

Formation Administration

C o n c o u r s

Édition 2016-2017

La GRH dans la fonction publique

Suzanne Maury

 La
documentation
Française 

La GRH dans la fonction publique

Suzanne Maury

Inspectrice générale des Affaires sociales
Enseignante à l'IEP et à l'IRA de Lyon

DILA

Collection dirigée par

Claire-Marie Buttin

Rédaction

Monique Tolmer

Conception graphique

Michelle Chabaud

Mise en page

Éliane Rakoto

Impression

DILA

« Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, micro-filmage, scannérisation, numérisation...), sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. »

Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale

et administrative, Paris, août 2016

ISBN : 978-2-11-010355-0

ISSN : 1152-4235

Collection FAC en petit format

**Les questions sociales aux concours
(2016)**

Suzanne Maury

**Les finances publiques aux concours
(2016)**

Matthieu Houser

L'économie aux concours (2016)

Jean-Louis Doney

**Le droit administratif aux concours
(2015)**

*Matthieu Houser, Virginie Donier et
Nathalie Droin*

**La composition sur un sujet d'ordre
général (2015)**

José Comas et Pierre Molimard

L'Europe aux concours (2015)

Michel Dumoulin

L'entretien avec le jury (2015)

Chantal Perrin-Van Hille

Sommaire

Présentation.....	5
--------------------------	----------

Chapitre 1

GRH privée, GRH publique, missions et enjeux.....	7
--	----------

Fiche 1. La GRH, missions et métiers	7
Fiche 2. Une GRH contingente, des modèles contrastés.....	13
Fiche 3. La GRH publique : un modèle singulier en cours d'évolution.....	21
Fiche 4. Aujourd'hui, quels enjeux ?	24

Chapitre 2

Piloter la GRH	31
-----------------------------	-----------

Fiche 1. Indicateurs, bilans sociaux, données prospectives : les outils	31
Fiche 2. Calibrer l'emploi public en fonction des besoins.....	40
Fiche 3. Le climat social : une GRH publique trop indifférente	46

Chapitre 3

Le statut de la fonction publique, sens et conséquences.....	51
---	-----------

Fiche 1. La fonction publique en France.....	51
Fiche 2. Pourquoi avoir opté pour un statut?	54
Fiche 3. Le statut aujourd'hui : les grands principes	59
Fiche 4. La fonction publique d'État, organisation et fonctionnement.....	68
Fiche 5. Le statut, vertus et limites.....	77

Chapitre 4

Rénover la GRH publique.....	83
-------------------------------------	-----------

Fiche 1. Recruter et affecter en fonction des compétences.....	83
Fiche 2. Évaluer la valeur professionnelle : une réforme à généraliser.....	89
Fiche 3. La rémunération : des choix en évolution.....	94
Fiche 4. Quelle politique de mobilité?.....	102
Fiche 5. Les conséquences de l'échec de la GPRH : une formation professionnelle décevante.....	110

Chapitre 5

Le dialogue social dans la fonction publique : une mutation inachevée..... 115

Fiche 1. Aux origines d'un dialogue social spécifique..... 115

Fiche 2. La réforme de 2010, une volonté de rénovation 120

Fiche 3. La pratique du dialogue social..... 126

Fiche 4. La qualité du dialogue social s'est-elle améliorée depuis la réforme
de 2010 ?..... 132

Chapitre 6

La responsabilité sociale de l'État employeur, une préoccupation émergente..... 139

Fiche 1. La fonction publique, un milieu de travail comme les autres..... 140

Fiche 2. Améliorer la qualité de vie au travail..... 145

Fiche 3. L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes..... 148

Fiche 4. Contre les discriminations, pour l'ouverture à la diversité..... 155

Chapitre 7

Bilan des réformes et perspectives d'avenir..... 165

Fiche 1. Évaluer les réformes..... 165

Fiche 2. Les réformes : quel impact ?..... 170

Fiche 3. Ouvrir de nouvelles perspectives ?..... 173

Fiche 4. Faire jouer les vrais déterminants de la motivation 179

Glossaire..... 185

Bibliographie..... 199

Présentation

Cet ouvrage a pour ambition de vous préparer aux épreuves des concours administratifs portant sur la gestion des ressources humaines (GRH) dans la fonction publique et, notamment, à l'épreuve de QRC – questions à réponse courte – du concours externe d'accès aux instituts régionaux d'administration (IRA). Selon l'arrêté du 6 juin 2008 modifié, la deuxième épreuve écrite du concours externe, d'une durée de 4 heures, est constituée de six questions à réponse courte portant sur divers domaines, dont la GRH : notions générales et spécificités dans les administrations publiques.

Le thème des ressources humaines peut également être l'objet de questions complémentaires figurant, à la suite de la note administrative ou de la note de synthèse, dans les épreuves d'admissibilité des 2^e et 3^e concours des IRA (questions destinées à « *vérifier les connaissances administratives générales du candidat et sa connaissance de la GRH dans les administrations publiques* », selon l'arrêté du 27 juillet 2012).

Ce thème donne aussi systématiquement lieu, dans les concours d'accès aux IRA comme dans tous les concours de la fonction publique, à des questions lors des oraux d'admission.

Les sept chapitres de cet ouvrage couvrent les différentes parties du programme de cette matière. L'ouvrage traite d'abord de la GRH. Après une présentation générale (« *GRH privée, GRH publique, missions et enjeux* » et « *Piloter la GRH* »), il comporte des chapitres entièrement consacrés à la GRH publique : « *Le statut de la fonction publique, sens et conséquences* », « *Rénover la GRH publique* », « *Le dialogue social dans la fonction publique : une mutation inachevée* ». Il évoque ensuite la responsabilité sociale de l'État employeur et se termine par le bilan des réformes et les perspectives d'avenir. L'accent est alors mis sur les réformes qui restent à entreprendre et sur l'importance du management des cadres et de la motivation, atouts décisifs pour une pleine efficacité des réformes de la GRH.

Dans les différents chapitres le parallèle est établi, chaque fois que nécessaire, entre les pratiques du privé et les spécificités du secteur public. Nous vous proposons, en outre, une rubrique « *Retenir l'essentiel* » qui vous aidera à mémoriser les données importantes. Un glossaire placé à la fin de l'ouvrage vous permet de réviser les principales notions évoquées.

Dans l'esprit de l'épreuve, les candidats doivent posséder les connaissances de base de la GRH : on ne leur demande pas de devenir des spécialistes. Pour autant, ils doivent appréhender les enjeux de la transformation actuelle de la GRH publique. C'est pourquoi vous trouverez, à la fin de chaque chapitre, une rubrique « Questions et débats » qui permet, au-delà de l'apprentissage des données de base, de comprendre les problématiques associées au thème traité.

Si vous souhaitez approfondir certaines questions, la bibliographie vous y aidera, ainsi que les sites internet qui y sont mentionnés. Vous aurez ainsi tous les éléments nécessaires pour réussir les épreuves portant sur la GRH dans la fonction publique auxquelles vous vous préparez.

CHAPITRE 1

GRH privée, GRH publique, missions et enjeux

Fiche I

La GRH, missions et métiers

I. Quel rôle de la GRH?

La GRH est une science de gestion qui participe étroitement au pilotage des organisations. Elle fait appel à des domaines de connaissances variés : droit du travail et des relations sociales (le cas échéant, droit de la fonction publique¹), sociologie des organisations*², psychologie du travail, contrôle de gestion. Elle met en application ces savoirs de manière pratique, par exemple en définissant des critères de classement des emplois ou en élaborant des guides de recrutement.

