien sûr utiles à ceux qui, en en bénéficiant, trouveront un emploi. Le contrat est aussi utile pour faciliter l'accès à l'**apprentissage** ou celui des **handicapés** ou encore des "**seniors**" à la fonction publique. Le contrat peut enfin être une façon de faciliter l'accès à la fonction publique française pour les **agents des administrations publiques des pays de l'Union européenne** qui ne seraient pas intéressés par une intégration statutaire¹¹⁹, voire pour des **personnes ressortissant de pays extérieurs à l'Union européenne**.

Comme on le voit, ces cinq catégories de recours aux contrats correspondent à des objectifs d'une politique de gestion des ressources humaines qui trouvent à s'appliquer à l'ensemble des emplois de l'administration.

Ce diagnostic conduit à proposer de modifier profondément le régime actuel des contractuels dans la fonction publique autour de quatre axes :

- professionnaliser le recours aux agents contractuels ;
- doter ces derniers d'un régime moderne ;
- établir autant que possible des mécanismes souples de passage de la situation de contractuel à celle de titulaire et réciproquement ;
- donner force obligatoire aux accords collectifs.

c) Propositions

Proposition n° 11 : professionnaliser le recours aux agents contractuels dans la fonction publique

On a déjà expliqué (cf. chapitre 3.1.), les raisons qui conduisent à proposer que la fonction publique comporte à la fois, à titre principal, des agents relevant d'un statut profondément rénové (cf. chapitres 3.2. et 3.4.), et, à titre complémentaire, des agents contractuels (cf. le diagnostic présenté ci-dessus). Plusieurs modalités sont envisageables.

■ L'impossible mise en place d'une fonction publique duale

Dans une fonction publique duale, certains emplois sont exclusivement réservés à des agents relevant d'un statut et d'autres uniquement à des agents contractuels. Il faut alors trouver un critère de séparation simple, pertinent et opérationnel.

Les 5,3 millions d'emplois des collectivités publiques se décomposent de la façon suivante : environ 700 000 sont des emplois de puissance publique (correspondant soit à des missions de souveraineté, soit à l'exercice de prérogatives de puissance

¹¹⁹ Pour les possibilités de recrutement sous statut des ressortissants européens, on se reportera à la première partie et à l'annexe n° 5.

publique) ; 3 300 000 emplois environ correspondent aux autres missions des services publics fondamentaux, au sens du Préambule de 1946 repris dans la constitution du 4 octobre 1958 (par définition, ces services publics doivent être assurés par les collectivités publiques – mais pas exclusivement par elles – car ils portent sur des prestations essentielles et ils doivent donc être facilement et également accessibles à tous. Ces services publics fondamentaux comprennent, outre les emplois de puissance publique, ceux relatifs notamment à l'éducation, à la santé et à la solidarité.) ; enfin 1 300 000 emplois correspondent aux autres missions des collectivités publiques, c'est-à-dire principalement aux tâches d'administration, de gestion et de logistique ne comportant aucune prérogative de puissance publique.

Le premier critère de séparation serait celui des emplois de puissance publique, qui a déjà été retenu par la loi du 26 juillet 2005 pour identifier les emplois ne pouvant être occupés que par des personnes de nationalité française. Il s'agit, en première approximation, des emplois spécifiques à l'administration, que l'on ne retrouve donc pas dans le secteur privé. Retenir ce critère conduirait ainsi à faire basculer 4 600 000 emplois (soit environ 87 % du total) sous le régime du contrat, ce qui n'est manifestement pas envisageable. En outre, on a déjà rappelé qu'une partie des emplois « de puissance publique » (52 % des militaires) relève du contrat. Ce critère n'est donc absolument pas pertinent.

Le second critère de séparation serait celui des emplois correspondant aux services publics fondamentaux, au sens du Préambule de 1946 repris par la Constitution du 4 octobre 1958. Il conduit, à l'inverse du premier, à un champ statutaire extrêmement large : environ 4 000 000 d'emplois, sur les 5 300 000 d'emplois publics, soit un champ contractuel d'environ 1 300 000 emplois, très proche du nombre actuel de contractuels dans les trois fonctions publiques (environ 1 100 000). Si ce critère était retenu, les avantages attendus du contrat ne pourraient pas concerner les grands services publics de masse que sont l'école ou l'hôpital. Ce critère n'apparaît donc pas non plus pertinent eu égard à son objet.

Plus fondamentalement, on soulignera la rigidité inhérente à toute fonction publique duale qui rend difficile, voire impossible, par construction, toute respiration entre les espaces statutaire et contractuel et freine ainsi la mobilité. Ce modèle, qui oppose statut et contrat, est, en outre, contraire aux principes et aux valeurs de la fonction publique rénovée que l'on souhaite mettre en place. Il n'est donc pas recommandé de s'engager dans cette voie.

■ L'intérêt de la conciliation du statut et du contrat

C'est pour ces raisons, qu'il est proposé de privilégier une fonction publique où coexistent des agents relevant soit du statut, soit du contrat, sans chercher à établir une cloison étanche entre les espaces statutaire et contractuel, qui serait illusoire et contre productive en termes de gestion.

Afin de répondre de manière efficace aux besoins des services en laissant à leurs responsables une réelle marge d'appréciation dans leur politique de l'emploi, tout en associant les représentants du personnel à la définition de cette politique, le dispositif suivant est proposé.

Chaque administration, compte tenu de la structure initiale de ses emplois et de ses besoins futurs, notamment ceux correspondant aux cinq catégories de recours au contrat décrites ci-dessus, évaluerait le volume d'agents contractuels dont elle aurait besoin à moyen et long termes, dans le cadre de sa politique générale de recrutement.

Elle soumettrait cette évaluation et les actions de recrutement qu'elle envisage à une discussion avec les partenaires sociaux. Cette question pourrait faire l'objet d'une négociation afin d'aboutir à un accord collectif (cf. proposition n° 14).

Sur le plan juridique, la loi, après avoir rappelé que les emplois des collectivités publiques sont, à titre principal, occupés par des agents titulaires, permettrait le recrutement, à titre complémentaire, de contractuels, quel que soit l'emploi à pourvoir, notamment dans les cinq catégories de cas mentionnées ci-dessus.

Proposition n° 12 : moderniser le régime des agents contractuels des collectivités publiques

En ce qui concerne les recrutements par voie de contrat, la question se pose de savoir si l'on retient ou pas un régime dérogatoire à celui du contrat de droit commun. Mais, le régime dérogatoire de l'emploi public étant déjà constitué par le statut, ou peut hésiter à ajouter une seconde dérogation. En outre, on a rappelé les défauts du contrat de droit public. Il apparaît donc logique de se tourner plutôt vers le contrat de droit commun, celui du code du travail, lequel assure des protections au salarié, offre, parallèlement, à l'employeur, certaines souplesses de gestion et s'inscrit dans un cadre contractuel collectif nourri par le dialogue social existant à plusieurs niveaux (national interprofessionnel, branche professionnelle, entreprise). Néanmoins cette solution peut conduire à une gestion délicate des ressources humaines des collectivités publiques, en faisant référence à deux cadres juridiques par nature distincts, ainsi qu'à deux systèmes de règles et de régulation des conflits, tant individuels que collectifs. Si cette complexité est surmontable pour une structure publique de taille importante, en raison des compétences qu'elle peut parvenir à rassembler, elle peut être plus difficile à gérer pour des entités de taille petite ou moyenne comme, par exemple, beaucoup de collectivités territoriales.

Il convient, par ailleurs, de souligner que, dans une très large part, notre droit du travail est le fruit de négociations menées au niveau interprofessionnel (droit de la formation professionnelle, encadrement des contrats précaires, droit du licenciement pour motif économique, mensualisation). Or, les collectivités publiques ne participent actuellement pas à ces négociations en qualité d'employeur. L'utilisation du contrat de droit privé au sein des collectivités publiques nécessite, en outre, comme cela a été fait en Italie, de prévoir deux séries de dispositions dérogatoires dans le code du travail, afin, d'une part, que certaines règles du statut de la fonction publique (droits et obligations spécifiques au service public notamment) s'appliquent, d'autre part, que certaines règles du code du travail ne s'appliquent pas aux agents employés par les collectivités publiques, en raison de leur incompatibilité avec les exigences du service public (au total, plus de soixante-dix dérogations ont ainsi été retenues en Italie).

On soulignera, enfin, que la coexistence, dans une même administration, d'agents relevant d'un régime de droit public avec d'autres relevant du code du travail créera des difficultés sans doute solubles, mais significatives : dualité des instances représentatives (CAP et CTP d'une part, délégués du personnel et comité d'entreprise, d'autre part) ; différence de régime de protection sociale ; contrôle de l'inspection du travail pour les uns et pas pour les autres.

Ces considérations ne conduisent toutefois pas à écarter l'utilisation du contrat de droit privé dans les collectivités publiques (c'est déjà le cas, comme on l'a vu, à titre exceptionnel), mais à avoir, sur ce sujet comme sur d'autres, une approche pragmatique que l'on peut résumer ainsi : l'usage du contrat de droit privé doit être progressif, de telle sorte que l'administration ait le temps, d'une part, de rassembler les compétences nécessaires à la gestion de salariés de droit privé (le contre-exemple de la difficile gestion des emplois jeunes est à méditer) qu'elle ne maîtrise pas bien aujourd'hui, d'autre part, d'effectuer, au cas par cas, les bilans avantages/inconvénients comparés des agents relevant du droit public et des contractuels de droit privé. Une irruption trop massive et trop rapide du contrat de droit commun dans les administrations pourrait conduire à l'échec de l'usage de ce type de contrat.

- **C'est pourquoi, il est proposé de procéder de la façon suivante, dans le cadre précisé par la proposition n° 11 :**
 - ▷ **les emplois correspondant à des missions de souveraineté ou comportant des prérogatives de puissance publique seraient occupés, à titre principal, par des agents titulaires, et, à titre complémentaire, par des contractuels de droit public ;**
 - ▷ **les autres emplois des collectivités publiques seraient, occupés, à titre principal, par des agents titulaires et, à titre complémentaire, « en régime de croisière », par des contractuels de droit privé ; toutefois, pendant une période transitoire, ces emplois pourraient continuer à être occupés par des contractuels de droit public.**
- Il est en outre proposé, en lieu et place du décret du 17 janvier 1986, d'élaborer un nouveau décret-cadre fixant les quelques règles essentielles applicables à tous les contractuels de droit public de l'État et de ses établissements publics administratifs. Ces règles communes fixées par décret seraient complétées par des accords collectifs. S'agissant de l'État, il est proposé, afin de faciliter la mobilité, qu'il soit l'employeur unique des contractuels de l'ensemble des ministères et de leurs établissements publics administratifs.

Une rénovation similaire des décrets relatifs aux contractuels de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière est proposée.

Les contractuels de droit public en activité au moment de l'entrée en vigueur de la réforme pourraient opter pour le contrat de droit privé.

Les modalités d'évaluation, d'affectation et de rémunération fonctionnelle pourraient être similaires entre titulaires et contractuels.

Il est enfin rappelé qu'il est proposé de soumettre l'ensemble des agents contractuels des collectivités publiques aux droits et obligations fixés par la loi du 13 juillet 1983 (cf. proposition n° 1).

Proposition n° 13 : faciliter, pour les agents, le passage réciproque entre le statut et le contrat

Une des principales questions posées par la coexistence du statut et du contrat est de définir le degré de porosité entre ces deux sphères. Dès lors, comme on l'a vu, que la constitution d'une fonction publique duale, c'est-à-dire étanche, n'apparaît ni possible ni souhaitable, l'absence de passerelles entre les deux régimes juridiques engendre, en effet, des demandes reconventionnelles incessantes et des situations individuelles difficiles. Pour résoudre cette difficulté – rencontrée aujourd'hui partout où les

contractuels sont nombreux – il apparaît souhaitable d'aménager des voies de passage du contrat au statut, et réciproquement. Aussi, il est proposé :

- que les agents contractuels, au-delà d'une certaine ancienneté et sous certaines conditions, puissent être détachés dans un cadre statutaire ou un cadre d'emplois et que, à l'issue d'une période de détachement, ils puissent être titularisés dans ce cadre ; ce dispositif devrait permettre notamment de réduire le nombre d'agents relevant d'un contrat de droit public à durée indéterminée ;
- qu'à l'inverse, les agents titulaires puissent, en cours de carrière, être détachés sur un contrat sans que cela ne les pénalise dans leur avancement statutaire, si cette position est de nature à faciliter leur maintien dans la fonction publique, face, soit à une intense concurrence du secteur privé, soit à une forte compétition internationale, existant pour les métiers en cause (cas de l'hôpital ou de la recherche, par exemple).

Proposition n° 14 : donner force obligatoire aux accords collectifs

Des accords collectifs pourraient être négociés entre les employeurs publics et les organisations syndicales représentatives, d'une part, en ce qui concerne les contractuels des collectivités publiques, pour l'ensemble des questions qui les concernent, d'autre part, en ce qui concerne les agents titulaires, pour les questions n'ayant pas un caractère statutaire (formation, conditions de travail, politique sociale, rémunération fonctionnelle, etc.). Ces accords collectifs auraient force obligatoire après leur approbation par décret ou par la loi (notamment s'ils doivent s'appliquer aux collectivités territoriales¹²⁰). Cette proposition suppose l'organisation de la fonction d'employeur territorial ou hospitalier : cf. proposition n° 38.

3.4. ORIENTATION STRATÉGIQUE N° V : RENDRE PLUS ATTRACTIVE ET PLUS MOBILE LA CARRIÈRE DES AGENTS DES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES ET PERMETTRE UNE VÉRITABLE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

L'essentiel de ce qui est proposé dans ce chapitre trouve à s'appliquer à l'ensemble des cadres statutaires et des cadres d'emplois des trois fonctions publiques, même si certains éléments de diagnostic ou certaines propositions peuvent avoir un champ plus restreint. Par ailleurs, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, des dispositions spécifiques peuvent être nécessaires, pour certains cadres statutaires, en raison de la nature particulière de certaines fonctions ou, pour les cadres d'emplois, compte tenu des particularités de la fonction publique territoriale. Enfin, on soulignera que les propositions qui suivent forment un ensemble cohérent qui vise à permettre la mise en place d'une véritable gestion des ressources humaines. Elles auront un effet maximal avec la mise en œuvre de la reconfiguration statutaire proposée au chapitre 3.2.

¹²⁰ Cf. Jacques Fournier, Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique, 2002.

On soulignera, en outre, que la plupart des recommandations qui sont faites dans ce chapitre 3.4 pourront s'appliquer non seulement aux agents titulaires, mais aussi aux contractuels, des collectivités publiques.

3.4.1. PRÉVOIR

a) Clarification des notions

Au sein des politiques de gestion des ressources humaines des collectivités publiques, il est nécessaire de distinguer trois processus différents trop souvent confondus :

- le recrutement proprement dit, qui s'entend comme le processus par lequel l'administration décide de faire entrer dans la fonction publique des personnes qu'elle a sélectionnées (traité au 3.4.2 Recruter) ;
- l'affectation qui consiste à confier un poste à un agent déjà recruté (traité au 3.4.3 Employer) ;
- la promotion qui consiste à faire changer de grade ou de catégorie au cours de sa carrière un agent déjà recruté (traité au 3.4.5 Promouvoir).

La distinction entre le recrutement et l'affectation est particulièrement importante pour une fonction publique de carrière : le recrutement confère un droit à avoir un emploi, pour environ 40 ans ; l'affectation vise à répondre à un besoin fonctionnel, en obtenant la meilleure adéquation possible entre le poste et la personne.

La distinction entre recrutement et promotion est également essentielle : contrairement au recrutement, la promotion n'intervient qu'alors que l'employeur a déjà, ou devrait avoir, une bonne connaissance des forces et faiblesses de ses agents. En outre, celle-ci revêt toujours un double caractère de gratification et d'incitation, qui peut être différé lorsque l'ensemble des conditions ne sont pas réunies, ce qui n'est pas le cas du recrutement qui appelle une décision rapide et définitive.

b) Diagnostic

Les employeurs publics n'ont que très récemment commencé à concevoir des politiques d'emplois dans une vision prospective.

Longtemps, la politique d'emploi de l'administration s'est bornée à alimenter les corps par les différentes voies possibles (concours externe, interne, troisième voie et tableau d'avancement). La proportion entre ces différentes « sources d'alimentation » résultait des pourcentages définis dans le statut de chaque corps, sans analyse véritable des besoins fonctionnels.

La mise en place progressive, depuis quelques années, par beaucoup d'employeurs publics d'outils ou de démarches de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) a constitué un progrès important dans un contexte où l'enjeu est désormais davantage la qualité des ressources humaines, c'est-à-dire l'adéquation entre les agents (profils et compétences) et les postes (besoins fonctionnels), que leur nombre.

Reste à améliorer les outils existants, à les diffuser à tous les niveaux, et à en tirer des conséquences opérationnelles pour la gestion des ressources humaines (recrutement, affectation, promotion, formation).

c) Propositions

Proposition n° 15 : identifier la nature des métiers et prévoir leur évolution qualitative et quantitative

■ **Il est proposé, en premier lieu, de procéder à une analyse des « besoins de compétences » à moyen et long termes en réalisant une prévision :**

- des recrutements externes de jeunes diplômés ;
- des recrutements externes du type « seniors » (acquisition de compétences professionnelles au travers d'individus ayant une expérience dans le secteur privé utile pour le secteur public) ;
- des promotions internes (utilisation des compétences déjà détenues par les agents en place) ;
- des actions de formation et de reconversion compte tenu des évolutions des organisations et des missions liées en particulier à la révision générale des politiques publiques.

Cette démarche doit être menée parallèlement, au niveau de chaque employeur, en fonction de ses objectifs propres, et au niveau local, selon une approche plus transversale et territoriale, par « bassin d'emplois ».

■ **Il est proposé, en second lieu, de procéder à un inventaire, un classement et une cotation de l'ensemble des métiers et des postes des trois fonctions publiques**

À cette fin il conviendra d'approfondir, d'améliorer et de coordonner les démarches qui ont conduit les trois fonctions publiques à se doter de répertoires des métiers.

Pour cela, il apparaît nécessaire :

- de rapprocher et de fusionner les trois répertoires ; **une harmonisation des notions utilisées, en premier lieu, de celle de métier, est un préalable** ; l'objectif est d'aboutir à une classification unique et synthétique de l'ensemble des métiers et des postes de la fonction publique par filière professionnelle et par niveau (I, II, III, IV, V) ;
- d'améliorer le caractère opérationnel et « convivial » de l'outil pour l'ensemble des administrations ; l'objectif est de parvenir à un répertoire qui apporte une réelle plus value pour les responsables des ressources humaines, les chefs de service des collectivités publiques, ainsi que pour les agents et les candidats à l'entrée dans la fonction publique.

Parallèlement à cette approche de type « macroéconomique », **chaque employeur devra effectuer**, de manière suffisamment fine et selon ses spécificités, tout en prenant appui sur cette classification commune, **une cotation de chaque poste** permettant notamment de préciser le degré de responsabilité et la fourchette de rémunération fonctionnelle correspondant à ce poste.

Bonne pratique : le ministère de l'économie et des finances s'est engagé dans une démarche d'expérimentation de cotation des postes tenus par les administrateurs civils en fonction de la nature et du niveau de responsabilité, via le dispositif d'évaluation. Parallèlement, l'administration procède à une identification des hauts potentiels et participe activement au réseau RH interministériel, et notamment au fonctionnement de la bourse d'emplois de cadres supérieurs.

3.4.2. RECRUTER

a) Bref rappel du régime existant ¹²¹

- Même si cela ne constitue pas une obligation, au regard des principes constitutionnels, le mode normal de recrutement pour les trois fonctions publiques est le concours (article 16 de la loi du 13 juillet 1983). On en distingue aujourd'hui trois modalités :
 - le concours externe ouvert aux candidats justifiant, en règle générale, de certains diplômes ou d'un niveau d'études donné ;
 - le concours interne ouvert aux agents publics remplissant certaines conditions d'ancienneté de service ;
 - le « troisième concours », ou la « troisième voie », qui constitue une modalité particulière de recrutement externe, pour les candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, d'activités professionnelles déterminées dans le secteur privé (entreprises, associations, etc.).

La sélection opérée par le concours peut prendre plusieurs formes : épreuves ; titres ; titres et travaux éventuellement complétés d'épreuves.

Par dérogation, des recrutements sans concours peuvent être organisés pour les fonctionnaires de catégorie C, soit par recrutement direct ¹²² selon une procédure simplifiée qui prévoit, après une présélection sur dossier, lettre de motivation et curriculum vitae, un entretien avec une commission, soit dans le cadre du parcours d'accès aux carrières territoriales et de l'État (PACTE).

Bien que la politique de réduction des effectifs de l'État conduise à diminuer le volume de recrutements d'agents titulaires, celui reste important : 47 305 agents ont été recrutés en 2005 dont 7,8 % sans concours.

b) Diagnostic : des modes de recrutement très largement inadapés

- **Le recrutement dans la fonction publique est essentiellement conçu comme un processus logistique et juridique et non comme la première étape – fondamentale – de la gestion des ressources humaines.**

¹²¹ Voir annexe n° 5.

¹²² Cf. article 22 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État et article 38 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale.

Ainsi que l'a souligné le rapport de Corinne Desforges et Jean-Guy de Chalvron, et alors que le recrutement est un métier à part entière, l'administration l'aborde essentiellement sous l'angle logistique et juridique. Les concours étant lourds à organiser et toujours susceptibles d'être contestés, les administrations publiques ont concentré leurs efforts sur leur sécurisation juridique. Les critères de recrutement retenus par les épreuves demeurent pour l'essentiel académiques et ont peu évolué. Ainsi par exemple, il n'est pas rare de trouver, pour les recrutements d'agents de catégorie C, des épreuves de culture générale de niveau déraisonnable. La finalité du concours, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, n'est pas d'identifier les meilleurs éléments au regard des profils recherchés, mais d'établir un classement non contestable des candidats. Ce sont les connaissances plus que les compétences qui sont le principal critère de sélection.

De multiples dysfonctionnements découlent de cette logique : l'insuffisante adéquation entre la nature des épreuves et les besoins de recrutement des administrations, l'absence de définition des compétences recherchés et des « viviers » correspondants, enfin, l'absence de formation et d'orientations générales données par l'administration aux jurys.

Si les processus de recrutement font l'objet d'investissements financiers et humains très importants de la part des entreprises privées, l'administration, à l'inverse, n'en fait pas une mission essentielle de la gestion de ses ressources humaines, alors pourtant que, s'agissant de la fonction publique, la portée humaine et financière du recrutement est considérable, car, en principe, celui-ci est effectué pour trente ans ou plus¹²³.

■ Certaines qualités pourtant primordiales des candidats sont peu ou mal évaluées

Même si la variété des situations est grande, y compris pour un même employeur, les savoir-faire professionnels sont le plus souvent négligés, soit qu'ils ne fassent l'objet d'aucune épreuve, soit que les épreuves mises en place soient peu discriminantes. En outre, certains savoir-faire se prêtent mal à une logique d'épreuve écrite prenant la forme d'un devoir sur table : des expériences intéressantes¹²⁴ mais encore trop limitées se développent pour trouver de nouveaux types d'épreuves (études de cas avec préconisations ou exercices de mise en situation par exemple).

Les profils humains, qu'il est désormais convenu d'appeler le « savoir-être », sont également très mal évalués. Il s'agit pourtant d'une dimension essentielle pour un agent public, qu'il soit en contact direct avec les usagers ou qu'il ait des responsabilités d'encadrement. Deux raisons sont souvent mises en avant pour expliquer l'insuffisante prise en compte de cette dimension personnelle : d'une part, la difficulté à apprécier objectivement et sérieusement une personnalité, ce qui nécessiterait notamment une observation continue et de longue durée de l'intéressé, d'autre part, une réticence idéologique à différencier les candidats sur des critères personnels.

¹²³ À cet égard doit être soulignée l'initiative du ministère de la fonction publique, en parallèle du rapport Desforges, de confier au comité sur le coût et le rendement des services publics, sous l'égide de M^{me} Dorne Corraze, un second rapport attendu au printemps 2008, sur l'ingénierie et l'évaluation administratives et économiques du processus de recrutement, pour fonder également sous cet angle les réformes qui seront engagées.

¹²⁴ Par exemple au ministère de l'intérieur pour l'accès aux emplois relevant de la police nationale ou à certaines fonctions administratives.

■ **Le concours dit de « troisième voie » apparaît mal adapté pour attirer les compétences de personnes ayant déjà fait leurs preuves dans le secteur privé**

Si le caractère académique du concours est déjà contestable s'agissant de recruter des personnes issues de l'enseignement secondaire ou supérieur pour lesquelles, sauf exception, l'exigence d'un diplôme devrait suffire à mesurer la possession d'un certain niveau de formation, il est manifestement inapproprié s'agissant de recruter des personnes ayant une certaine expérience professionnelle. Ce mode de recrutement conduit, en pratique, à recruter souvent des personnes issues d'entreprises publiques (la SNCF par exemple) et ne permet donc pas d'obtenir la variété d'expériences professionnelles recherchées. Cette situation est renforcée en général par l'absence de visibilité sur la nature des postes offerts, les mauvaises conditions de reclassement dans la fonction publique, enfin par l'inadaptation des programmes de formation à l'issue de la phase de recrutement, souvent identiques à ceux destinés aux étudiants recrutés à la fin de leurs études.

En outre, les volumes recrutés par cette voie demeurent très faibles puisqu'ils ne concernent qu'un pourcentage restreint de corps et représentent en moyenne, en 2005, 1,7 % des recrutements externes.

■ **La titularisation quasiment systématique à l'issue de la période de stage conduit parfois à recruter pour plus de trente ans des personnes dont les capacités sont pourtant manifestement insuffisantes ou inadaptées**

Le nombre de non-titularisations après la nomination en qualité de stagiaire est extrêmement faible. Pourtant un nombre non négligeable d'agents est en situation de difficulté professionnelle quelques années seulement après leur recrutement. En outre, en l'absence d'évaluation *a posteriori* des recrutements, il est difficile d'améliorer ce processus. Les services responsables du recrutement initial ne se considèrent pas véritablement, à cet égard, comme des prestataires de service pour le reste de l'administration.

■ **Contrairement à ses modalités, le principe du concours externe est peu contesté**

Il ressort des débats de la conférence nationale que le concours externe est perçu comme une garantie de recrutement impartial et juste : les agents et les citoyens sont attachés à ce que le concours reste la voie de droit commun pour accéder à la fonction publique. Le concours est également le moyen de remettre à égalité des individus dont les cursus de formation n'ont pas la même valeur symbolique : le fait que tous les candidats puissent passer des épreuves identiques constitue en quelque sorte une nouvelle chance pour ceux d'entre eux qui n'ont pas pu accéder aux écoles ou aux universités les plus prestigieuses.

■ **Les recrutements sans concours sont appréciés des administrations**

Avec 23 % des recrutements externes en catégorie C, le recrutement sans concours s'est rapidement imposé comme un mode de sélection efficace pour les emplois les moins qualifiés. Il présente de nombreux avantages. Du point de vue de l'organisation de la procédure, il est rapide, peu coûteux, souple, relativement simple d'organisation et facile à déconcentrer, y compris vers des établissements publics. Du point de vue de sa capacité à discriminer les candidats de manière pertinente, eu égard aux besoins de l'administration, il permet de limiter la proportion de candidats surdiplômés, d'orienter les recrutements selon l'expérience professionnelle et l'adaptation de la formation initiale, et de prendre en compte les qualités humaines des candidats.

c) Propositions

Proposition n° 16 : identifier, en amont, des viviers potentiels de recrutement et favoriser la mobilité sociale

Afin d'éviter un décalage entre la diversité de la société française et l'origine des agents publics, et en vue d'ouvrir la fonction publique à toutes les compétences dont elle a besoin, il est nécessaire d'agir en amont du concours. Aussi, il est proposé de :

- développer les systèmes de bourses, sur critères sociaux et donc sous condition de ressources, afin de permettre aux meilleurs lycéens et étudiants de préparer des concours administratifs dans de bonnes conditions (une proposition en ce sens a été faite, s'agissant de la préparation au concours d'enseignants, dans le livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant de Marcel Pochard déjà cité) ;
- recenser et prospecter, dans l'ensemble du système de formation, les établissements correspondants aux compétences dont l'administration a besoin et dont elle manque (métiers de la communication, de l'organisation, de la gestion, des ressources humaines, de la stratégie et de l'évaluation, des nouvelles technologies) et y mettre en place, si nécessaire, des modules d'aide à la préparation des concours administratifs.

Signalons, à ce titre, qu'en posant le principe de l'accès à la fonction publique sans limite d'âge, l'article 6 de la loi du 13 juillet 1983 dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 2 août 2005 est venu élargir le vivier de recrutement de la fonction publique. Comme cela a été signalé plus haut, la suppression des limites d'âge subsistantes sera définitive lorsque le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels actuellement en cours d'examen, aura été adopté.

Proposition n° 17 : moderniser l'organisation générale des recrutements

On indiquera, à titre liminaire, que le passage, pour la fonction publique de l'État, d'environ sept cents à une cinquantaine d'unités statutaires réduira considérablement le nombre d'opérations de recrutements.