Selon une définition courante, la GRH recouvre l'ensemble des activités qui permettent aux organisations (entreprises ou administrations publiques) de disposer des ressources humaines correspondant à leurs besoins, en quantité et en qualité. La GRH est alors considérée comme une fonction support, chargée essentiellement de recruter, de gérer et de former les personnels.

1. Les fonctionnaires ne sont pas soumis au droit du travail (voir chapitre 3, « Le statut de la fonction publique, sens et conséquences »).

2. Les termes suivis d'un astérisque renvoient au glossaire, voir page 185.

D'autres approches évoquent des missions plus ambitieuses : « *participer aux objectifs de performance [...] des entreprises*³ », « *développer l'efficacité collective des personnes qui travaillent pour l'entreprise*⁴ ». La GRH veille alors, au-delà de ses fonctions administratives, à l'amélioration des compétences des salariés et à leur motivation, dans l'intérêt de l'organisation qu'elle sert.

2. Des fonctions variées

Les services de ressources humaines exercent trois fonctions principales :

- *gérer le personnel* : dans les entreprises privées, rédiger les contrats de travail ; partout, tenir le dossier du salarié, effectuer ou faire effectuer la paye, enregistrer les avancements et les promotions, suivre le temps de travail et les congés, déclarer les accidents du travail, traiter les contentieux. Pour cette dernière fonction, l'expertise nécessaire est essentiellement juridique mais des capacités organisationnelles sont également requises ;
- *gérer les relations avec les institutions représentatives du personnel et organiser la communication interne*. Pour une grande part, ce domaine d'activité correspond, comme le précédent, à des contraintes légales. Il requiert aussi des capacités de dialogue et de négociation et un sens de l'« acceptabilité sociale » permettant de concilier les objectifs de l'entreprise et ceux des salariés ;
- *élaborer et appliquer des politiques de ressources humaines* (recrutement, formation et gestion des compétences, évaluation, rémunération). C'est la partie la plus créative de la GRH, celle qui doit traduire la stratégie propre de l'organisation. Elle est complétée par l'élaboration et le suivi du système d'information sociale, qui enregistre les données relatives aux personnels et produit divers indicateurs de gestion⁵.

Ces fonctions doivent s'articuler avec un ensemble de règles légales – le Code du travail dans le secteur privé et les textes statutaires dans la fonction publique – qui encadrent les pratiques de gestion et de rémunération et organisent le dialogue social.

3. A. Dietrich et F. Pigeyre, *La gestion des ressources humaines*, coll. « Repères », La Découverte, 2011.

4. Patrice Roussel, professeur des universités, cours de Gestion des ressources humaines, université Toulouse 1, 2008.

5. Voir chapitre 2, « Piloter la GRH ».

Grandes fonctions et activités de la GRH

Une obligation transversale : appliquer le droit, respecter les procédures (délais, avis préalables...) et produire les documents obligatoires (bilan social, par exemple ^{*)}).

Administrer

Organiser les recrutements : participer à la mesure des besoins et à la définition des postes, puis organiser les opérations de recrutement.

Gérer les dossiers du personnel : enregistrement des données administratives et des progressions de carrière.

Produire les déclarations obligatoires.

Gérer la paie.

Organiser les évaluations individuelles du personnel.

Organiser les formations : élaboration du plan de formation, sélection des personnes à former, logistique des formations.

Animer la relation avec les multiples acteurs :

- internes (direction, managers, y compris les managers opérationnels $n + 1$ des salariés, représentants du personnel), salariés eux-mêmes (information, aide à la carrière, gestion des incidents comme les sanctions);
- externes (pouvoirs publics, syndicats, actionnaires, opinion publique).

Élaborer des politiques de gestion

Une politique de gestion s'élabore en relation avec le contexte externe de l'organisation (position de l'entreprise sur son marché, volonté ou non d'attractivité) et le contexte interne (qualification du personnel, taille, culture d'entreprise...). Elle s'inscrit dans la stratégie de l'organisation (qui a un impact sur les profils à recruter et sur les compétences du personnel), tient compte de sa culture propre (de son histoire) et de l'acceptabilité des mesures par le personnel. Souvent, les politiques de gestion « segmentent » les populations, traitant différemment les cadres et les non-cadres ou, dans la fonction publique, les différentes catégories (A, B et C⁽¹⁾).

(1) Les fonctionnaires appartiennent à des corps (voir chapitre 3) classés en catégorie A, B ou C selon le niveau de recrutement exigé dans les concours externes d'accès aux corps : bac + 3 ou + 5 pour les concours A; bac ou bac + 2 pour les concours B; diplôme national du brevet ou absence de diplôme pour la catégorie C.

Source : S. Maury, inspiré d'un tableau figurant dans *La gestion des ressources humaines*, Anne Dietrich et Frédérique Pigeyre, La Découverte, coll. « Repères », 2011.

^{*)} Sur le bilan social, voir chapitre 2, « Piloter la GRH ».

Le poids de ces différentes fonctions varie selon les organisations. Dans le secteur privé, la pratique répandue de l'externalisation (50 % des entreprises confient la paie, les recrutements ou la formation à des prestataires privés) rend difficile la comparaison de l'importance respective des différentes fonctions. Il est admis que le poids de la gestion administrative a tendance à diminuer. Celle-ci reste toutefois la fonction la plus lourde,

estimée à 40 % du temps⁶. Dans les services de GRH publics, la répartition des effectifs entre les fonctions n'est pas connue. Les praticiens estiment néanmoins que la gestion administrative occupe l'essentiel du temps, certains avançant le pourcentage de 70, voire 80 %, ce qui laisserait peu d'espace aux autres fonctions, pourtant essentielles pour la qualité de la GRH.

Comment élaborer une politique de gestion ? L'exemple de la rémunération

Les choix en ce domaine doivent répondre aux questions suivantes :

- Quelles marges de manœuvre en termes de masse salariale ? Quelle volonté d'attractivité ?
- Quelle part de la rémunération fixe et des primes ? Quel type de primes privilégier (ancienneté, technicité, résultats) ? Primes forfaitaires ou modulées (en fonction de l'évaluation individuelle de l'agent) ? Révisables ?
- Quelle différenciation entre les cadres et les non-cadres dans le privé – entre les catégories dans la fonction publique – ou entre les métiers ? Quel écart entre salaires maximum et minimum ? Entre début de carrière et fin de carrière, si une carrière est prévue ?
- À quel rythme s'effectuent les revalorisations ? De manière uniforme, sélectivement ou de manière mixte ?
- Comment sont réalisées les promotions et les progressions de carrière ? L'ancienneté y joue-t-elle un rôle ? L'évaluation individuelle compte-t-elle ? Les promotions sont-elles décidées au coup par coup ou en fonction de règles établies au préalable ?
- Quels autres avantages établir (maintien du salaire en cas de maladie, action sociale de l'entreprise, intéressement aux résultats) ?

3. La GRH, une fonction transversale et partagée

La GRH est par nature une fonction transversale et partagée, qui n'est pas l'apanage d'un seul service ni d'un seul responsable. Comme le montre le graphique ci-contre, les acteurs internes sont multiples : direction générale, encadrement, salariés, organisations syndicales.