Afin de renforcer la professionnalisation des métiers du recrutement et de réaliser des économies d'échelle, il est proposé que, pour chaque cadre statutaire ou d'emplois, des concours externes, correspondant au total des besoins identifiés par chaque administration, soient organisés, une ou deux fois par an, soit par une école de formation, quand elle existe, soit par l'employeur choisi d'un commun accord par l'ensemble des administrations concernées (par exemple celle ayant les effectifs les plus importants du cadre en cause), que ce soit au niveau central ou au niveau déconcentré (par exemple au niveau régional si les effectifs à recruter sont suffisants), soit enfin par un opérateur créé, le cas échéant, pour effectuer les opérations de recrutement.

Il apparaît, en outre, souhaitable de développer des concours communs à deux ou trois fonctions publiques, par exemple au niveau régional, pour des cadres statutaires et des cadres d'emplois équivalents.

Il importe, enfin, de renforcer l'attractivité des concours en faisant apparaître, dès leur ouverture, les familles de métiers et les types de postes offerts dans l'ensemble des administrations ainsi que leur nombre. Cela permettra, d'une part, de s'assurer de la motivation et de « l'employabilité » des futurs lauréats et, d'autre part, d'attirer ceux qui,

dans leur cursus universitaire, ont décidé de se spécialiser dans l'exercice d'un métier et ne s'orienteront vers la fonction publique que si celle-ci leur offre la possibilité d'exercer le métier qu'ils ont choisi, au moins au début de leur carrière (ex : contrôleur de gestion, gestionnaire de ressources humaines). Toutes ces informations devraient obligatoirement être diffusées sur la bourse de l'emploi public (cf. 3.4.3 Employer).

Proposition n° 18 : professionnaliser les modes de recrutement par concours externes

Cinq actions, rejoignant les conclusions du rapport Desforges, sont proposées :

- définir de manière précise, pour chaque cadre statutaire, les compétences à sélectionner en fonction des besoins à moyen terme de la fonction publique (déclinaison opérationnelle des analyses menées dans le cadre de la GPEEC cf. paragraphe 3.1.1) ;
- organiser des concours comprenant trois composantes : la première serait de nature professionnelle (étude de cas ou mise en situation) ; la deuxième tendrait à apprécier le niveau général du candidat (il conviendra pour les concours d'accès à des cadres de niveau II, de proscrire tout sujet faisant référence à des formations universitaires – par exemple des questions juridiques) ; la troisième serait centrée sur son potentiel humain ; le cas échéant, des épreuves spécifiques, orales ou écrites, pourraient être organisées pour chaque spécialité d'un cadre statutaire ou d'un cadre d'emplois ;
- former les membres des jurys et faire en sorte qu'ils aient des profils diversifiés ; on pourrait ainsi réserver la participation à un jury aux agents dont la valeur professionnelle a été évaluée « bonne » ou « très bonne » au cours des cinq dernières années (cf. paragraphe 3.4.4 Évaluer) ;
- s'appuyer sur des professionnels du recrutement (transfert de compétences, logistique) ;
- valoriser la fonction de membre de jury dans la carrière des agents.

Le rééquilibrage des épreuves de concours en faveur des compétences professionnelles et du potentiel humain devrait permettre à certaines catégories de populations qui ont moins facilement accès aux formations académiques, notamment les jeunes issus de l'immigration, d'être plus largement représentés dans la fonction publique de demain.

Proposition n° 19 : étendre la troisième voie d'accès à la fonction publique, mais en réformant le dispositif actuel de recrutement

S'agissant de l'accès à la fonction publique de personnes souhaitant y mener une « seconde carrière », il est proposé de les recruter initialement, soit par contrat, avant d'envisager une intégration (cf. chapitre 3.3), soit, quand cela apparaît possible, d'utiliser le mécanisme de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, afin de les intégrer directement dans un cadre statutaire ou un cadre d'emplois.

Proposition n° 20 : renforcer le rôle de la période de stage

Compte tenu de l'importance de la décision de recrutement à l'issue de la période de stage, il est proposé (cf. paragraphe 3.4.7 Former) qu'une formation spécifique à la prise d'un poste précis, notamment la première, soit délivrée à chaque agent en complément de celle qu'il a éventuellement reçue dans une école de formation. Une évaluation de la période de stage, notamment au vu des compétences recherchées, doit être effectuée. Ce ne doit être qu'au vu de cette évaluation que l'administration arrête sa décision de titularisation¹²⁵. La durée de la période de stage doit courir à compter de la première affectation, la période de formation initiale (école en général) n'étant pas comptabilisée.

L'affectation sur le premier poste doit être effectuée par un mécanisme inspiré du droit commun du processus d'affectation (cf. paragraphe 3.4.3 Employer) : c'est l'administration de premier emploi qui choisit, après entretien, et à l'issue du concours, les personnes qu'elle recrute en position de stagiaire. Elle est toutefois tenue de recevoir toutes les personnes reçues au concours qui le demandent.

Si toute administration est tenue de recruter un nombre d'agents égal à celui qu'elle a mis au concours (il n'y a donc pas pour la fonction publique de l'État, de « reçu-collé » à l'issue du concours ; la fonction publique territoriale pourrait, quant à elle, conserver un régime dérogatoire par rapport à ce principe), la période de stage doit, en revanche, lui permettre de ne pas titulariser une personne ne présentant pas les qualités suffisantes.

3.4.3. EMPLOYER

a) Bref rappel du régime existant¹²⁶

- L'appartenance du fonctionnaire à un corps le conduit à être titulaire d'un grade, mais n'implique pas son affectation à une fonction précise. C'est le principe de la séparation (ou de la distinction) du grade et de l'emploi qui est un des fondements de la fonction publique de carrière. La jurisprudence¹²⁷ précise que tout fonctionnaire est en droit de recevoir dans un délai raisonnable une affectation.
- Les décisions d'affectation et de mutation sont prises par l'administration soit dans l'intérêt du service soit à la demande des agents sous réserve de la compatibilité des demandes avec le bon fonctionnement des services et des mutations à caractère prioritaire. L'avis des CAP est demandé soit lorsqu'il existe des tableaux de mutations (mouvements), soit lorsque la mutation emporte changement de la résidence, soit en cas de mutation d'office.

¹²⁵ Cf. l'article 7 du décret n° 94-874 du 7 octobre 1994. Il conviendra pour l'application de cette proposition soit d'élargir la notion d'insuffisance professionnelle soit de prévoir les autres cas de non-titularisation.

¹²⁶ Voir annexe n° 5.

¹²⁷ Décision du Conseil d'État du 11 juillet 1975, Ministre de l'éducation nationale c/ dame Saïd.

b) Le diagnostic : l'affectation sur un poste est aujourd'hui organisée de façon très peu satisfaisante

■ L'affectation sur un poste constitue un moment clé du parcours professionnel d'un agent

En effet, le choix du poste est essentiel pour l'épanouissement de l'agent. Il détermine les compétences qu'il acquerra et donc ce qu'il pourra, ou non, faire par la suite, surtout si on conçoit la carrière comme un parcours professionnel avec des étapes et des apprentissages. Une erreur dans ce choix conduit le plus souvent à une situation d'échec professionnel. Or, les processus actuels d'affectation prennent peu en compte ces éléments essentiels.

■ L'affectation sur un poste constitue l'un des principaux facteurs d'efficacité des organisations

Si l'on souhaite que la fonction publique soit performante, il est essentiel que le processus d'affectation ait pour principale finalité de retenir la personne disposant des compétences et du profil personnel adéquats pour assumer les missions du poste à pourvoir. L'État, les collectivités territoriales et les hôpitaux sont et resteront avant tout des « entreprises de personnel » en raison de leur appartenance au secteur tertiaire et de l'ampleur de leurs réseaux de services de proximité. La qualité du service rendu dépend donc au premier chef de l'implication et de la satisfaction du personnel.

Or, lorsqu'on analyse, au regard des règles comme des pratiques, les processus d'affectation des agents sur des postes, on constate que la fonction publique ne prend pas assez en compte « l'intérêt du service ». Cette situation a trois causes distinctes selon les organisations et les corps concernés :

- l'affectation est le résultat, soit de l'application d'un barème dont, en général, l'ancienneté est le critère déterminant, soit de la décision unilatérale des agents (choix des postes en sortie d'école selon le rang de classement) ;
- les services employeurs sont en règle générale peu consultés, la décision d'affectation relevant essentiellement du service central du personnel ; cette anomalie n'épargne pas la haute administration (par exemple, sauf exception, les préfets ne choisissent pas leurs proches collaborateurs) ;
- certains services employeurs ne disposent ni des outils, ni des compétences leur permettant de formuler correctement leurs besoins réels, alors qu'il s'agit d'un exercice délicat nécessitant une vision stratégique et prospective de l'organisation en cause.

■ Alors qu'ils devraient être un critère pour déterminer les affectations, le profil et les résultats attendus pour un poste à pourvoir ne font l'objet d'aucune formalisation

Ce qui frappe, lorsque l'on étudie les organisations performantes (celles qui atteignent les objectifs que leur responsable leur a fixés), qu'elles soient publiques ou privées, c'est la vision claire qu'ont les chefs de service du rôle de chaque agent dans sa contribution à l'atteinte de l'objectif général. Dans ces conditions, ils peuvent à la fois identifier les compétences dont ils ont besoin et les trouver, faire partager à leurs collaborateurs leur vision, mesurer régulièrement leur apport, enfin, apporter, au fur et à mesure, les correctifs nécessaires.

Or, force est de constater que, si les pratiques sont très variées et si des progrès ont été effectués dans le sens d'un meilleur management, encore trop d'agents ne disposent pas d'une véritable fiche de poste à jour et les chefs de service analysent trop souvent leurs besoins en termes de corps et non de postes ou de fonctions à occuper.

■ Certains agents n'arrivent pas à trouver d'affectation satisfaisante soit au regard de leur désir professionnel soit de leur vocation statutaire

Même s'il s'agit d'une minorité, certains agents sont en situation d'échec professionnel chronique. Or, l'administration semble mal outillée pour traiter ces situations. Elle se contente en général de maintenir les agents en situation d'échec sur des postes sans réelle activité ou sous qualifiés. Les raisons de ces situations d'échec professionnel peuvent être de plusieurs ordres : difficultés personnelles, perturbations psychologiques, insuffisance de l'encadrement, absence d'anticipation des évolutions, comportements fautifs de certains agents. L'administration doit aider à la reconversion des agents, soit qui le souhaitent, soit qui éprouvent des difficultés passagères, et sanctionner ceux dont l'attitude professionnelle constitue un manquement à l'obligation de servir.

c) Propositions : un processus d'affectation transparent où le rôle de l'employeur direct est renforcé

Proposition n° 21 : créer un véritable marché de l'emploi public

Il est proposé que, pour chaque poste vacant ou susceptible de l'être (ou pour un ensemble de postes vacants similaires), l'administration concernée publie préalablement, via internet, sur une **bourse de l'emploi public**, concernant les trois fonctions publiques, le ou les postes vacants, en précisant, pour chacun d'entre eux, les points suivants : s'il sera pourvu à l'issue d'un recrutement externe ou par mutation ; le contenu détaillé des fonctions à exercer ; le profil des candidats attendus ; la rémunération fonctionnelle correspondant au poste à pourvoir (s'ajoutant à la rémunération statutaire c'est-à-dire celle du grade de l'agent) ; la durée envisagée des fonctions.

Cette proposition consiste à généraliser et à unifier les bourses existantes (la première était accessible par Minitel !), ce qui est en cours pour l'État (l'appel d'offres est lancé). Cela permettra de rendre effectif le principe de transparence que nombre d'employeurs appellent de leurs vœux, mais n'appliquent pas véritablement aujourd'hui. Le caractère obligatoire de cette procédure est essentiel. Il comporte deux principaux avantages : pour l'ensemble des agents, celui du caractère équitable du processus d'affectation, car toutes les personnes ont accès à l'information leur indiquant qu'un service recherche un agent pour assurer un poste donné ; pour les services, celui de pouvoir avoir accès au plus large vivier possible.

En outre, afin d'accroître la mobilité professionnelle, fonctionnelle ou géographique, il est nécessaire que les agents des trois fonctions publiques puissent mettre en ligne leur curriculum vitae normalisé sur le site de la bourse de l'emploi public. Ce type de service a été développé par certains centres de gestion de la fonction publique territoriale et a connu un vif succès.

Proposition n° 22 : affecter chaque agent dans le cadre d'une convention établie entre lui et son employeur

■ L'organisation des mutations

Le droit commun

Les personnes intéressées par un poste répondraient par voie électronique sur la base d'une fiche de candidature et d'un curriculum vitae normalisés. L'administration ayant déclaré l'emploi vacant procéderait à un premier examen des candidatures, sur la base de ces fiches, puis recevrait pour un entretien individuel les candidats qu'elle aurait sélectionnés, afin de décider de la personne qu'elle retient. Ce choix doit relever exclusivement du service employeur. Il s'agit de confier aux administrations d'emploi les moyens d'assumer leurs responsabilités, ce qui est la condition de leur efficacité. Cette méthode constituerait un signal fort pour la cohérence et la crédibilité des principes d'autonomie et de responsabilité de gestion établis par la LOLF et qui font du chef de service un acteur clef de la performance des administrations. En outre, un tel système, plus ouvert et plus fluide qu'aujourd'hui, doit permettre également de faciliter les changements d'affectation pour raisons familiales.

Dans la future organisation comprenant des cadres statutaires et des cadres d'emplois communs ou homologues aux trois fonctions publiques, un changement d'affectation pourra s'opérer dans la très grande majorité des cas sans détachement, y compris entre employeurs différents. Ainsi, l'agent qui se sera porté candidat et qui sera choisi par son nouvel employeur sera placé en situation d'affectation, en demeurant, le plus souvent, dans son cadre d'origine.

La gestion des mouvements

On veillera tout d'abord à limiter les mouvements (avec tableaux de mutations) aux ensembles d'emplois qui doivent être pourvus au même moment, pour les besoins du service, comme c'est le cas pour les enseignants. Ensuite, dans le cas d'un tel mouvement de personnels coordonné dans le temps et concernant un nombre important d'agents, il est essentiel que le chef du service dans lequel des emplois sont déclarés vacants puisse avoir le choix des personnes qui seront affectées. Le livre vert de Marcel Pochard sur l'évolution du métier d'enseignant déjà cité va dans ce sens lorsqu'il préconise « un rôle accru des chefs d'établissement dans les procédures d'affectation ». Enfin, comme c'est déjà le cas dans cette hypothèse, notamment au ministère de l'éducation nationale, des « postes à profil » doivent être pourvus selon la méthode de droit commun décrite ci-dessus. La proportion de postes à profil pourrait être accrue.

Pour le reste, il est possible de combiner l'utilisation d'un barème (dont il est par ailleurs proposé qu'il tienne davantage compte des emplois difficiles occupés par l'agent et du critère du rapprochement familial) et la nécessaire individualisation du processus de recrutement. Ainsi, il est proposé que le barème, qui n'est qu'indicatif et n'a pas de fondement juridique, ait pour objet d'établir une présélection de plusieurs candidats et que le choix final incombe au chef de service ou d'établissement, en fonction des compétences requises et après un entretien avec

celles des personnes qu'il aura retenues au vu de la présélection et de candidatures spontanées, en veillant à prendre en compte les obligations légales relatives au rapprochement familial.

Qu'il s'agisse de la procédure de droit commun ou de mouvements, les changements d'affectation (sauf, bien sûr, en cas de mutation d'office) ne seraient pas soumis à l'avis des CAP. En effet, il ne s'agit pas d'un acte relatif à la carrière statutaire de l'agent (contrairement aux promotions) mais à l'évolution de son emploi, qui relève de l'appréciation de l'administration faite dans l'intérêt du service, sous le contrôle du juge, conformément au principe de séparation du grade et de l'emploi. Par ailleurs, dans la nouvelle procédure proposée, le changement d'affectation est effectué à la demande de l'agent et il ne s'agit donc pas d'une mobilité subie, mais choisie. En revanche, un bilan annuel des mutations des agents de chaque cadre statutaire ou d'emplois serait présenté en CAP.

La diminution du besoin de recours au détachement

Dans le futur ensemble de cadres statutaires ou d'emplois, le changement d'affectation ne nécessitera plus, en principe, de détachement. En effet, l'harmonisation indiciaire des cadres, d'une part, et des règles de promotions, d'autre part, diminuera considérablement l'utilité d'un éventuel détachement. La position de détachement ne trouvera plus à s'appliquer que dans des cas limités : pour accéder, soit à des cadres statutaires correspondant à des fonctions juridictionnelles, soit aux corps de la magistrature (hors du champ de la réforme proposée), soit à un emploi dans une administration étrangère ou internationale, ou encore dans un organisme de droit privé chargé d'une mission d'intérêt général, soit enfin à un emploi de contractuel.

■ **La convention d'affectation**

Au cours des débats de la conférence nationale, l'idée de formaliser dans un document la mission que confie l'administration à l'agent, les résultats qu'elle attend ainsi que les éléments de rétribution qu'elle estime opportun d'associer au poste, a été avancée à plusieurs reprises. Cette évolution avait déjà été suggérée dans le rapport public 2003 du Conseil d'État consacré aux perspectives pour la fonction publique.

Cinq points essentiels pourraient être traités : le contenu des fonctions exercées, et, le cas échéant, les exigences déontologiques particulières qui pourront en découler, leur durée, les objectifs assignés à l'agent, la rémunération fonctionnelle (c'est-à-dire la rémunération liée au poste, avec le montant de la part fixe et de la part variable liée aux résultats de l'agent au regard des objectifs assignés ; cf. paragraphe 3.3.5), enfin les besoins de formation liés au nouveau poste. Ces points résultent pour l'essentiel de la fiche de poste mise en ligne sur la bourse d'emplois publics. Ils seront mentionnés dans une annexe à la décision d'affectation. L'ensemble constituera la convention d'affectation de l'agent qui servira de référence pour l'évaluation périodique de l'agent. Malgré son appellation, cette convention aura le caractère d'un acte unilatéral.

La question de la fin d'affectation est, elle aussi, essentielle. Il apparaît, à cet égard, nécessaire de mettre fin, dans l'intérêt des intéressés et du service, à l'immobilité érigée comme règle de droit commun. Celle-ci est en effet un frein à la motivation individuelle et à l'efficacité. La mobilité correspond, en outre, à une demande constante des agents. C'est pour cette raison que la durée d'exercice des fonctions doit faire partie intégrante de la décision d'affectation. Il est proposé, afin d'assurer

la stabilité nécessaire, d'une part, à l'acquisition des compétences, d'autre part, à la vie personnelle de l'agent, que cette durée soit comprise, en règle générale, entre 3 et 5 ans. À l'issue de cette période, l'agent pourra, bien sûr, être maintenu sur le même poste, sans nouvel avis de vacance, par une décision expresse. Exceptionnellement, la durée d'affectation pourra être plus réduite s'il s'agit de conduire un projet précis à durée limitée. L'affectation peut prendre fin avant son terme dans les cas suivants :

- à la demande de l'agent (changement d'affectation ou autre), sous réserve du respect d'un préavis de trois mois et de l'éventuel accomplissement d'une durée minimale sur le poste dans le cas où la convention le prévoit ;
- à l'initiative de l'administration, dans des cas limitativement énumérés (faute, insuffisance professionnelle confirmée par l'évaluation : cf. paragraphe 3.4.4) ;
- dans le cas d'une mutation d'office dans l'intérêt du service.

■ La formation des chefs de service au choix entre les candidats

Le répertoire des métiers, les dispositifs de cotation des emplois et des postes, la mise en place d'une rémunération fonctionnelle, ainsi que la possibilité de choisir le candidat correspondant le mieux aux compétences recherchées constituent pour les chefs de service des outils précieux afin qu'ils puissent exercer pleinement leurs responsabilités. À cet égard, la désignation pour chaque organisation d'une certaine importance (service déconcentré, lycée, etc.) d'un responsable des ressources humaines apparaît nécessaire.

Cette évolution nécessitera toutefois un important accompagnement des chefs de service eux-mêmes (formation et conduite du changement). Le recours à des conseils extérieurs spécialisés pourra s'avérer nécessaire si l'on souhaite que les nouveaux outils proposés portent rapidement leurs fruits. Plus largement, l'objectif doit être celui d'une véritable professionnalisation de la fonction « ressources humaines », dans l'ensemble des cycles de formation et de management ; à cet égard l'expérience tirée de l'« école de la GRH » lancée en 2007 par la direction générale de l'administration et de la fonction publique est essentielle.

Proposition n° 23 : organiser la sortie de la fonction publique des agents devenus inemployables ou dont la valeur professionnelle est insuffisante

■ Le cas des agents devenus inemployables

Il convient de trouver un équilibre entre plusieurs préoccupations :

- permettre à l'administration d'affecter les agents là où existent des besoins ;
- ne pas laisser en poste les agents qui ont des difficultés récurrentes et importantes les empêchant d'assumer les responsabilités qui leur sont confiées ;
- rendre effective la responsabilité de l'administration gestionnaire qui doit s'assurer de l'employabilité de ses agents, et donc prendre en charge, pendant une durée raisonnable, les adaptations et formations que des évolutions de carrière, de métier ou de techniques peuvent imposer.

Il est ainsi proposé qu'au terme de l'affectation, quelle qu'en soit la cause et en l'absence de nouvelle affectation immédiate de l'agent, celui-ci soit placé en instance d'affectation. Pendant cette période (trois mois), l'administration a l'obligation de proposer deux postes à l'agent concerné (obligation de réemploi), dont un dans la région d'affectation antérieure, et de mettre en place, si l'agent le souhaite, des formations déterminées après un bilan de compétence permettant soit une mise à niveau technique, soit un changement d'activité.

À l'issue de cette période de trois mois, si l'agent n'a ni accepté les propositions d'affectation qui lui ont été faites ni trouvé lui-même une autre affectation, au travers de la bourse de l'emploi public, il est proposé d'utiliser la procédure de réorientation professionnelle prévue par le projet de loi sur la mobilité et les parcours professionnels en cours d'examen.

■ Le cas des agents dont la valeur professionnelle est insuffisante

Les textes prévoient déjà ¹²⁸ la possibilité de licenciement pour insuffisance professionnelle. Toutefois, le très faible recours à cette possibilité (une vingtaine de cas en 2006) conduit à s'interroger sur les pratiques de management et sur le dispositif juridique actuel. La procédure à suivre est celle qui existe en matière disciplinaire. Il n'est pas proposé de la modifier. Cela conduirait en effet à encore complexifier les règles procédurales sans que l'on puisse avancer de raisons justifiant que les garanties soient différentes en matière d'insuffisance professionnelle à celles offertes en matière disciplinaire.

En ce qui concerne les critères de fond du licenciement pour insuffisance professionnelle, il est proposé de retenir celui tiré de l'évaluation : un agent, dont la valeur professionnelle aura été estimée insuffisante de manière répétée, pourrait faire l'objet d'un licenciement pour ce motif.

¹²⁸ Article 70 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, article 93 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et article 88 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

3.4.4. ÉVALUER

a) Bref rappel du régime existant ¹²⁹

- Le statut général prévoit la notation et l'appréciation du fonctionnaire. Ce principe s'applique aux trois fonctions publiques.
- L'administration ayant constaté que les dispositifs en vigueur (le décret du 14 février 1959) étaient insuffisants, une réforme a été menée en 2002, après plusieurs tentatives infructueuses, tendant, d'une part, à ajouter à la notation, un dispositif d'évaluation, d'autre part, à réformer les règles d'avancements d'échelon pour tenir compte de la notation, en réduisant ou majorant « l'ancienneté moyenne exigée par le statut du corps pour accéder d'un échelon à l'échelon supérieur » ¹³⁰. Un calcul complexe détermine un contingent de majorations à distribuer.
- Devant les difficultés rencontrées par la mise en œuvre de la réforme de 2002, un rapport a été demandé en 2006 à Jean-Pierre Weiss sur l'évaluation et la notation des fonctionnaires de l'État ; le gouvernement en a tiré l'objectif du remplacement de la notation par un entretien professionnel, dont la mise en œuvre est engagée à titre expérimental par les ministères qui le souhaitent depuis septembre 2007. Un mécanisme de réduction et de majoration d'ancienneté a toutefois été maintenu ¹³¹.

b) Diagnostic : le dispositif d'évaluation issu de la réforme de 2002 s'avère complexe et contre productif

■ Inspiré par de bons motifs, le dispositif mis en place en 2002 est un échec

Ainsi que l'a souligné le rapport de Jean-Pierre Weiss précité, le dispositif mis en place en 2002, qui se surajoute à la notation, est peu compréhensible et paradoxal car si l'accent est mis, à juste titre, sur l'évaluation, seule la notation compte pour la carrière de l'agent. Le dispositif est critiqué, tant par les agents que par les responsables d'encadrement, en raison, d'une part, de ses conséquences dérisoires sur la rémunération ou sur la promotion, d'autre part, du peu d'intérêt de certains chefs de service pour leur rôle d'évaluateurs se traduisant le plus souvent par une répartition peu satisfaisante des notes (éventail très serré compris en général entre 18 et 20), mais aussi par des délais entre les évaluations et la période évaluée supérieurs parfois à six mois.

Cet échec a plusieurs causes :

- le dispositif est trop complexe pour être compris et appliqué par tous, et donc pour être efficace ;
- le processus d'évaluation/notation n'est pas au cœur du mode de « reconnaissance » de l'agent (rémunération, promotion, affectation, formation, sanction) et la faiblesse des avantages réels associés à une bonne évaluation a contribué à décrédibiliser définitivement l'exercice ;

¹²⁹ Voir annexe n° 5.

¹³⁰ Articles 11 à 15 du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 applicables depuis le 1^{er} janvier 2005.

¹³¹ Décret 2007-1365 du 17 septembre 2007.

- la fonction d'encadrement est elle-même insuffisamment évaluée ainsi que mal accompagnée ;
- la légitimité du processus d'évaluation et l'autorité de l'évaluateur sont mises en cause.

Pourtant, les débats de la conférence nationale ont mis en évidence le désir de tous de pouvoir s'appuyer sur un processus d'évaluation objectif, juste et efficace afin d'accompagner les agents dans leur déroulement de carrière, d'améliorer le dialogue et la compréhension au sein des équipes de travail, et, bien sûr, de pouvoir reconnaître les mérites de chacun.

■ **L'évaluation des agents doit constituer une des modalités de la politique générale d'évaluation des administrations**

Du fait de la mise en place de la réforme budgétaire résultant de la LOLF, l'administration doit progressivement se soumettre à une évaluation généralisée : celle des organisations, des procédures ou des politiques publiques. Dans ce contexte, l'évaluation des agents constitue l'aboutissement de ce mouvement qui tend à généraliser la fixation d'objectifs transparents et la mesure des résultats obtenus.

c) Propositions

Proposition n° 24 : remplacer la notation par un mode d'évaluation moderne

La notation, infantilisante et qui a quasiment perdu toute pertinence, doit être définitivement supprimée et remplacée par l'évaluation. Pour cela, l'évaluation doit jouer un rôle décisif dans la modernisation de la gestion des ressources humaines. Un effort considérable de la part des employeurs publics sera nécessaire.

Ainsi que l'indique le décret du 17 septembre 2007, l'évaluation doit permettre à un agent et à son supérieur hiérarchique (ou, pour les enseignants, par le chef d'établissement après avis des inspecteurs ou inspecteurs généraux) d'apprécier ou de préciser ensemble :

- le travail effectué par l'agent ;
- ses résultats, notamment au regard des missions qui lui ont été confiées, des objectifs qualitatifs et quantitatifs qui lui ont été assignés et des moyens dont il a disposés pour les atteindre ;
- sa valeur professionnelle ;
- ses besoins, notamment de formation, et ses perspectives de carrière et de parcours professionnel ;
- les objectifs attendus pour la période à venir.

L'évaluation doit être définie de façon précise, tant en ce qui concerne les règles de procédure que les critères de fond, afin de garantir à l'agent la pertinence, l'objectivité et l'équité de l'appréciation périodique qui est portée sur lui. Il apparaît souhaitable que les critères fondamentaux d'évaluation soient définis réglementairement, la convention d'affectation pouvant utilement les décliner selon le contexte particulier du poste.

L'évaluation doit être périodique (en principe une fois par an). Elle ne doit pas être conduite au-delà du mois qui suit la période évaluée. Des évaluations intermédiaires plus légères (clause de rendez-vous) doivent pouvoir être mises en place notamment quelques mois après une première affectation. Enfin, à l'issue d'une affectation, une évaluation-bilan doit être effectuée.

Le supérieur hiérarchique, au terme de l'entretien d'évaluation, apprécie, au regard des critères et objectifs prédéfinis, la valeur professionnelle de l'agent pendant la période écoulée en choisissant une des quatre possibilités suivantes : « très bonne », « bonne », « perfectible » ou « insuffisante ».

On doit souligner, en outre, qu'une évaluation de la performance collective pourra être utilement développée, principalement dans deux cas :

- pour des agents de niveau I occupant des postes présentant un degré d'autonomie relativement faible et reposant plutôt sur une activité d'équipe ;
- pour des équipes, encadrant compris, afin de tenir compte de la performance globale indissociable de la bonne coopération de l'ensemble des agents et de la qualité du management exercé.

Elle complétera l'évaluation individuelle.