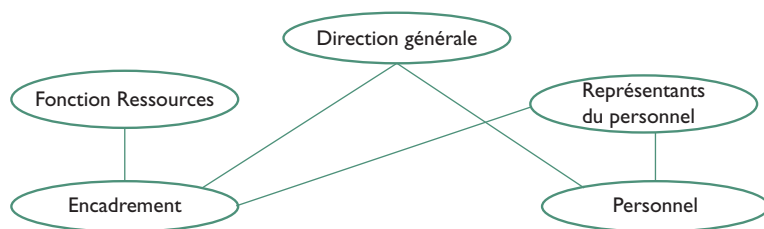
6. Source : enquête CEGOS un peu ancienne (« La fonction RH dans les entreprises », 2009), réalisée sur un échantillon de 135 entreprises de toutes tailles et de tous secteurs regroupant 712 000 salariés.

Ce sont les **cadres opérationnels**, essentiellement les cadres de proximité, qui en sont les relais, voire les principaux acteurs. Ils jouent un rôle dans le recrutement (ils définissent les profils à rechercher et participent au choix), l'évaluation, les décisions de carrière et de formation et, de manière plus générale, influent sur le style de management.

Le degré de **déconcentration des décisions** est alors un élément essentiel :

- la gestion du temps de travail (congés, absences) est en général totalement confiée aux cadres opérationnels, parce qu'il s'agit surtout d'un suivi administratif. Quant à l'élaboration du plan de formation, elle associe le plus souvent les cadres de terrain, surtout si le thème est traité dans l'entretien périodique d'évaluation dont ils sont chargés ;
- la déconcentration des décisions relatives à la rémunération ou à la gestion des carrières est décisive. Selon que ces décisions relèvent de la hiérarchie directe du salarié ou « remontent » à un niveau où celui-ci n'est pas individuellement connu, la GRH change de visage. Dans le premier cas, le risque tient à la variabilité des décisions et à la dilution de la politique de GRH, compte tenu de la diversité des cadres qui l'ont en charge. Dans le second cas, on peut craindre la déresponsabilisation de l'encadrement proche et le caractère impersonnel, et parfois arbitraire, des décisions. Un tel reproche est souvent exprimé dans la fonction publique d'État, où les décisions ayant un impact sur la carrière sont le plus souvent centralisées.

Les acteurs internes de la GRH



Source : Y.-F. Livian, « La GRH et ses parties prenantes », actes du séminaire « Management et gestion des ressources humaines : stratégies, acteurs et pratiques », université Lyon 2, juin 2006.

Les **organisations syndicales** sont également des acteurs de la GRH : en témoigne leur rôle dans la négociation des accords collectifs, qui portent surtout sur les rémunérations ou les conditions de travail. Dans la fonction publique, le dialogue social a une importance particulière, du fait du principe de participation selon lequel les personnels sont associés, par l'intermédiaire de leurs représentants, aux décisions collectives d'organisation des services mais aussi aux décisions individuelles de carrière⁷.

Interviennent également des **acteurs extérieurs**, dont bien évidemment le législateur. L'opinion publique a une influence : certaines organisations ont la volonté d'apparaître comme des acteurs socialement responsables vis-à-vis de l'opinion publique. Leur GRH s'en trouve modifiée. Cela se traduit par une recherche de diversité dans les recrutements (c'est le cas dans la fonction publique) mais aussi par des politiques volontaristes à l'égard des seniors, des femmes ou des personnes handicapées⁸.

4. Au final, un métier aux multiples facettes

La GRH est d'abord une fonction technique, qui doit connaître et appliquer le droit et construire des outils, utilisés notamment dans le cadre des processus de sélection et d'évaluation des personnels.

Cette technicité est utile : elle permet une meilleure maîtrise de la complexité des situations. Toutefois, elle ne suffit pas : le rôle d'un directeur des ressources humaines n'est pas seulement de « gérer » les situations. Il est de comprendre le fonctionnement de l'organisation dans laquelle il inscrit son action, d'en connaître les métiers et la culture, de réfléchir aux ressorts de la motivation du personnel. C'est en cela qu'il est difficile de séparer GRH et management : la gestion des personnes est peu dissociable de la qualité des relations professionnelles quotidiennes.

7. Voir chapitre 3, « Le statut de la fonction publique, sens et conséquences », et chapitre 5, « Le dialogue social dans la fonction publique : une mutation inachevée ».

8. Voir chapitre 6 sur « La responsabilité sociale de l'État employeur, une préoccupation émergente ».

Fiche 2

Une GRH contingente, des modèles contrastés

I. L'histoire récente : des évolutions fortes

La GRH est souvent présentée comme un ensemble stable de connaissances et de pratiques, à caractère normatif et universel. Pourtant, les chercheurs insistent tous sur la nature « contingente » de la GRH, qui peut varier selon la situation économique et sociale d'une organisation.

Au cours du ^{xx}e siècle, la GRH est ainsi passée progressivement de la gestion du personnel à celle des ressources humaines. Le tableau pages 14-15, qui retrace les différents modèles de GRH dans l'histoire récente, identifie trois périodes et trois types d'organisation.

➤ L'**entreprise taylorienne**, adaptée à un contexte de production de masse, est fondée sur la séparation des emplois de conception et d'exécution ainsi que sur la parcellisation du travail de production. La GRH consiste alors, pour l'essentiel, en une administration du personnel* fournissant l'exacte quantité de salariés demandée et ajustant le salaire à la description du poste.

➤ Avec la croissance et le développement de la concurrence et des pré-occupations de qualité, le modèle évolue vers un souci accru de participation des salariés. L'**entreprise fordienne** (celle des Trente Glorieuses) garde la standardisation de la production mais se préoccupe davantage des relations sociales et des négociations collectives. Depuis la crise économique et le milieu des années 1970, l'**entreprise post-fordienne**, moins assurée de ses débouchés, valorise davantage les qualifications et la motivation de son personnel, devenu une « ressource ».

➤ Le modèle de l'**organisation flexible***, le plus récent, va au bout de cette logique, dans un contexte d'accentuation de la concurrence : la GRH a alors pour mission de contribuer à améliorer la compétitivité de l'entreprise. L'emploi évolue : l'entreprise attend du salarié qu'il montre des qualités autres que techniques – polyvalence, autonomie, réactivité ou capacité de communication. La notion de compétences* devient centrale. Le salarié est jugé davantage sur ses résultats.

Les modèles dominants de gestion des ressources humaines : de l'entreprise taylorienne à l'entreprise flexible

	Première moitié du xx ^e siècle	1950-début des années 1970	Depuis les années 1980-1985
Contexte économique et social	Industrialisation, production de masse, conquête de droits sociaux	Croissance économique, besoins d'équipement des ménages, syndicalisation forte puis développement progressif de la concurrence	Crise récurrente, mondialisation des échanges, concurrence exacerbée, importance des coûts de production et de l'innovation
Modèle d'organisation de l'entreprise	Organisation taylorienne hiérarchisée avec parcellisation du travail d'exécution, puis compromis fordien (place donnée à la négociation sociale et aux conventions collectives) ou modèle post-fordien (meilleure responsabilisation du personnel, préoccupations de management)		Organisation flexible, capable d'adapter sa main-d'œuvre en quantité et en qualité, développement du travail en projet, avec des équipes évolutives ou fonctionnant en réseau
Conception de l'emploi et de la main- d'œuvre	Séparation stricte des emplois de conception et d'exécution Poste d'exécution : travail décomposé en opérations, acceptation de la routine, rémunération à la tâche ou au rendement, caractère interchangeable de la main- d'œuvre, considérée comme une masse non individualisée	Développement progressif du dialogue social, du management et des préoccupations de participation et de motivation Courant (limité) de « développement social » : volonté de donner davantage d'autonomie aux équipes de travail	Salarié au service des intérêts de l'entreprise, mobile et adaptable ; exigences d'implication personnelle et de résultats, même pour les emplois peu qualifiés Affirmation selon laquelle les personnes sont valorisées mais l'individualisation de la gestion vise surtout à repérer les compétences utiles à l'organisation
Conception et objectifs de la fonction GRH et du management	GRH : administration du personnel (paie et recrutement), gestion de masse, élaboration de normes (règlement intérieur) et volonté de faire respecter la discipline Management : vision d'ingénieurs, valorisation des capacités d'organisation, de rationalisation et de discipline	Meilleure reconnaissance de la fonction GRH et plus grande technicité : développement des services et des outils de GRH (conventions collectives classant les salariés par emploi et par statut ; informatisation) Management : vision humanisée, préoccupation des relations sociales et du climat social, valorisation des capacités de dialogue et de négociation	Participation de la GRH à la stratégie de l'entreprise, porosité croissante avec le management Externalisation fréquente de fonctions GRH (fonctions techniques comme la paie ou spécialisées comme le recrutement) pour se recentrer sur les fonctions stratégiques Management : vision de financiers, gestion des hommes en tant qu'« actifs spécifiques » qui doivent contribuer à la création de richesses. Les personnels « à potentiel » sont repérés et valorisés

	Première moitié du xx ^e siècle	1950-début des années 1970	Depuis les années 1980-1985
Approche des emplois et de la rémunération	Les emplois d'exécution sont vus comme des postes de travail, décrits par une liste de tâches prescrites	Classement hiérarchisé d'emplois « standard » avec correspondance entre emplois, qualification nécessaire et indice de rémunération (ou salaire minimum dans les conventions collectives) Si progression de carrière prévue, application fréquente du critère d'ancienneté	Révision du classement des emplois qui sont « pesés » au regard des compétences requises pour les occuper (technicité, impact sur l'entreprise, aptitudes relationnelles, autonomie) Rémunération partiellement individualisée selon les performances
Valeurs dominantes	Responsabilité des cadres, les seuls à détenir technicité et capacité d'initiative, obéissance des autres Main-d'œuvre = variable d'ajustement La motivation est générée par le salaire (à la pièce pour les ouvriers, afin d'améliorer la productivité)	Stabilité/ancienneté Valorisation des qualifications (diplômes) Volonté d'égalité La motivation est liée à la fidélité à l'entreprise	Valorisation des compétences individuelles : mobilité, adaptabilité, créativité, esprit d'initiative, réactivité La motivation tient au salaire mais aussi à la volonté de se différencier (le « challenge personnel »)
Gestion sociale	Peu de droits reconnus à la main-d'œuvre dont le salaire augmente fortement si elle est productive et docile	Affirmation de droits et maintien du « compromis fordien » (partage des gains de productivité entre les employeurs et le personnel)	Altération des droits de la main-d'œuvre externe (intérim et CDD) et, dans certains secteurs, de la main-d'œuvre interne

Le contenu de ce tableau est volontairement schématique : il ne vaut que pour les organisations d'une certaine taille. Les modèles évoqués sont des idéaux-types : ils existent rarement en tant que tels et les organisations actuelles empruntent à l'un ou l'autre, parfois même encore au modèle taylorien. De plus, la détermination des différents types de GRH par le contexte économique n'est pas si mécanique : les acteurs de l'organisation (salariés, dirigeants, partenaires sociaux) peuvent l'infléchir. La « culture » locale et les valeurs de l'organisation interagissent avec le contexte. Enfin, les modèles décrits ici concernent surtout les entreprises du secteur privé :

dans la fonction publique, l'influence du contexte économique joue (la crise des finances publiques a été déterminante dans les évolutions de la GRH du secteur public) mais ses effets sont plus lents et plus indirects. Même si la GRH publique emprunte au modèle flexible, sa spécificité reste marquée (voir fiche 3 ci-dessous).

Tout simplificateurs qu'ils soient, les modèles permettent toutefois d'appréhender la réalité. Les relations sociales se sont aujourd'hui transformées, avec un impact sur les métiers de la GRH. Celle-ci dépend bien du contexte dans lequel elle s'inscrit.

2. La GRH a-t-elle pour autant progressé ?

En un siècle, la GRH s'est professionnalisée, passant de la simple gestion de procédures de recrutement et de paie à une exploitation mieux outillée et plus méthodique des ressources humaines. Les liens entre la GRH et le pilotage de l'entreprise renforcent ce sentiment d'amélioration. La GRH moderne, désormais partie intégrante de la direction des organisations, définit de « bonnes pratiques » de gouvernement : attention portée aux conditions de travail et à la cohérence entre les moyens accordés et les résultats attendus, incitation au travail en équipe, évaluation régulière des personnels, etc. En ce sens, il y a eu progrès.

On peut aussi soutenir, à l'inverse, que la GRH d'aujourd'hui, très soumise aux contraintes financières, n'est pas « meilleure » en soi. Plus exigeante à l'égard des salariés, plus complexe, elle tente surtout de répondre aux attentes des organisations, parfois peu soucieuses des personnes.

3. Parallèlement, un management qui évolue

Tout au long du ^{xx}e siècle, la GRH a pris appui sur des théories managériales qui ont mis en lumière la pauvreté du management de type taylorien et accompagné l'évolution vers d'autres modèles.

Ainsi, depuis les années 1930-1950, les travaux de l'**école des relations humaines**, composée de psychologues du travail⁹, se sont intéressés aux sources de la motivation et ont montré l'interaction entre les performances et la considération portée aux salariés : en utilisant des méthodes expérimentales, Elton Mayo montre ainsi que les temps de repos et l'établissement de relations interpersonnelles accroissent la productivité. Dans sa « pyramide des besoins », Abraham Maslow explique qu'au-delà des besoins physiologiques et matériels, les êtres humains éprouvent des besoins sociaux d'estime et d'accomplissement de soi qui peuvent se réaliser dans le travail, une fois satisfaits les besoins de base. Frederick Herzberg a mis en lumière les vertus bénéfiques de l'enrichissement des tâches et Douglas Mac Gregor a montré que la motivation est plus forte dans les entreprises dont les dirigeants pensent que les individus apprécient la prise de responsabilités. Tous ont démontré que les personnes sont incitées au travail par des facteurs psychologiques ou par l'intérêt du travail lui-même, ce qui a annoncé l'avènement d'un management moins autoritaire.

Plus proches de notre époque, les **sociologues des organisations**¹⁰ s'intéressent aux règles de fonctionnement de celles-ci : structure hiérarchique, rapports d'autorité, relations internes, méthodes, normes, conflits... Ils recommandent tous une certaine prise de recul et jugent que c'est une bonne compréhension de la spécificité de l'entreprise qui permet de la diriger efficacement. Henry Mintzberg met en lumière l'influence de l'environnement sur les structures : elles fonctionnent différemment selon leur stratégie, leur taille, leur âge, leur culture, les processus mentaux de leurs dirigeants¹¹. Philippe d'Iribarne montre l'importance des facteurs nationaux dans les relations de travail¹² : les salariés anglo-saxons valorisent la relation contractuelle et acceptent de ce fait les contrôles de l'autorité hiérarchique, tandis

9. E. Mayo (1880-1949), A. Maslow (1908-1970), F. Herzberg (1923-2000) et D. Mac Gregor (1906-1964) étaient psychologues du travail et ont tous exercé aux États-Unis.

10. Henry Mintzberg, né en 1939, est un universitaire canadien ; Michel Crozier (1922-2013) et Philippe d'Iribarne (né en 1937) comme Jean-Daniel Reynaud (né en 1922) sont français ; James March (né en 1928) est américain.