L'évaluation est conduite par le supérieur hiérarchique direct de l'agent. Toutefois, à la demande de l'un ou de l'autre, l'appui d'un « conseiller » de la direction des ressources humaines peut être apporté, soit en amont soit en aval, selon les situations. Une appréciation insuffisante doit être validée par le supérieur hiérarchique de l'agent évaluateur après entretien avec l'agent évalué. L'évaluation est un acte susceptible de recours.

Propositions n° 25 : faire de l'évaluation l'élément central d'évolution de la carrière

Pour faire de l'évaluation un élément central, et non plus accessoire, de la carrière statutaire et fonctionnelle de l'agent, il faut que celle-ci devienne le principal facteur de toute décision positive ou négative concernant la carrière.

Ainsi, la partie variable de la rémunération doit être exclusivement liée à cette appréciation. Elle sera nulle si la valeur professionnelle de l'agent est « insuffisante » et maximale si elle est « très bonne ». La détermination du niveau de cette partie de la rémunération doit donc être effectuée en même temps que l'évaluation (cf. paragraphe 3.4.6).

L'appréciation portée sera aussi prise en compte pour l'avancement d'échelon, de grade ou de cadre statutaire ou d'emplois (cf. paragraphe 3.4.5).

Bonne pratique : le ministère des affaires étrangères, s'appuyant sur les dispositions de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, entend réviser en 2008 sa procédure d'évaluation en remplaçant la notation par un « entretien professionnel » avec le supérieur direct faisant le point de l'atteinte des objectifs, du développement des compétences (besoins en formation) et donnant lieu à une recommandation en matière de modulation de la partie « mérite » de la rémunération indemnitaire, et de propositions relatives à l'avancement de grade ou de corps.

La première évaluation insuffisante doit être considérée comme une alerte pour l'agent, pour l'encadrement et pour les services chargés de la gestion des ressources humaines. Elle doit déclencher un diagnostic sur les causes de la situation constatée (difficultés personnelles, professionnelles, organisationnelles) ; le cas échéant, des mesures d'accompagnement (formation, etc.) ; dans tous les cas, une nouvelle évaluation effectuée dans les trois mois.

Lorsque l'évaluation insuffisante a été confirmée au bout de trois mois, le service employeur peut mettre fin, avec préavis, à l'affectation.

Enfin, la responsabilité des encadrants doit être rappelée et accompagnée notamment par des formations adéquates. La qualité de l'exercice de responsabilités d'encadrement doit elle-même être un critère essentiel d'évaluation pour les agents qui assument ce type de responsabilités.

3.4.5. PROMOUVOIR

a) Bref rappel du régime existant¹³²

- La promotion consiste, aujourd'hui, à changer de grade ou de corps. Aucune de ces évolutions n'est de droit.
- L'avancement de grade, au sein d'un même corps, advient selon plusieurs modalités¹³³ : « au choix » par inscription sur un tableau d'avancement (c'est la modalité la plus courante), par voie d'examen professionnel, éventuellement complété de la consultation du dossier de l'agent, ou par voie de concours professionnel.
- Le changement de corps, en général assimilé à une promotion, advient, lui aussi, selon plusieurs modalités : par concours interne, par liste d'aptitude, par accès direct (tour extérieur) pour les fonctionnaires de catégorie A, ou par intégration après détachement entre corps de même catégorie.
- La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a introduit¹³⁴ un dispositif de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle permettant, pour les promotions par voie de concours ou examen professionnels et par inscription sur une liste d'aptitude, de tenir compte non seulement de la valeur professionnelle des agents, mais aussi des acquis de leur expérience professionnelle.
- En général, les statuts particuliers prévoient une condition d'ancienneté pour chaque type de promotion.
- Depuis la mise en place de la LOLF, les possibilités de promotion de grade sont déterminées par l'application d'un ratio dit « promu/promouvable » déterminé pour chaque corps par le ministère gérant le corps concerné et les ministères chargés de la fonction publique et du budget.
- Les possibilités de promotion par corps sont, en règle générale, encadrées par des proportions minimale et maximale fixées par les statuts particuliers.
- S'agissant de la fonction publique de l'État, l'évolution indiciaire moyenne des agents, liée aussi bien à l'ancienneté qu'aux différents types de promotion, est d'environ 2 % par an (mesuré par le glissement vieillesse technicité, dit GVT).

¹³² Voir annexe n° 5.

¹³³ Article 58 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 pour la fonction publique de l'État.

¹³⁴ Articles 5 et 6 de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

b) Diagnostic : la promotion est trop peu liée à la manière de servir des agents et conduit parfois à des stratégies individuelles néfastes

■ La promotion ne s'appuie pas suffisamment sur l'évaluation de la manière de servir

Les promotions par examen professionnel, concours professionnel et concours interne ne tiennent pas assez compte de la manière de servir ou de l'expérience professionnelle¹³⁵. Seules, en principe, les promotions « au choix » et au « tour extérieur » sont censées prendre en compte la manière de servir, mais lorsqu'il en est ainsi, de façon peu transparente. En pratique, l'ancienneté est très souvent le critère principal, parfois le seul, malgré l'illégalité qui en découle¹³⁶, des promotions au choix.

Enfin, on relèvera que le mécanisme de « promotions au choix » est également parfois critiqué pour des raisons opposées : il serait l'expression d'une forme de « favoritisme ».

■ La promotion par concours interne est inadaptée

Cette inadaptation est unanimement reconnue, y compris parmi ceux qui en ont bénéficié (cf. paragraphe 3.4.2). Tous regrettent d'avoir à repasser, parfois à un âge avancé, par un processus de sélection de type académique et non professionnel, de ne pas pouvoir valoriser les qualités professionnelles dont ils ont fait preuve, et d'être contraints à un tel investissement personnel, alors qu'ils sont souvent engagés dans la construction d'une vie familiale.

■ Les agents sont amenés à développer des « stratégies » de carrière contre-productives

Dans le système actuel, deux stratégies au moins permettent aux agents d'améliorer leurs chances d'obtenir une évolution de carrière favorable. Les deux conduisent à avoir un parcours professionnel totalement indépendant des besoins du service public. La première consiste à trouver un emploi laissant le temps de préparer les concours internes dans les meilleures conditions. La seconde consiste à être rattaché à une administration dans laquelle les possibilités de promotions sont supérieures aux autres.

Deux éléments positifs doivent toutefois être soulignés. En premier lieu, les examens professionnels avec épreuves en nombre réduit et à vocation professionnelle sont plébiscités comme constituant une avancée certaine. En second lieu, les responsabilités souvent confiées à l'issue des promotions de corps, que ce soit à la suite d'un concours interne ou du tour extérieur, constituent, pour les agents promus, une réelle accélération de carrière qu'il convient de conserver dans le futur dispositif.

¹³⁵ *Malgré leur dénomination, les examens professionnels s'apparentent en général à des concours et sont d'ailleurs qualifiés comme tels par le juge administratif (décision du Conseil d'État du 29 juillet 1983, Somma).*

¹³⁶ *L'autorité hiérarchique a en effet l'obligation d'exercer sa compétence au travers de son pouvoir d'appréciation et ne peut se borner à retenir l'ancienneté (décision du Conseil d'État du 2 février 1993, Prulière).*

c) Propositions : simplifier les dispositifs de promotions en les centrant sur le parcours professionnel des agents

Proposition n° 26 : renforcer la sélectivité des promotions de grade

Afin, d'une part, de favoriser les agents les plus méritants, d'autre part, de renforcer l'efficacité de la gestion des ressources humaines, il est proposé que les promotions de grade, s'opèrent exclusivement au regard de deux critères : l'évaluation des agents et la nature des postes occupés. La promotion serait décidée par l'administration après avis de la CAP.

Les agents ayant occupé pendant une certaine durée (trois ans, par exemple) un ou plusieurs postes comportant des responsabilités ou des sujétions professionnelles particulièrement lourdes, identifiées comme telles par le répertoire des métiers et des postes, pourraient bénéficier d'un avancement de grade accéléré.

Il est aussi proposé que l'accès au dernier grade de chaque cadre statutaire ou d'emplois soit conditionné au fait d'avoir occupé, pendant 3 ans au moins au total, un ou plusieurs postes comportant des responsabilités ou des sujétions professionnelles particulièrement lourdes (cf. répertoire des métiers et des postes). Cela contribuera à « flécher » des parcours de carrière dynamique (« parcours de promotion ») pour les agents.

Bonne pratique : le ministère de l'intérieur, pour le corps des commissaires de police nationale, a mis en place un système de contractualisation sur les postes difficiles, avec des avantages concédés, les uns dépendant de la difficulté même du poste, d'autres dépendant des résultats obtenus. Pour les officiers, la mobilité est géographique ou fonctionnelle et intervient au moment de l'avancement de grade.

Pour les cadres statutaires ou d'emplois de niveau III et IV, l'accès au dernier grade pourrait aussi, dans certains cas, être conditionné à l'occupation de certains emplois (grade fonctionnel). Enfin, il est proposé de maintenir le ratio promus-promouvables, afin de réguler le volume des promotions.

Proposition n° 27 : permettre l'accès à un cadre statutaire ou à un cadre d'emplois de catégorie supérieure sur la base d'une sélection professionnelle modernisée se substituant au concours interne

Il est proposé qu'un agent soit susceptible d'accéder à un cadre de catégorie supérieure s'il remplit deux conditions cumulatives :

- avoir démontré sa valeur professionnelle dans son cadre ; cette condition sera réputée remplie au regard des évaluations et des postes caractérisés « parcours de promotion » selon un dispositif similaire à celui prévu pour les promotions de grade ;
- avoir démontré qu'il dispose d'une qualification professionnelle lui permettant d'accéder au cadre de niveau supérieur ; cette qualification peut soit résulter de la reconnaissance des acquis de l'expérience selon un dispositif similaire à celui

prévu par la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, soit être vérifiée par un bilan de compétences.

Les personnes remplissant ces conditions sont promouvables. Le choix, parmi elles, des personnes promues se ferait, soit après entretien avec un jury, soit, sur proposition de l'administration, après avis de la CAP. L'accès à un nouveau cadre statutaire ou d'emplois doit être accompagné d'une formation spécifique.

Les modalités nouvelles de sélection professionnelle devront tenir compte de l'insuffisante représentation des femmes dans les emplois de direction de la fonction publique. Il est en effet souhaitable, sans fixer de quotas, que la proportion de personnes du même sexe constituant l'encadrement supérieur corresponde le plus possible à la proportion dans l'ensemble du vivier des emplois de niveau IV. Il appartiendra à chaque employeur public de prendre notamment en compte cet objectif dans la gestion des promotions dans les cadres statutaires ou d'emploi supérieurs, au sein desquels les cadres dirigeants d'une filière sont généralement choisis.

Proposition n° 28 : doter chaque organe employeur (ministère, service déconcentré, établissement public administratif) de commissions administratives paritaires permettant de statuer sur les promotions de l'ensemble de ses agents

Il est proposé que chaque organe employeur puisse créer une CAP par cadre, dès lors que les effectifs correspondants sont supérieurs à un seuil. Dans le cas d'effectifs trop faibles, une CAP serait mise en place pour chaque niveau (catégorie selon la terminologie actuelle).

3.4.6. RÉMUNERER

a) Bref rappel du régime existant ¹³⁷

- La rémunération d'un agent titulaire se compose :
 - du traitement indiciaire ; il est déterminé par l'indice détenu par l'agent ; le traitement indiciaire est par conséquent identique pour tous les agents ayant le même indice (l'indice est lié au niveau d'ancienneté dans un grade donné) ; il représente en moyenne 82 % du revenu des agents de la fonction publique de l'État ;
 - des compléments dits « indiciaires » sont calculés, soit à partir de l'indice détenu par l'agent, soit par un mécanisme de complément d'indice ; l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement sont directement liés à la situation personnelle de l'agent (nombre d'enfants à charge et zone de résidence) tandis que la nouvelle bonification indiciaire (NBI) est un complément indiciaire contingenté par département ministériel et attribué selon un critère de responsabilité ou de technicité lié à au poste occupé ; ils représentent 3 % en moyenne du revenu des agents de la fonction publique de l'État ;

¹³⁷ Voir annexe n° 5.

b) Diagnostic : le système de rémunération actuel rend impossible la mise en place d'une gestion moderne des ressources humaines

■ Les modes de rémunération sont complexes et opaques

La partie principale des rémunérations, liée à la grille indiciaire, a bénéficié au cours des dernières années, d'un réel effort d'harmonisation. La plupart des statuts particuliers se réfèrent à des grilles types, à la suite des simplifications menées sur la base du protocole dit « Durafour » des années quatre-vingt-dix ou plus récemment du protocole Jacob de janvier 2006, qui a globalement redéfini le « standard » commun aux grilles de l'ensemble de la catégorie C. Sur ce point, des progrès restent à faire, mais les difficultés sont ailleurs et appellent une relecture d'ensemble des finalités et mécanismes propres à chaque composante de la rémunération, ainsi que l'ont montré également les travaux de la conférence sociale sur le pouvoir d'achat de l'automne 2007.

La complexité provient essentiellement de l'empilement de dispositifs et l'absence de lisibilité résulte du détournement fréquent de la finalité des différentes composantes de la rémunération. Ainsi, par exemple, alors que la NBI visait à rétribuer les contraintes techniques ou fonctionnelles liées à certains postes, elle a souvent, en pratique, été considérée comme une prime attachée à la personne. Surtout, la part indemnitaire demeure marquée à la fois par une absence de transparence et une hétérogénéité des pratiques qui, se fondant sur des textes disparates, ont trop souvent perdu tout véritable objectif managérial.

Ensuite, il existe entre employeurs publics ou entre ministères des inégalités considérables. C'est ainsi que, en dehors même du cas particulier du ministère de l'éducation nationale, le niveau moyen des primes des agents de catégorie A de certains ministères est, à indice moyen équivalent, égal au double de celui d'autres ministères. De plus, à l'heure de la transparence et de la recherche de l'efficacité de l'administration, le fait que les rémunérations les plus élevées de l'ensemble des agents publics, directeurs d'administration centrale compris, restent celles des conservateurs des hypothèques est tout à fait incompréhensible. On soulignera enfin que, malgré une nette amélioration au cours de ces dernières années, certains textes relatifs aux rémunérations ne sont toujours pas publiés au journal officiel.

Enfin, sur un autre plan, on doit regretter l'insuffisante attention portée à l'accompagnement social ou matériel de la vie des agents, comme le font beaucoup de grandes entreprises privées (aides au logement, à la restauration ou à la mobilité, accès à des garanties de protection sociales complémentaires, etc.). À cet égard, le gouvernement a choisi, dans le cadre des négociations qu'il a ouvertes à l'issue de la conférence sur le pouvoir d'achat, de donner désormais une place significative à ces questions.