11. Henry Mintzberg, *Structure et dynamique des organisations*, Éditions d'Organisation, 1982, rééd. 1998.

12. Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur, Gestion des entreprises et traditions nationales*, Points Seuil, 1989, rééd. 1993.

que les Français travaillent « par fierté », assimilent contrôle et défiance et sont critiques quant à l'autorité des cadres. Pour réussir, le management doit s'ajuster à ces logiques. Le sociologue Jean-Daniel Reynaud¹³ propose, quant à lui, une grille d'analyse des conflits pour comprendre leurs enjeux réels et décider des conduites à adopter ; celles-ci doivent tenir compte des conséquences prévisibles sur les différents acteurs. Les travaux du sociologue Michel Crozier¹⁴ traduisent la même préoccupation de décryptage de la stratégie des acteurs dans une organisation donnée.

Nous nous sommes approprié les grandes conclusions des travaux théoriques et pratiques menés depuis près d'un siècle sur le management, qui font désormais partie de notre culture commune. À vrai dire, même si, grâce aux sociologues des organisations, nous mesurons mieux la difficulté du pilotage dans des organisations complexes où les acteurs ont des intérêts divergents, c'est moins ce mouvement de pensée qui a façonné le management moderne que l'école des relations humaines. L'histoire du management permet au moins de dégager une certitude : dans les organisations dont l'objectif principal n'est pas la production de masse mais la qualité du service rendu (et tel est bien le cas des services publics), le management directif n'est plus efficace et c'est un modèle différent qu'il faut faire prévaloir.

4. Un modèle désormais dominant : le management coopératif

	Du management classique...	... au management fondé sur la coopération
Point de départ	Il existe un modèle idéal de management, qu'il est possible d'atteindre en appliquant certains principes et certaines règles.	Il existe des principes de management mais celui-ci exige un effort permanent d'adaptation au contexte. Il se heurte au caractère difficilement prévisible des comportements. On peut réduire l'incertitude en observant les personnes et le fonctionnement de l'organisation, sans l'annuler.

13. Jean-Daniel Reynaud, *Sociologie des conflits du travail*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1982.

14. Voir notamment Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Seuil, coll. « Points Essais », 1992, rééd. 2014.

	Du management classique...	... au management fondé sur la coopération
Conception des ressources humaines	Le facteur humain est pris en compte, mais on attend que les préoccupations personnelles s'effacent derrière la fonction, les règles à appliquer, l'intérêt général. La motivation n'est guère analysée : d'évidence, pour les dirigeants, c'est la rémunération qui la crée.	L'uniformisation des règles et des comportements a des effets nocifs. Le facteur humain est vu dans sa richesse, de manière dynamique, comme une ressource que le cadre doit mobiliser. C'est aussi un objet d'étude, on cherche à comprendre ses enjeux, les sources de sa motivation, pour la stimuler. Les managers sont conscients que leur comportement peut influencer sur cette motivation.
Degré de responsabilité	Les décisions sont centralisées, sur le fondement d'objectifs déterminés par le chef d'entreprise. L'organisation repose sur la hiérarchie et l'obéissance.	Le fonctionnement est déconcentré, le manager de terrain « négocie » ses propres objectifs et les moyens correspondants, il est ainsi responsabilisé ainsi que son équipe. Les cadres se voient fixer des objectifs sous forme quasi contractuelle. L'organisation repose sur l'accord des volontés, le partenariat est valorisé, l'accent est mis sur le partage des objectifs et l'abolition des distances : le cadre est un « coach » plus qu'un chef, au moins en apparence (il évalue toutefois les personnes).
Mode de coordination du travail	Les métiers s'articulent et sont coordonnés mais sont aussi clairement identifiés et séparés les uns des autres.	Les objectifs sont transversaux, avec une demande de coopération entre services et entre métiers.
Rôle du cadre	Disposant d'une compétence technique supérieure, il transmet les consignes, se fait obéir (et donc respecter), et veille au bon déroulement du travail.	Il sait animer son équipe, faire coopérer les personnes, apaiser les tensions, obtenir des résultats.
Valeurs	Égalité, reconnaissance des compétences techniques ; dans le service public, traitement identique des usagers.	Coopération, efficacité, efficience, résultats, évaluation. Dans le service public, adaptation du service rendu à la mesure des besoins, éventuellement différenciation des usagers.
Risques	Excessive stabilité, routine, égalité formelle.	Recherche de l'efficacité à tout prix, désengagement des individus, manipulation, artifice...

Le management coopératif a beaucoup séduit parce qu'il est porteur d'une vision différente des relations professionnelles, plus contractuelle et plus respectueuse des individualités que les modes de commandement antérieurs. Dans le secteur privé, ce modèle fait toutefois aujourd'hui l'objet d'une certaine désillusion :

- il est critiqué parce qu'il correspondrait à une conception aseptisée des rapports sociaux, qui ignore les conflits, dissimule la dureté des relations sociales, encourage l'adoption d'attitudes conformistes, avec une adhésion « surjouée » des cadres aux intérêts de l'organisation ;
- selon le sociologue François Dupuy¹⁵, sans doute du fait de la prévalence des intérêts financiers dans l'entreprise, le management coopératif s'accompagnerait d'exigences excessives à l'égard des cadres, multipliant les process, indicateurs et objectifs avec une volonté de contrôle permanent, les sommant de réussir et de rendre compte constamment. L'initiative et la créativité sont prônées mais de manière formelle. La conjonction d'une nouvelle conception du management et d'une GRH essentiellement intéressée par les résultats ne serait guère positive : elle ne prendrait pas en compte le fait que l'organisation est une collectivité humaine qui résiste au formatage ; le risque est que le sens du travail disparaisse, que les pratiques managériales deviennent des automatismes et que les salariés se désinvestissent.

Dans la fonction publique, où son introduction est récente, le management coopératif reste le modèle de référence. Succédant à des modes de commandement hiérarchisés et parfois rigides, le modèle est bien accepté, pratiqué parfois maladroitement mais le plus souvent sans volonté de manipulation. Toutefois, au moins dans la fonction publique d'État, il n'est pas intégralement appliqué : la responsabilisation des cadres est, en particulier, beaucoup moins forte dans un modèle centralisé que dans les entreprises flexibles et la contractualisation avec les supérieurs hiérarchiques est, en partie, une fiction¹⁶.

15. François Dupuy, *La fatigue des élites. Le capitalisme et ses cadres*, Seuil, 2005, *Lost in management : la vie quotidienne des entreprises au xx^e siècle*, Points Seuil, 2013, et *La faillite de la pensée managériale*, Points Seuil, 2016.

16. Voir chapitre 7, « Bilan des réformes et perspectives d'avenir », fiche 3, « Ouvrir de nouvelles perspectives ? ».

Fiche 3

La GRH publique : un modèle singulier en cours d'évolution

I. Au départ, l'influence du modèle bureaucratique

L'analyse des évolutions de la GRH concerne tout autant les administrations publiques que les entreprises privées. Pour décrire la fonction publique, du moins la fonction publique traditionnelle, la sociologie des organisations* évoque le modèle bureaucratique* décrit par l'économiste et sociologue Max Weber en 1922, qui le présente comme un idéal organisationnel aux caractéristiques spécifiques¹⁷ :

- centralisation des décisions et valorisation de la chaîne hiérarchique ;
- application rigoureuse de règles juridiques préétablies ;
- spécialisation des fonctions ;
- organisation des recrutements et des carrières sur des critères « objectifs », avec sélection des meilleurs, valorisation du mérite par les supérieurs mais aussi prise en compte de l'ancienneté, assimilée à l'expérience.