■ La modulation des rémunérations est trop faible

On soulignera d'abord l'extrême écrasement des rémunérations : c'est ainsi que, dans la fonction publique de l'État, un cadre (catégorie A) gagne seulement 50 % de plus, en moyenne, qu'un agent de catégorie C (niveau des employés ou des ouvriers).

Ensuite, pour l'ensemble de la fonction publique de l'État, la part de la rémunération indemnitaire dans la rémunération totale est de 15 % en moyenne. Cette proportion est très insuffisante, s'agissant de la seule possibilité de faire éventuellement varier la rémunération selon, d'une part, la difficulté du poste, et, d'autre part, les résultats individuels de l'agent.

La modulation est trop faible pour deux raisons. La part variable ne représente d'abord qu'une fraction de la part indemnitaire (qui, on l'a vu, est déjà faible) en raison de l'existence de nombreuses primes « fixes ». Ainsi, avec un taux moyen actuel de primes de 9 %, le ministère de l'éducation nationale et de la recherche serait dans

l'incapacité, s'il le décidait, de mettre en œuvre une politique de rémunération au mérite significative. Il existe, ensuite, encore trop de réticence, même si la situation est différente selon les administrations et les corps, à moduler de manière significative la rémunération des agents sur le critère de la valeur professionnelle des agents.

Au total, peu d'administrations ont pour l'instant développé la rémunération au mérite de leurs agents, pourtant préconisée depuis plusieurs années ¹³⁸.

Enfin et surtout, la modulation ne repose qu'insuffisamment sur des critères pertinents, dans la mesure où les principaux déterminants de la part indemnitaire d'un agent ne sont liés ni au poste occupé ni à sa valeur professionnelle, mais au corps auquel il appartient. L'absence d'un outil d'évaluation individuelle objectif, juste et efficace explique bien sûr largement cette situation.

■ Les comparaisons avec le secteur privé sont majoritairement défavorables et de façon croissante

Les comparaisons salariales avec le secteur privé mettent en évidence le fait que la catégorie C est en moyenne mieux payée dans l'administration que dans le secteur privé – employés et ouvriers – (+ 18 % pour la fonction publique de l'État et + 3 % pour la fonction publique territoriale), que la catégorie B est légèrement mieux rémunérée (+ 4 %) dans le secteur privé (professions intermédiaires), qu'enfin la catégorie A ¹³⁹ est nettement mieux rémunérée dans le secteur privé (+ 47 %). En outre, à niveau de responsabilité égale, les rémunérations des cadres dirigeants du secteur privé sont de 300 à 400 % supérieures (hors stock-options) à celles des directeurs d'administration centrale ¹⁴⁰.

On constate enfin une érosion relative des rémunérations des agents des collectivités publiques, au cours des dix dernières années, par rapport à celles des salariés du secteur privé. C'est ainsi que, s'agissant de la rémunération totale nette moyenne, l'écart entre, d'une part, les agents titulaires de l'État et, d'autre part, les salariés du secteur privé, qui était, au bénéfice des premiers, de 13 % environ en 1995, est tombé à 7 % en 2005.

c) Propositions

Un diagnostic similaire a pu être posé, dans le cadre de la conférence sur le pouvoir d'achat évoquée plus haut, par les signataires des différents relevés de conclusion ¹⁴¹ approuvés le 21 février 2008 par l'administration, quatre organisations syndicales et la fédération hospitalière de France. Les propositions qui suivent s'inscrivent dans la suite de ce diagnostic partiellement partagé.

¹³⁸ Celle-ci a été généralisée en 2005 pour les directeurs d'administration centrale (environ 200 personnes) et sera étendue, en 2008, à l'ensemble des emplois de direction de l'État (quelques milliers). Elle est expérimentée, en outre, pour d'autres emplois, dans quelques ministères. Elle reste donc encore peu utilisée.

¹³⁹ Éducation nationale comprise.

¹⁴⁰ Rapport sur la rémunération des directeurs d'administration centrale, Jean-Ludovic Silicani, avril 2004

¹⁴¹ Relevé de conclusions relatif au nouveau cadre des négociations salariales dans la fonction publique ; relevé de conclusions relatif au dispositif de garantie de pouvoir d'achat du traitement indiciaire dans la fonction publique ; relevé de conclusions relatif aux carrières et aux politiques indemnitaires dans la fonction publique ; relevé de conclusions relatif à l'indemnisation des comptes épargne-temps dans la fonction publique ; relevé de conclusions relatif à l'amélioration des politiques sociales pour mieux prendre en compte les besoins des agents de la fonction publique.

Propositions n° 29 : distinguer, dans la rémunération des agents, une composante liée au grade et une autre liée à l'emploi

Il est proposé de rénover et de simplifier profondément le régime actuel de rémunération afin de le rendre lisible et efficace. La rémunération de chaque agent titulaire de la fonction publique comprendrait deux composantes, l'une liée au grade, et l'autre à l'emploi, se substituant à l'ensemble des éléments actuels de rémunération, à l'exception du supplément familial de traitement.

■ **La rémunération statutaire correspond au grade de l'agent, donc à son niveau de qualification et à son ancienneté**

Une remise en ordre complète de cette composante de la rémunération est proposée. Elle serait déterminée, comme aujourd'hui, par un indice (c'est-à-dire un nombre de points dont la valeur est exprimée en euros et révisée périodiquement), qui dépend du grade et de l'échelon de l'agent. Elle resterait donc liée à son niveau de qualification et au stade d'avancement de sa carrière.

Il est proposé que tous les cadres statutaires ou d'emplois de même niveau disposent, en principe, de la même échelle indiciaire. Cela constituerait donc une simplification et une harmonisation considérables du régime existant, de nature à faciliter la mobilité des personnels.

En outre, il est proposé, sous réserve du reprofilage du déroulement indiciaire de la carrière (GVT), qu'au sein d'un grade, l'avancement d'échelon s'effectue à l'ancienneté, afin, d'une part, d'assurer un déroulement de carrière de base aux agents, consacrant l'expérience acquise, d'autre part, d'alléger la gestion. Cette évolution est souhaitée par pratiquement toutes les administrations et correspond à un mécanisme existant dans de nombreuses entreprises. Toutefois, si la valeur professionnelle d'un agent a été jugée insuffisante, et confirmée comme telle, son avancement d'échelon sera suspendu.

Enfin le maintien du pouvoir d'achat de cette rémunération statutaire serait garanti, pour chaque agent en place, par le versement, le cas échéant, d'un complément annuel de rémunération¹⁴².

■ **La rémunération fonctionnelle est liée au poste occupé par l'agent et à ses résultats. Elle doit permettre une différenciation des rémunérations**

La création de cette nouvelle composante de la rémunération est proposée. Elle serait déterminée au moment de l'affectation de l'agent, dans le cadre de la convention d'affectation. Cette deuxième composante aurait pour but d'individualiser la rémunération en tenant compte des sujétions particulières des fonctions exercées. Elle serait fixée par le chef de service qui emploie l'agent, compte tenu de la « cotation » du poste (cf. 3.4) et des objectifs assignés à l'agent. Parmi les sujétions prises en compte pour calculer cette rémunération fonctionnelle figurerait notamment le lieu d'affectation (quartiers ou services difficiles ou prioritaires, coût du logement).

Cette composante fonctionnelle comprendrait elle-même une **part fixe** liée aux sujétions particulières du poste et une **part variable** qui est déterminée au regard des résultats atteints. Le montant maximum de la part variable serait fixé dans la

¹⁴² Versement d'une prime destinée à compléter le traitement indiciaire s'il ne suit pas l'inflation dans l'esprit de la nouvelle garantie individuelle prévue par les accords du 21 février 2008.

convention d'affectation ; elle pourrait être liée aux résultats individuels de l'agent et aux résultats globaux du service ; ce mécanisme serait fixé dans la convention d'affectation. En pratique, chaque chef de service disposerait d'une dotation relative à la part variable de la rémunération fonctionnelle des agents placés sous son autorité calculée sur la base du taux médian de la part variable de chacun des postes de ces agents. Il gérerait globalement cette dotation.

Les deux composantes de la rémunération (statutaire et fonctionnelle) seraient soumises à cotisations afin de conférer des droits à retraite selon des modalités à préciser.

La mise en place de cette rémunération fonctionnelle devrait être accompagnée d'une harmonisation progressive de la dotation indemnitaire dont les différents ministères disposent actuellement, toutes choses égales par ailleurs (indice moyen pondéré des grades et structure fonctionnelle des emplois), à la fois pour des raisons d'équité, mais aussi afin de faciliter la mobilité.

Proposition n° 30 : personnaliser la rémunération fonctionnelle en tenant compte de la difficulté du poste et des résultats de l'agent

En premier lieu, il est proposé, parallèlement à la remise en ordre et à la simplification de la rémunération indiciaire proposée ci-dessus (proposition n° 29), d'accroître progressivement la part moyenne de la rémunération fonctionnelle en passant, en dix ans, d'environ 15 % (niveau actuel moyen du régime indemnitaire par rapport au total des rémunérations) à 25 %.

En deuxième lieu, la part variable maximale (liée aux résultats) pourrait être, à terme, de 20 % de la rémunération totale pour les emplois de niveau V, de 15 % pour les emplois de niveau IV, de 10 % les emplois de niveau III, de 7 % les emplois de niveau II et de 5 % les emplois de niveau I.

En troisième lieu, le niveau maximum de la part variable serait déterminé dans le cadre de l'évaluation de l'agent. Il est proposé de retenir le dispositif suivant :

- une évaluation « insuffisante » correspondrait à une part variable nulle ;
- une évaluation « perfectible » correspondrait à une part variable comprise entre 20 et 30 % du maximum ;
- une évaluation « bonne » correspondrait à une part variable comprise entre 60 et 70 % du maximum ;
- une évaluation « très bonne » correspondrait à 100 % du maximum de la part variable.

Proposition n° 31 : mener une politique sociale exemplaire dans la fonction publique

La politique de gestion des ressources humaines ne s'arrête pas à la porte des ateliers ou des bureaux. Les employeurs, qu'ils soient publics ou privés, ont un rôle d'accompagnement et d'aide de leurs salariés. Les collectivités publiques, notamment l'État, ont en outre une obligation d'exemplarité : elles ne sauraient légitimement imposer aux autres employeurs ce qu'elles ne font pas elles-mêmes. Enfin, la politique sociale peut être un moyen important pour développer l'attractivité de la fonction publique.

C'est la raison pour laquelle, il est proposé :

- de fixer la rémunération fonctionnelle en tenant compte notamment du lieu d'affectation et donc du coût du logement ;
- de poursuivre la diversification des dispositifs en matière d'accompagnement des familles, qui se limite aujourd'hui, pour l'essentiel, au supplément familial de traitement, même si la mise en place, en 2006, du chèque emploi service universel garde d'enfants a constitué un progrès notable. Il est proposé de relancer la politique de réservations de places en crèches et de permettre aux agents de mieux adapter les modes de garde de leurs enfants à leurs besoins spécifiques (développement de crèches aux horaires adaptés, possibilité de choisir, en cas d'enfant malade, entre la prise de « jours enfants-malade » et la prise en charge des frais exceptionnels de garde occasionnés par la maladie de l'enfant) ;
- d'améliorer les conditions de travail dans les administrations qui pourraient être vérifiées par l'inspection du travail et d'étendre aux autres employeurs publics la mise en place de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), qui existent déjà dans les hôpitaux ;
- de renforcer la médecine de prévention.

3.4.7. FORMER

a) Bref rappel du régime existant ¹⁴³

- Les dépenses de formation initiale et continue ont représenté 3,9 milliards d'euros en 2005 pour la seule fonction publique de l'État, soit 6,6 % de la masse salariale. Ces dépenses sont réparties à part égale entre formation initiale (51 %) et formation continue.
- Le protocole d'accord du 21 novembre 2006 relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie conclu entre l'administration et les organisations syndicales a marqué un progrès important en matière de formation, en mettant notamment en place, dans la fonction publique, un droit individuel à la formation (DIF) de vingt heures par an cumulables sur une durée de six ans. L'article 22 de la loi du 13 juillet 1983 dans sa rédaction issue de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique consacre l'existence du DIF et reconnaît à tous les fonctionnaires un droit à la formation professionnelle tout au long de la vie.
- En 2005, les actions de formation continue correspondent, pour 78 %, à des actions de perfectionnement et d'adaptation aux fonctions, pour 17 %, à des actions de préparation aux concours et aux examens professionnels et, pour 5 %, à des congés de formation professionnelle et bilans professionnels.

¹⁴³ Voir annexe n° 5.

b) Diagnostic

■ La politique de formation des agents publics est globalement appréciée

La politique de formation est, en règle générale, très appréciée par les agents et par les organisations syndicales. Cela a été nettement souligné pendant les débats de la conférence nationale et certains agents en font même une des raisons principales de leur attachement à la fonction publique : par exemple, une infirmière a trouvé dans son statut d'agent public le seul moyen d'accéder aux formations difficiles et coûteuses d'infirmière anesthésiste.

■ Les agents souffrent d'une insuffisante formation après leur recrutement ou leur promotion

La qualité, la densité et l'adaptation des formations dispensées après le premier recrutement ou à l'occasion d'un changement de corps ou de cadre d'emplois restent très inégales, laissant subsister, à côté de certaines filières de formation très organisées (ingénierie, impôts, santé, par exemple), des filières délaissées. Ainsi, les secrétaires administratifs peuvent ne recevoir aucune formation après leur recrutement. Cette situation est d'autant plus dommageable et paradoxale que, dans le système actuel, les sélections par concours, on l'a vu, ne se font que très peu sur des critères professionnels.

Bonne pratique : le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable a mis en place une formation professionnalisante pour les secrétaires administratives centrée sur l'exercice de leur future activité et son contexte (formation accélérée de quelques mois similaire à celle des IRA).

■ Les formations à la prise de poste et au management sont insuffisantes

Les agents se plaignent régulièrement, et notamment les plus jeunes d'entre eux sortant des instituts régionaux d'administration ou de l'école nationale d'administration, de ne pas avoir été suffisamment préparés à la gestion d'une équipe et aux fonctions d'encadrement. Or, la pratique actuelle consiste le plus souvent à confier très rapidement des responsabilités humaines importantes à de jeunes fonctionnaires. La situation est similaire en ce qui concerne la formation des professeurs de l'enseignement secondaire qui peuvent avoir à faire face, dès leur première affectation, à des situations difficiles.

■ La formation des agents publics porte, pour une part importante, sur la préparation des concours internes

Environ une formation sur cinq est consacrée à la préparation des concours internes et des examens professionnels. Une part de cet effort est peu utile aussi bien pour les agents que pour les services (par exemple, l'entraînement à l'épreuve de culture générale). Cela est une conséquence directe et inévitable du système actuel de promotion par concours et examen professionnel qu'il est proposé de réformer profondément (cf. paragraphe 3.4.4).