Max Weber loue cette rationalité fondée sur la règle de droit et sur la valeur des personnes. La fonction publique s'est construite sur ce modèle, qui emprunte au modèle taylorien tout en l'anoblissant. Elle n'a pas été la seule : dans les années 1950-1960, de nombreuses entreprises privées l'avaient également adopté. Les historiens soulignent d'ailleurs combien, à la Libération, la description des emplois « standard » du secteur privé telle qu'elle figure dans la plupart des conventions collectives d'alors, privilégiant le diplôme et l'expérience, s'est inspirée du secteur public, considéré à l'époque comme une référence. Le type de GRH qui a longtemps caractérisé la fonction publique est un modèle parmi d'autres, adapté à un environnement donné.

17. Max Weber, *Économie et société*, 1922.

2. L'école du service public : des règles spécifiques applicables aux agents publics

La GRH de la fonction publique est également marquée par la conception du service public élaborée dans les années d'avant-guerre : à la différence de nombreuses autres fonctions publiques étrangères, où seuls sont fonctionnaires les agents qui exercent des prérogatives de puissance publique¹⁸, en France toute personne qui contribue au service public fait partie de la fonction publique, y compris les enseignants, les jardiniers ou les personnels soignants. Comme l'écrivait le juriste Duguit en 1928, au nom de l'école du service public qu'il a contribué à construire : « *Ce qui fait le fonctionnaire, ce n'est pas la nature des actes qu'il accomplit, c'est la participation permanente et normale au fonctionnement du service public* » (Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1928). Cette tradition fait des fonctionnaires, dotés d'un « statut », des salariés à part¹⁹. En définissant la fonction publique par ses finalités, elle tend à estomper l'importance des « métiers » au bénéfice d'un sentiment d'appartenance à une sphère publique spécifique. En outre, appliquer à l'ensemble très vaste des agents publics des principes et parfois des règles de gestion identiques a conduit à élaborer une gestion collective attachée au respect des règles et peu individualisée. Ces caractéristiques traditionnelles s'estompent aujourd'hui, sans vraiment disparaître.

3. Un rapprochement récent avec le modèle «flexible»

Depuis les années 1990 et plus encore 2000, le modèle de l'organisation flexible a inspiré nombre de réformes de la fonction publique, même s'il a connu quelques adaptations.

La volonté de rendre l'État plus efficace s'est d'abord traduite par des choix d'évolution progressive tels qu'ils figurent dans le premier texte qui traite du « renouvellement du service public », la circulaire du 23 février 1989, dite « circulaire Rocard ». Les enjeux sont définis : meilleure qualité du service public et attention plus grande portée aux usagers. Les moyens

18. En Allemagne, par exemple, les enseignants ne sont pas fonctionnaires : ce sont néanmoins des agents publics qui sont couverts par une convention collective spécifique.

19. Voir chapitre 3, « Le statut de la fonction publique, sens et conséquences ».

permettant d'y répondre sont une « *gestion plus dynamique des personnels* » (développement de la formation, gestion prévisionnelle, encouragement à la mobilité) et une meilleure responsabilisation, avec l'institution de « *projets de service* » et de « *centres de responsabilité* » dont les responsables disposeraient de marges de manœuvre budgétaires. La circulaire, qui récusait toute modification du statut de la fonction publique, reprenait des thèmes propres jusqu'alors au management des entreprises privées. Il s'ensuivit dans l'administration française une période de « *foisonnement managérial* »²⁰ : dans les années 1990, le ministère de l'Équipement met en place une évaluation individuelle des agents et une obligation de mobilité des cadres entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Le mouvement s'essoufflera au bout de quelques années.

Le relais est pris ensuite par des réformateurs beaucoup plus critiques, partisans de réformes statutaires d'envergure, qui s'exprimeront dans le Rapport public du Conseil d'État de 2003, puis, en 2008, dans un Livre blanc commandé par les pouvoirs publics²¹. Les réformes des années 2000 s'en inspireront.

Ce mouvement sera en phase avec une nouvelle conception de l'action publique qui a prévalu au long de la décennie 2000, le « Nouveau management public »* ou NMP. Venu des pays anglo-saxons²², ce mouvement d'idées s'est traduit en France par l'adoption de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) en 2001. Selon le NMP, l'État, comparé aux entreprises privées, est lent, rigide, coûteux pour la qualité du service rendu et insuffisamment contrôlé, l'utilisateur est captif et le Parlement mal outillé. Il faut donc contraindre l'État à réduire ses coûts, à rendre compte de son action et à devenir un prestataire de services de meilleure qualité. De ce fait, les thèmes de performance et de mesure des résultats ont pris dans les années 2000 une importance croissante, notamment, à partir de 2008, avec la RGPP (révision générale des politiques publiques). La GRH publique

20. L'expression est de Marcel Pochard, ancien directeur général de l'Administration de la Fonction publique au ministère en charge de la Fonction publique.

21. Rapport public du Conseil d'État, « Perspectives pour la fonction publique », 2003 ; « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique », dit « rapport Silicani », 2008.

22. Mouvement des économistes américains, dit du « *Public Choice* » (voir l'ouvrage de William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, paru en 1971).

en a été profondément influencée : les réformes de la période s'efforcent de promouvoir les valeurs de mobilité et d'adaptabilité propres aux entreprises flexibles et ont conduit, dans la fonction publique d'État, à des réductions d'emplois. Aujourd'hui, la référence à l'efficacité perdure mais la doctrine du NMP est formellement abandonnée et les pouvoirs publics, tout en réaffirmant la volonté de « modernisation » de la gestion publique²³, s'efforcent depuis 2012 de promouvoir aussi le statut des fonctionnaires.

Fiche 4

Aujourd'hui, quels enjeux ?

I. Une GRH considérée comme stratégique

Depuis environ vingt ans, compte tenu des enjeux que représente l'adaptation des personnels à un environnement économique évolutif, voire mouvant, la GRH du secteur privé n'est plus considérée comme une simple fonction « au service » de l'entreprise, mais comme une fonction stratégique, capable de « créer de la valeur », c'est-à-dire du profit. Dans ce cadre, les ressources humaines sont vues comme un capital particulier, plus précieux que des technologies qui peuvent être copiées, constitué d'une somme de connaissances et de compétences dont le développement peut directement influencer sur les résultats.

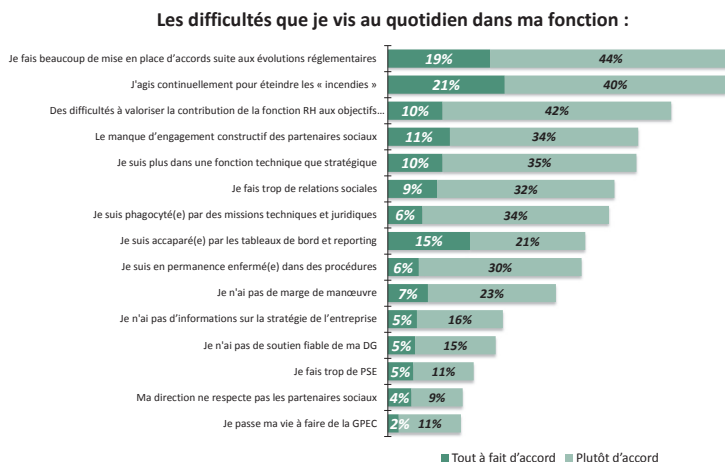
Dans le prolongement logique de cette conception, plus exigeante concernant l'impact de la GRH sur les performances, on attend désormais de toute politique de ressources humaines qu'elle s'attache à mesurer son effet sur la création de richesses ou sur les économies réalisées, par exemple en réduisant l'absentéisme ou les conflits sociaux. La GRH utilise à cet effet des outils qui lui permettent de rendre compte de son action, en particulier les tableaux de bord sociaux²⁴.