■ Les résultats de la formation des agents publics sont aujourd'hui assez peu évalués et l'adaptation des formations aux besoins des agents et des services doit être améliorée

L'obligation d'évaluation des politiques publiques instaurée par la LOLF ainsi que le développement des outils de gestion des ressources humaines doivent conduire à substituer une évaluation qualitative centrée sur les résultats des formations à une

approche aujourd'hui essentiellement quantitative (les indicateurs actuellement retenus sont, en général, le volume de formations et le taux d'inscription).

L'égalité d'accès à la formation constitue également une véritable difficulté : les agents de catégorie C ont reçu en moyenne 6 jours de formation en 2005, contre 10 pour la catégorie B et 13 pour la catégorie A.¹⁴⁴

c) Propositions

Proposition n° 32 : optimiser le réseau des écoles de formation de la fonction publique

Il est d'abord proposé d'optimiser l'actuel réseau des écoles de formation des trois fonctions publiques, afin de valoriser l'outil intellectuel et matériel exceptionnel que ces écoles représentent, notamment en favorisant la mise en place de programmes de formation communs, et de les ouvrir aux ressortissants européens. La France doit donner l'exemple dans ce domaine.

Un pôle pilote pourrait être créé à Strasbourg, où seraient formés ensemble les administrateurs des trois fonctions publiques, sur la base d'un tronc commun complété par des formations spécifiques. Cela favoriserait la création progressive d'une culture commune du management public, et faciliterait, à moyen terme, la mobilité entre les trois fonctions publiques.

Proposition n° 33 : développer des formations notamment aux moments clés de la carrière

■ Développer des formations à l'occasion du recrutement, de l'affectation ou de la promotion d'un agent

En premier lieu, des formations après recrutement, d'une part, et après promotion, d'autre part, devraient être systématiquement prévues. Les formations dispensées par des écoles aux agents promus (selon les modalités rénovées vues au paragraphe 3.4.5) devraient être adaptées, voire personnalisées, selon les besoins. Ensuite, à chaque nouvelle affectation, une évaluation des besoins de formation devrait être établie et conduire à la mise en œuvre rapide des formations utiles pour la prise de poste. Enfin, les agents assurant des responsabilités de management devraient pouvoir s'appuyer très régulièrement sur un accompagnement personnalisé et devraient être formés à la sélection des candidats à un poste et à l'évaluation. On soulignera que les formations délivrées après une promotion ou un changement d'affectation, et, d'une façon générale, les formations continues, devraient être définies par l'employeur, après discussion avec l'agent, et pas par les établissements de formation.

À cet égard, une meilleure articulation est essentielle entre recrutement et formation initiale d'application : la réforme des modalités de recrutement et la nature des compétences identifiées par les concours nécessiteront une redéfinition de la formation initiale des agents.

¹⁴⁴ Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique dans son ensemble 2006-2007, établi par la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

■ Diversifier les actions de formation

La mise en place de la réforme proposée en ce qui concerne la promotion interne doit permettre de réduire considérablement les formations destinées à préparer les épreuves académiques des actuels concours internes. Aussi, il est proposé :

- de réallouer les moyens ainsi libérés pour développer les formations décrites ci-dessus ainsi que celles visant à améliorer l'employabilité des agents ;
- de renforcer les formations générales (langue, communication, informatique, questions économiques, techniques d'écoute des usagers).

■ Développer l'évaluation des formations et définir des objectifs prioritaires

Compte tenu de l'effort financier important des collectivités publiques en matière de formation, il apparaît nécessaire de développer un système d'évaluation permettant de mesurer objectivement le « retour sur investissement » pour l'agent et pour le service, aussi bien à court qu'à moyen terme. Il serait utile que cette démarche d'évaluation soit entreprise par tous les employeurs publics¹⁴⁵.

Une politique active d'identification des personnes à former en priorité est nécessaire en fonction des parcours, des postes occupés, des formations initiales, des formations déjà reçues, des projets individuels et des évolutions prévisibles des organisations et des métiers. Cette identification relève conjointement de la responsabilité du service chargé des ressources humaines et du supérieur hiérarchique. Ce dernier a, à cet égard, un rôle spécifique de formateur de proximité. Les méthodes de reconnaissance de la qualité de certaines formations au travers d'une politique de label interministériel qui ont été initiées dans le cadre de l'école de la GRH évoquée plus haut constituent une bonne pratique qu'il conviendra de développer ainsi que les mutualisations des formations par bassin d'emplois.

Les employeurs publics devront veiller à mettre un terme à la pratique administrative consistant à priver, trop souvent encore, les fonctionnaires les plus âgés de l'accès à la formation. Ce travers est non seulement discriminatoire, mais aussi néfaste pour la performance globale du service, dans la mesure où l'évolution rapide des technologies condamne un agent non formé à l'improductivité. L'accès de tous à tout âge à la formation est la garantie de la qualité du capital humain des services publics.

3.4.8. INFORMER

a) Bref rappel du régime existant¹⁴⁶

- L'information et la communication ne font l'objet d'aucune autre obligation que la publication des règlements et des circulaires et la notification des décisions individuelles.
- En 2007, 700 saisines de la CADA, soit environ 15 % du total des demandes, ont porté sur le thème de la fonction publique. Une très grande majorité de cette catégorie de saisines émane des agents publics ou de leurs syndicats. Les demandes portent principalement sur la communication du dossier administratif de

¹⁴⁵ Une démarche de ce type a été confiée à un prestataire extérieur s'agissant des formations dispensées par les IRA.

¹⁴⁶ Voir annexe n° 5.

l'agent, mais peuvent aussi concerner des rapports relatifs au service auquel celui-ci appartient. Ces rapports leur sont communicables, à l'exception des mentions constituant une critique personnelle de l'un des membres du service. Enfin, la CADA rappelle fréquemment, à l'occasion des avis qu'elle est amenée à rendre, l'obligation de publication de certains documents administratifs, notamment des circulaires.

b) Diagnostic : l'information se limite souvent à la communication obligatoire d'actes administratifs

■ L'information des agents de la fonction publique

L'administration se limite trop souvent à la notification d'actes administratifs sans même informer les agents. Ceci a des conséquences préjudiciables sur leur motivation, notamment dans le cas de décisions défavorables qui, lorsqu'elles ne sont pas accompagnées d'un courrier ou d'une explication complétant leurs motivations, ne permettent pas à l'agent de les comprendre et d'en tirer les leçons nécessaires.

Ainsi, rares sont les décisions d'attribution de primes qui font l'objet, soit d'une information directe du supérieur qui est à l'origine de la décision – ce qui devrait être l'occasion d'expliquer et d'accompagner cette décision – soit d'un courrier reprenant les mêmes éléments. De la même manière, en règle générale, l'administration, à l'occasion du départ à la retraite d'un agent, ne prend pas la peine de lui envoyer un courrier (lettre signée par un directeur de service déconcentré ou d'administration centrale, voire par le ministre) le remerciant pour les services qu'il a rendus au cours de sa carrière. On sait aussi que les avis rendus par les CAP sont le plus souvent communiqués aux agents par les syndicats avant que l'administration ne le fasse, voire à sa place.

Ce constat met également en évidence le fait que certaines décisions ne sont pas prises au bon niveau et que l'information des encadrants directs est insuffisante : comment un chef de service pourrait-il informer un agent de la prime qu'il a lui-même proposée au service central de gestion des ressources humaines, s'il n'a pas connaissance, avant l'agent, de la décision prise par ce service ?

L'absence d'information contribue à rendre illisibles et opaques des règles de gestion des ressources humaines déjà complexes. Les agents peuvent avoir un sentiment d'impuissance quant à la possibilité d'orienter et d'accélérer leur carrière. Sans parler des conseils personnalisés que les agents seraient en droit d'attendre, il n'existe pratiquement pas, en règle générale, de document, ou de site, précisant les parcours envisageables et donnant des conseils ainsi que des explications sur les politiques de rémunération, de promotion, d'affectation et de formation.

■ L'information de l'ensemble des citoyens

En ce qui concerne la communication sur la fonction publique auprès des citoyens, le constat est similaire et les débats de la conférence nationale ont mis en exergue, à côté d'une vision assez juste de la fonction publique chez nos concitoyens, certains préjugés tenaces. En matière de recrutement, de réels efforts ont été conduits par certains ministères (campagne de publicité du ministère de la défense par exemple) mais cela reste encore une démarche isolée et le travail d'identification de viviers est insuffisant (cf. paragraphe 3.4.2 Recruter).

c) Propositions

Proposition n° 34 : faire de l'information un outil important de la gestion des ressources humaines des collectivités publiques

■ Mener une politique générale et permanente d'information interne

Il est proposé de faire de la communication envers les agents un axe à part entière de la politique de rénovation de la gestion des ressources humaines. À cette fin, les actions suivantes devraient être menées :

- transmettre les décisions concernant les agents à leurs responsables hiérarchiques, avant que les agents n'en aient connaissance ;
- mettre en œuvre une communication appropriée, éventuellement par courrier, pour les décisions qui le justifient et, confier, autant que possible, au responsable hiérarchique un rôle d'information et d'accompagnement ;
- diffuser des chartes de management ;
- diffuser des chartes de dialogue de gestion en matière de ressources humaines ;
- réaliser et diffuser un support de communication (brochure et site Internet) qui serait un vade-mecum pour chaque cadre statutaire ou d'emplois ; on soulignera, à cet égard, que la simplification des règles relatives aux carrières des agents (proposées aux paragraphes 3.4.2 à 3.4.7) devrait conférer à un tel document une grande lisibilité.

■ Communiquer sur les valeurs et sur les métiers de la fonction publique

Il est proposé, à la suite de la conférence nationale sur les valeurs, les missions et les métiers de la fonction publique, et dans la perspective de la rénovation du statut de la fonction publique, de réaliser une vaste campagne de communication visant à donner aux agents un sentiment positif quant à leur appartenance aux trois fonctions publiques, à sensibiliser ces agents et les citoyens aux enjeux de la modernisation des services publics, et à expliquer à l'ensemble des citoyens la contribution du service public au bon fonctionnement de la nation.

Il est aussi proposé de diffuser dans l'ensemble des établissements d'enseignement les informations utiles sur les métiers de la fonction publique et sur la façon d'y accéder. Des fonctionnaires volontaires, formés à cet effet, pourraient intervenir dans ces établissements, ces actions d'information étant décomptées sur leur temps de travail.

3.5. ORIENTATION STRATÉGIQUE N° VI : AMÉLIORER LE PILOTAGE GÉNÉRAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

a) Bref rappel du régime existant ¹⁴⁷

■ Les autorités de réglementation et de régulation

- Dans l'architecture actuelle, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique exerce, par délégation du Premier ministre, une compétence générale sur les trois fonctions publiques ; compétence elle-même déléguée au secrétaire d'État chargé de la fonction publique ¹⁴⁸. Le ministre en charge de la fonction publique doit en particulier veiller au respect des principes régissant la carrière des fonctionnaires, conduire la politique de rénovation de la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques ainsi que la politique salariale. Il assure la coordination des règles statutaires et indicières particulières.
- Le ministre chargé de la fonction publique s'appuie, pour exercer ses compétences, sur plusieurs services administratifs rattachés hiérarchiquement à des autorités différentes : la direction générale de l'administration et de la fonction publique rattachée au Premier ministre, la direction du budget rattachée au ministre chargé du budget, la direction générale des collectivités locales rattachée au ministre de l'intérieur, pour les questions relatives à la fonction publique territoriale, enfin, la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins rattachée au ministre chargé de la santé, pour les questions relatives à la fonction publique hospitalière.
- Les textes généraux concernant les trois fonctions publiques sont instruits par la direction générale de l'administration et de la fonction publique, après consultation des trois conseils supérieurs chargés respectivement de la fonction publique de l'État (CSFPE), de la fonction publique territoriale (CSFPT), de la fonction publique hospitalière (CSFPH). Les textes concernant l'ensemble de la fonction publique de l'État sont préparés par la direction générale de l'administration et de la fonction publique après consultation du CSFPE. Les textes relatifs à un corps rattaché à un ministère sont préparés par les services du ministère concerné. Ils donnent lieu à consultation du comité technique paritaire ministériel.

Les textes relatifs aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale sont préparés par la direction générale collectivités locales en relation avec direction générale de l'administration et de la fonction publique. Ils donnent lieu à consultation du CSFPT.

Les textes relatifs aux corps de la fonction publique hospitalière sont préparés par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins en relation avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Ils donnent lieu à consultation du CSFPH.

¹⁴⁷ Voir annexe n° 5.

¹⁴⁸ Décret n° 2007-1003 du 31 mai 2007 et décret n° 2007-1100 du 13 juillet 2007.

Les textes de niveau réglementaire sont contresignés par le ministre chargé du budget et par celui chargé de la fonction publique ainsi que, le cas échéant, par le ministre compétent (intérieur, santé ou département ministériel concerné).

- La direction générale de l'administration et de la fonction publique, appuyée par la direction générale collectivités locales et la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, prépare la politique générale de gestion des ressources humaines des collectivités publiques et participe à sa mise en œuvre.

■ Les autorités de gestion

- Pour la fonction publique de l'État, l'autorité de gestion est le ministre sous l'autorité duquel le corps concerné est placé. Cette autorité peut être déléguée à un autre ministre pour les corps placés sous plusieurs autorités hiérarchiques, aux services déconcentrés ou à un établissement public. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, seuls les principaux éléments de cadrage budgétaire relatifs à la gestion des ressources humaines (masse salariale, plafond d'emplois, ratios promus-promouvables) sont déterminés conjointement par le ministre auprès duquel le corps est placé et par les ministres chargés du budget et de la fonction publique. Les ministres, à l'intérieur du cadrage statutaire, d'une part, et budgétaire, d'autre part, définissent leur politique de ressources humaines.

La répartition des compétences en matière de gestion des ressources humaines varie d'un ministère à l'autre. On distingue en général un service « du personnel » au sein de l'administration centrale et, selon le degré de déconcentration, une unité chargée de la gestion de proximité, dans chaque service opérationnel, central ou déconcentré. Les établissements publics administratifs disposent d'une autonomie de gestion assez variable en matière de personnel, alors que les établissements publics à caractère industriel et commercial disposent d'une marge de manœuvre très étendue.

Bonne pratique : l'entrée en vigueur de la LOLF a été l'occasion, pour le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ainsi que pour celui de la santé et des solidarités, de mettre en place une véritable déconcentration de la politique RH se traduisant par le transfert au niveau régional de la responsabilité de la gestion de la masse salariale et de la politique d'emplois.