23. Voir le « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 », vol. 1, « Politiques et pratiques de ressources humaines ».

24. Voir chapitre 2, « Piloter la GRH ».

Poussée à son terme (certains universitaires américains²⁵ ont proposé de mesurer le retour sur investissement de la GRH par l'évolution des ratios « valeur ajoutée/nombre de salariés », voire « valorisation boursière/nombre de salariés » ou par la quantification de l'implication des salariés), cette logique fait perdre à la GRH une partie de son sens. Comme l'indique un expert²⁶, la GRH peut faire valoir des résultats mesurables (elle accroît ainsi sa légitimité) mais le retour sur investissement est difficile à calculer, sauf à la faire basculer de manière excessive du côté des intérêts financiers de l'organisation. Au demeurant, les DRH eux-mêmes placent dans les principales difficultés qu'ils rencontrent celle de valoriser la contribution de l'entreprise aux objectifs de l'organisation. Ils ont aussi le sentiment d'être excessivement mobilisés par des tâches de court terme.

Les principales difficultés vécues au quotidien dans la fonction DRH



Source : Observatoire Cegos, « Radioscopie des RH », juin 2012.

25. Notamment Thomas Davenport (*Le capital humain*, 1999) et Jac Fitz-Enz (*Le retour sur investissement du capital humain*, Amacom Éd., 2^e éd., 2009).

26. C.-H. Besseyre des Horts, « La fonction RH doit-elle mesurer le retour sur investissement pour être stratégique ? », intervention au congrès de l'Association francophone des ressources humaines, 2006.

Le secteur public entend lui aussi faire jouer à la GRH un rôle stratégique, même si cette préoccupation est à transposer dans un contexte non lucratif. La GRH se veut un levier pour améliorer l'action publique, comme en témoignent les considérants du rapport public du Conseil d'État de 2003²⁷ (« *L'exigence pour la fonction publique de faire preuve d'une efficacité accrue* ») ou, plus récemment, le rapport Pêcheur²⁸. La tâche là aussi s'avère difficile²⁹.

2. Quelles attentes concrètes ?

Au-delà des objectifs stratégiques, les organisations publiques et privées ont les mêmes attentes à l'égard de la GRH :

- assurer la gestion courante dans le respect du droit – recrutements faits à temps, paie versée sans erreur, application des règles concernant les personnes à promouvoir – sans toutefois se laisser monopoliser par ces tâches logistiques ;
- suivre et maîtriser l'évolution de la masse salariale ;
- mesurer les besoins en emploi – en quantité et en qualité – actuels et prévisionnels ;
- connaître les emplois de l'entreprise ou de l'administration concernée et les compétences³⁰ nécessaires pour les occuper, ce qui permet d'élaborer des politiques d'évaluation, de rémunération et de formation adaptées ;
- rechercher la motivation des salariés et garantir un bon climat social ;
- parvenir à associer les cadres opérationnels et à leur faire jouer un rôle de relais de la politique de GRH de l'entreprise, facteur décisif du succès ;
- se doter d'outils de pilotage et savoir « rendre compte » de ses résultats³¹.

L'ambition est grande et les attentes sont difficiles à satisfaire et, parfois, à concilier.

27. *Perspectives pour la fonction publique*, La Documentation française, 2003.

28. *Rapport à M. le Premier ministre sur la fonction publique*, présenté par Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'État, La Documentation française, 2013.

29. Voir chapitre 7, « Bilan des réformes et perspectives d'avenir ».

30. Sur la notion de compétences, voir chapitre 4, « Renover la GRH publique ».

31. Voir chapitre 2, « Piloter la GRH ».

Questions et débats

Une distorsion fréquente entre les intentions affichées et les pratiques

La multiplicité des acteurs provoque parfois un décalage entre les objectifs de la politique de GRH et la réalité de terrain. Les cadres de proximité peuvent avoir en effet des préoccupations différentes de celles du DRH. L'exemple souvent cité est celui de la mobilité, à laquelle les cadres de proximité peuvent être réticents, pour des raisons liées au fonctionnement du service, alors même que la GRH de l'entreprise en fait un axe de son action, pour des raisons de principe.

Les consignes du DRH peuvent aussi méconnaître le souci des cadres de ménager leurs collaborateurs. Ainsi, si les enveloppes d'augmentation de salaire confiées aux cadres afin qu'ils les distribuent sont trop restreintes, pour les contraindre à privilégier les salariés les plus méritants (et donc, implicitement, à sanctionner les autres), ceux-ci peuvent esquiver l'obligation en opérant des répartitions à tour de rôle, ce qui va à l'encontre des objectifs de départ. Cette pratique existe dans le public comme dans le privé, comme le montrent les études du LIRHE (laboratoire interdisciplinaire des ressources humaines et de l'emploi, qui relève du CNRS).

Il arrive également que les outils, méthodes et procédures de la GRH soient présentés comme ayant une efficacité universelle. Le « modèle instrumental »⁽¹⁾ considère qu'il suffit de savoir évaluer les personnes pour garantir l'équité des rémunérations et d'appliquer les « bonnes pratiques » pour faire converger sans heurts les intérêts des salariés et ceux de l'organisation. La réalité n'est pas si simple. Les outils sont utiles mais les personnels ne sont pas entièrement conditionnables : ils jugent les politiques de ressources

humaines, ils les récuse parfois, ils ne s'y plient pas toujours. De plus, l'expertise ne suffit pas pour agir en situation d'échange, de négociation ou de conflit.

Dans le secteur public, le risque d'une GRH incantatoire est aggravé par la distance existant entre décideurs et services opérationnels, et par la dimension de communication politique qui la marque. La GRH est pourtant une affaire de pratique : dès lors qu'elle n'évolue pas comme souhaité, mieux vaut reconnaître la réalité et éventuellement chercher à l'infléchir que s'en tenir à des proclamations décalées.

Un métier difficile, qui doit répondre à des injonctions paradoxales

Les DRH soulignent le caractère parfois contradictoire des demandes qui leur sont faites. Les dirigeants des organisations attendent d'eux qu'ils maintiennent la paix sociale. Parallèlement, il faut contenir les charges salariales et travailler à l'amélioration de la productivité. Le service doit rendre compte sur le court terme de ses coûts et améliorer les compétences pour préparer l'avenir. Le but est de motiver le personnel, tout en affichant des objectifs de flexibilité et parfois en réduisant les effectifs.

La GRH est donc un métier difficile. Elle reflète les contradictions de l'organisation dans laquelle elle travaille. Moins celles-ci sont assumées et reconnues, plus la GRH est conduite à un discours artificiel et peu crédible. Elle déclare alors être « du côté des personnes » alors qu'elle est aussi du côté de la gestion. Ces contradictions expliquent que la fonction GRH soit souvent qualifiée de Janus, ce dieu au double visage de l'Antiquité romaine, et fustigée comme un double langage.

La GRH réussit pourtant parfois à résoudre les questions difficiles : quelle part du temps réserver à la

gestion pure et quelle part à l'élaboration et à l'ajustement des politiques? Comment bien utiliser les outils et les méthodes à disposition sans les valoriser excessivement? Comment imposer une cohérence de la politique de GRH tout en reconnaissant une responsabilité aux services opérationnels? Comment défendre les intérêts de l'organisation et respecter ceux des salariés?