- Pour la fonction publique territoriale, la gestion des agents est assurée par la collectivité territoriale d'affectation (nomination, rémunération, promotion), mais certaines fonctions sont assurées par les centres de gestion, au niveau départemental ou par le centre national de la fonction publique territoriale (formation, recrutement, prise en charge). Les collectivités territoriales décident des créations et suppressions d'emplois les concernant ainsi que des emplois sur lesquels ils peuvent accueillir des agents promus.
- Pour la fonction publique hospitalière, la gestion est assurée par l'établissement dans lequel est affecté l'agent, à l'exception des directeurs d'hôpitaux et des praticiens hospitaliers qui sont gérés par un centre national de gestion unique récemment créé.

b) Diagnostic

■ Les fonctions de réglementation et de régulation concernant les trois fonctions publiques sont trop éclatées

L'harmonisation des règles, notamment en vue de leur simplification et d'une meilleure mobilité entre les trois fonctions publiques, est rendue longue et complexe en raison de la multiplicité des intervenants au sein même de l'État. La nécessaire coordination interministérielle qui en résulte a un coût en termes financiers, mais, plus généralement, en termes d'efficacité. Cette dispersion est en contradiction avec l'objectif de rapprochement des trois fonctions publiques.

■ La représentation des employeurs territoriaux est mal assurée

Aujourd'hui, pour les collectivités territoriales, c'est le conseil supérieur de la fonction publique territoriale qui assure auprès de l'État le rôle de proposition et de représentation des collectivités territoriales. Or, le CSFPT est avant tout une instance paritaire dont la forme et la composition n'ont pas été conçues pour qu'il puisse jouer un rôle de proposition et de collaboration technique, du point de vue d'un employeur, avec les services de l'État. Le même constat peut être fait pour la fonction publique hospitalière.

■ Au sein de l'État, toutes les conséquences de la LOLF et de la responsabilisation des ministères n'ont pas été tirées

Si les évolutions récentes que sont la mise en œuvre de la LOLF et le regroupement de départements ministériels constituent un progrès majeur dans la recherche de l'efficacité administrative, elles n'ont reçu pour l'instant qu'une traduction partielle au niveau de l'organisation et du fonctionnement des services : la direction générale de l'administration et de la fonction publique reste rattachée au Premier ministre et la direction du budget conserve une structure dédiée à l'approche budgétaire des questions de fonction publique. Les pratiques de gestion et les logiques de négociation entre ministères peinent à traduire dans les faits la logique d'autonomie et de responsabilité sur laquelle est fondée la LOLF.

c) Propositions

Proposition n° 35 : renforcer le rôle de la direction générale de la fonction publique et la rattacher directement au ministre chargé de la fonction publique

La trop grande séparation du traitement des différents aspects (juridiques, financiers, fonctionnels, etc.) des questions de ressources humaines n'est pas compatible avec la mise en place d'une politique de rénovation globale et cohérente. Il est donc proposé de confier à une seule direction centrale l'ensemble des compétences relatives à la fonction publique, qu'il s'agisse des questions statutaires relatives aux trois fonctions publiques, des aspects financiers ou de la politique générale de la fonction publique. Bien évidemment, ce rapprochement ne doit pas modifier le fait que la négociation budgétaire annuelle et le suivi de l'exécution restent exclusivement sous la responsabilité du ministre chargé du budget.

Parallèlement, cette direction générale reprendrait certaines des missions actuellement assurées, en matière de fonction publique, par la direction générale des collectivités locales et la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins. La nouvelle direction générale de la fonction publique, aux pouvoirs renforcés, serait naturellement placée auprès du ministre chargé de la fonction publique. Une coordination

interministérielle resterait nécessaire en particulier avec le ministère chargé du budget, le ministère chargé des collectivités locales et le ministère chargé des hôpitaux.

Dans le prolongement de l'évolution qu'elle a engagée au cours des dernières années, la direction générale de la fonction publique continuera à développer sa fonction d'animation. Elle s'appuiera à cet égard utilement, d'une part, sur le réseau des directeurs des ressources humaines des ministères (séminaires mensuels, etc.), d'autre part, sur le comité des directeurs des ressources humaines des administrations et des entreprises mis en place en février 2008.

Proposition n° 36 : permettre un véritable suivi interministériel de l'encadrement supérieur de l'État

Il est proposé de mettre en place une structure légère dont la mission interministérielle serait double : d'une part, identifier, pour les emplois de direction de l'État et de ses principaux établissements publics (moins d'un millier au total), les profils de poste et les « viviers » de cadres à haut potentiel correspondants, et offrir à ces derniers un appui pour le développement de leur carrière ; d'autre part, conseiller les autorités compétentes pour les nominations sur ces postes stratégiques.

Proposition n° 37 : aller vers une plus grande responsabilité des chefs de service en matière de gestion des ressources humaines

Il est proposé de traduire dans l'organisation de la « fonction ressources humaines » de l'État, le souci d'efficacité et de professionnalisation autour de quatre axes :

- les fonctions stratégiques de conception et de pilotage général, ainsi que les questions à très forts enjeux collectifs et structurants (réorientation, cotation des postes, répertoire des métiers, etc.) doivent être assurées, dans chaque ministère, par une véritable direction des ressources humaines, en règle générale rattachée au secrétaire général du ministère ;
- les fonctions opérationnelles à forts enjeux humains doivent être déconcentrées le plus largement possible, principalement au niveau régional, notamment au sein du « pôle ressources humaines » dont la création est envisagée dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés de l'État ;
- les fonctions de gestion des ressources humaines à valeur ajoutée plus faible doivent être mutualisées et rationalisées le plus possible ;
- les services de gestion des ressources humaines doivent se positionner et être évalués comme prestataires au profit des autres services des collectivités publiques.

Cette évolution devra se traduire parallèlement par la professionnalisation des entités et des personnes intervenant en matière de gestion des ressources humaines. À cet égard, l'école de la gestion des ressources humaines, réseau mis en place par la direction générale de l'administration et de la fonction publique et qui traduit sa volonté de s'engager dans des relations davantage partenariales avec les ministères, constitue un outil moderne à développer pour accélérer cette professionnalisation.

Proposition n° 38 : mieux associer les employeurs territoriaux et hospitaliers à la définition de la politique de la fonction publique

Il est proposé d'associer aux travaux de la nouvelle direction générale de la fonction publique des entités ayant vocation à représenter les employeurs territoriaux et les employeurs hospitaliers. Pour la fonction publique hospitalière, il pourrait s'agir de la fédération hospitalière de France et du centre national de gestion des cadres hospitaliers ; pour la fonction publique territoriale ce pourrait être soit les associations d'élus locaux, soit la fédération nationale des centres de gestion, soit le CNFPT, soit le comité des finances locales. Ces questions importantes devront sans doute être traitées par voie législative.

Proposition n° 39 : créer une instance commune aux trois conseils supérieurs de la fonction publique

Il est proposé de créer une commission supérieure de la fonction publique (CSFP), émanant des trois conseils supérieurs chargés de la fonction publique de l'État (CSFPE), de la fonction publique territoriale (CSFPT) et de la fonction publique hospitalière (CSFPH). Cette commission aura pour mission d'examiner les questions et les textes communs aux trois fonctions publiques.

3.6. COMMENT CONDUIRE ET RÉUSSIR LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

La conduite et la réussite de la réforme nécessitent d'expliquer, d'écouter et de convaincre.

3.6.1. LA PRÉPARATION DE LA RÉFORME

- Comme toute réforme de grande ampleur, celle de la fonction publique doit être préparée en plusieurs étapes : un débat public permettant aux personnes directement concernées par la réforme, en l'occurrence les fonctionnaires, mais plus largement à tous les citoyens intéressés, d'exprimer leurs appréciations et leurs attentes ; un diagnostic aussi partagé que possible ; l'énoncé de recommandations ; sur cette base, une discussion entre les pouvoirs publics, les personnels et leurs représentants ; enfin une décision.
- Le débat de six mois qui s'achève, le premier de cette ampleur mené, sur ce sujet, depuis un quart de siècle, a été, de l'avis général, une réussite. Ce livre blanc établit, à partir de tous les matériaux issus de ce débat et de cette réflexion collective, un premier diagnostic et des recommandations. Il appartient maintenant aux pouvoirs publics de conduire les deux dernières étapes : celle de la discussion avec les fonctionnaires et de la négociation avec leurs représentants, enfin celle de la décision, c'est-à-dire de l'élaboration du projet de loi.
- Il est recommandé, dans ces deux phases, d'associer étroitement, non seulement, bien sûr, les organisations syndicales de la fonction publique et les responsables de la gestion des ressources humaines des différentes administrations, mais aussi, directement, les fonctionnaires, les usagers et les parlementaires de toute

appartenance politique, afin que chacun prenne sa part dans l'élaboration de la réforme envisagée.

3.6.2. LE VOTE DE LA RÉFORME

Proposition n° 40 : mobiliser tous les acteurs de la modernisation de la fonction publique selon une méthode similaire à celle retenue pour la réforme budgétaire (LOLF)

- Plusieurs responsables politiques, de gauche comme de droite, ont indiqué que cette réforme, dès lors qu'elle n'apparaîtrait pas fondée sur une approche idéologique, mais que, en réaffirmant le rôle essentiel des services publics, elle viserait à doter la fonction publique d'un régime adapté aux besoins actuels et futurs de la France et permettant de la gérer de façon dynamique, pourrait faire l'objet d'un assez large consensus au Parlement, comme cela avait été le cas pour la réforme budgétaire ayant abouti à la LOLF. Tout doit être fait pour que ce pari d'une réforme non partisane soit tenu, peut-être au travers du choix des rapporteurs du projet de loi dans les deux chambres.
- Le projet de loi devrait être relatif « à la fonction publique » et donc fixer le cadre juridique de l'ensemble des agents des collectivités publiques, qu'ils soient titulaires ou contractuels. Il est ainsi proposé que le titre I de cette loi détermine les droits et obligations communs à l'ensemble de ces agents, alors que celui du statut de 1983 ne portait que sur les droits et obligations des fonctionnaires.
- Enfin, la loi une fois votée ne devrait entrer en vigueur qu'aux termes d'un délai suffisant, d'au moins un an, afin de laisser à chacun, les agents comme leurs employeurs, le temps de s'y préparer. Il faudra d'abord poursuivre l'explication de la loi désormais votée aux agents, en leur indiquant comment elle va s'appliquer et quelles seront ses conséquences précises pour leur situation personnelle. Chaque administration devra, ensuite, se préparer à mettre la loi en œuvre et donc, d'une part, reconfigurer assez profondément ses services centraux ou de proximité en charge de la gestion des ressources humaines, d'autre part, mener d'importantes actions de formation, notamment de l'encadrement. Enfin, il appartiendra au ministère de la fonction publique, en concertation avec l'ensemble des administrations, de préparer les textes d'application de la loi.

3.6.3. L'APPLICATION DE LA RÉFORME

- On rappellera d'abord que plusieurs propositions du livre blanc ne sont pas conditionnées par le vote d'une loi. Il en est ainsi, par exemple, de l'élaboration de la charte sur les valeurs, qui pourrait être lancée dès l'automne 2008. Plusieurs propositions importantes concernant les concours, les modes d'évaluation ou de formation ou encore le dialogue social peuvent être mises en œuvre rapidement.
- À l'issue du délai indiqué ci-dessus, la loi entrera en application. Il n'est pas proposé que cette application soit étalée dans le temps et réalisée en plusieurs étapes car il n'est pas envisageable, sur les plans juridique et pratique, que certains agents continuent à relever de l'ancien statut, alors que d'autres relèveraient du nouveau. En outre, cela rendrait la réforme illisible et réduirait beaucoup, pendant plusieurs années, les avantages qu'on en attend.

- La nouvelle organisation statutaire étant mise en place, les agents seront intégrés dans les nouveaux cadres statutaires. Les nouvelles modalités de la gestion des ressources humaines (recrutement, affectation, évaluation, rémunération, promotion, formation, etc.) seront mises en œuvre. L'outil permettant la création du marché de l'emploi public, c'est-à-dire la bourse de l'emploi public, devra être opérationnel afin d'assurer concrètement la mobilité et l'affectation des personnels.
- Il est essentiel à la dynamique de la réforme qu'elle s'applique dans l'ensemble de l'administration, au même rythme, les plus importantes devant donner l'exemple.
- Cette période d'application de la réforme devra, là encore, s'accompagner d'une campagne d'information et de formation. Chaque agent devra bénéficier d'un traitement personnalisé et obtenir des réponses claires et rapides à ses interrogations.
- Pour des raisons tenant à la fois au respect des principes fondamentaux de la fonction publique et à l'équité, la loi devra prévoir :
 - d'une part, que le reclassement des agents ne peut avoir pour effet de réduire leurs droits antérieurs ;
 - d'autre part, que certaines dispositions n'entreront en vigueur que de façon différée (par exemple la condition d'avoir occupé un emploi difficile pour accéder à certains grades ne peut s'appliquer immédiatement, car les agents n'ont, pour l'instant, pas prévu ce mécanisme dans le déroulement de leur parcours professionnel).
- Enfin, la direction générale de la fonction publique devra être renforcée et dotée d'une équipe spécifiquement dédiée au pilotage de la réforme.

3.6.4. LES EFFETS DE LA REFORME

La modernisation du régime et de la gestion de 20 % de la population active française constituera un formidable investissement pour la France. Comme tout investissement, les entreprises le savent bien, il aura un coût. Il faudra investir dans la formation et dans la modernisation des outils matériels et intellectuels de gestion. Il faudra procéder à une harmonisation indiciaire pour en finir avec les demandes reconventionnelles permanentes souvent très coûteuses. Il faudra dégager progressivement des marges pour mettre en place la rémunération fonctionnelle des agents. Toutefois, on soulignera qu'il est proposé d'étaler la mise en œuvre de certaines mesures sur cinq à dix ans.

Mais, en contrepartie, l'objet même de la réforme étant de moderniser et de dynamiser la fonction publique, on doit donc en attendre une amélioration de l'efficacité des collectivités publiques qui pourraient, avec des agents mieux considérés et mieux reconnus, ayant des parcours professionnels plus dynamiques et dont les mérites seraient mieux pris en compte, rendre des services accrus au profit des usagers, de la société tout entière et de l'attractivité de la France sur le plan international.

Par ailleurs, les mesures visant à individualiser davantage les carrières conduiront à être plus sélectif dans l'évolution de la situation financière des agents. Enfin, la clarification des missions des acteurs du service public, l'évaluation de leurs résultats et la simplification des organisations et des procédures, résultant à la fois de la mise en œuvre de la LOLF et de la révision générale des politiques publiques, réduiront certains gaspillages actuels. On peut dès lors considérer qu'une fois l'investissement initial réalisé, les gains d'efficacité et de productivité qui résulteront des réformes seront sensibles.

Il s'agit en définitive de procéder à des dépenses utiles et à des économies intelligentes, plutôt que l'inverse, ce qui a trop souvent été le cas dans le passé.