La GRH publique, l'obligation d'évoluer

Les réformes des années 2000 ont été de qualité inégale et la période a suscité des jugements ambivalents, avec une adhésion parfois faible des agents⁽²⁾. La nécessité de les poursuivre est pourtant claire. La GRH de la fonction publique est en effet porteuse de lourds enjeux, comme le montre l'encadré ci-dessous.

(1) Pour une description du modèle instrumental de la GRH, voir l'ouvrage dirigé par J. Brabet, *Repenser la gestion des ressources humaines?*, Economica, 1993.

(2) Voir chapitre 7, « Bilan des réformes et perspectives d'avenir ».

Rapport Pêcheur, « L'impossible immobilisme » (extrait)

Dans les années à venir, l'action publique devra faire face à un triple défi : maîtrise des finances publiques, cohésion sociale et compétitivité économique. Il revient naturellement à l'autorité politique de fixer les objectifs et de définir les réponses appropriées. Mais, dans tous les cas, la fonction publique sera confrontée à un impératif de qualité, d'efficacité, d'efficience. Cet impératif impose que soient redressées des insuffisances anciennes ou plus nouvelles qui affectent le système de gestion de la fonction publique, que la situation dégradée et le mal-être des fonctionnaires soient eux-mêmes pris en considération, afin que soient clairement identifiés les chantiers porteurs des plus lourds enjeux pour l'avenir.

Source : Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'État, *Rapport à M. le Premier ministre sur la fonction publique*, chapitre 2, La Documentation française, 2013.

Retenir l'essentiel

La gestion des ressources humaines se définit comme l'ensemble des activités qui permettent à une organisation de disposer des ressources humaines correspondant à ses besoins, quantitatifs et qualitatifs. Elle présente plusieurs caractéristiques :

- elle associe plusieurs métiers, de l'administration du personnel (qui occupe encore l'essentiel de son temps, surtout dans le secteur public) à l'élaboration de politiques, en passant par la gestion des relations avec les partenaires sociaux ;
- c'est une fonction partagée entre plusieurs acteurs, en particulier le service de GRH et les cadres opérationnels qui l'appliquent au quotidien, ce qui crée des risques de distorsion entre les politiques et leur application ou, à l'inverse, peut conduire à déresponsabiliser le niveau local si les responsables délèguent peu ;
- elle s'adapte à l'organisation dans laquelle elle s'inscrit. Elle a d'ailleurs beaucoup évolué, depuis les organisations tayloriennes où elle gérait un personnel interchangeable, jusqu'aux organisations « flexibles » d'aujourd'hui, où elle constitue un instrument d'accroissement des performances, avec une plus grande individualisation de la gestion ; la GRH publique, quant à elle, marquée au départ par le modèle bureaucratique de Max Weber et par l'École du service public, est influencée aujourd'hui par le modèle dominant du secteur privé et s'attache davantage à évaluer les résultats obtenus et à adopter un management plus coopératif ;
- enfin, les attentes sont fortes à son égard, depuis l'administration du personnel jusqu'à la recherche des bons leviers de motivation, de la maîtrise de la masse salariale à l'établissement d'un bon climat social, de la connaissance des besoins en emplois à l'association des cadres à la politique menée.

La GRH est une fonction complexe alliant savoirs, savoir-faire et capacités de négociation. Elle doit servir une organisation sans oublier les personnes. Une GRH réussie est une GRH qui, dans la pratique, parvient à trouver un équilibre entre ces diverses exigences.

CHAPITRE 2

Piloter la GRH

La GRH utilise des outils de pilotage qui diffèrent dans les secteurs public et privé.

Fiche I

Indicateurs, bilans sociaux, données prospectives : les outils

I. Un préalable : la construction d'un système d'information sur les ressources humaines (SIRH)

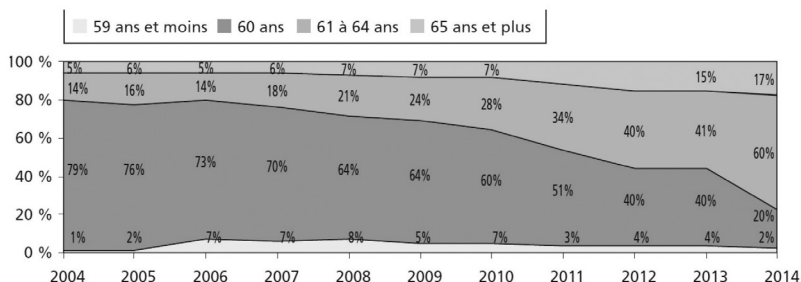
Le système d'information des ressources humaines (SIRH*) recouvre l'ensemble des données, le plus souvent informatisées, qui concernent le personnel ainsi que les systèmes qui permettent des échanges d'information entre les divers fichiers. Certains SIRH contiennent des informations minimales sur les agents (identité, âge, formation, carrière, poste occupé), d'autres des éléments plus riches, soit quantitatifs (productivité, par exemple) soit qualitatifs (formations suivies, relevé des compétences, résultats des évaluations).

L'utilité des SIRH est plurielle :

- un SIRH informatisé permet de gérer automatiquement la paye, les congés, le temps de travail, certaines déclarations obligatoires. Les cadres opérationnels peuvent l'alimenter par réseau (absences, congés, compte rendu de l'entretien d'évaluation). Parfois, les salariés peuvent accéder directement à leur dossier, voire déclarer eux-mêmes certaines données, ce qui en améliore la fiabilité;

– le SIRH est utile pour connaître, gérer et piloter les ressources humaines. À condition que les données enregistrées le soient de façon homogène, il permet de connaître les caractéristiques du personnel (pyramide des âges, féminisation, mobilité, diplômes, formations suivies, absences, accidents du travail, turn-over) et de procéder à des comparaisons.

Un exemple de données utiles au pilotage : l'augmentation de l'âge de départ en retraite des fonctionnaires d'État de 2004 à 2014 (hors catégories dites « actives »)



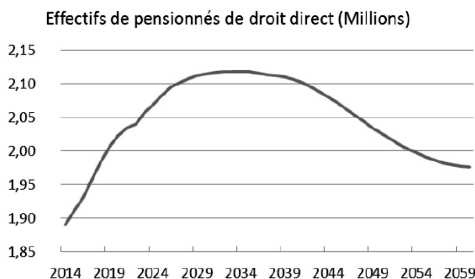
Source : ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, DGAFF, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 », p. 147.

Le SIRH rend également possible l'élaboration de projections, par exemple sur le vieillissement du personnel ou, dans la fonction publique d'État (FPE), sur les effectifs de retraités qui, parce qu'ils sont à la charge directe du budget, représentent un enjeu.

Le SIRH permet enfin d'alimenter le bilan social* (voir le point 4 ci-après) et, plus généralement, le dispositif de suivi social de l'entreprise. Il aide à réaliser des études plus qualitatives sur la mobilité, les postes vacants ou les compétences du personnel.

Les grandes entreprises privées ou les grosses collectivités territoriales disposent de SIRH performants. La situation des services de l'État, qui ont longtemps privilégié le seul traitement des données administratives, est plus inégale : l'obligation depuis 2013 de produire, dans le bilan social proposé aux représentants du personnel, des indicateurs nombreux et détaillés a toutefois conduit les ministères à enrichir leur SIRH.

Prévisions d'évolution des effectifs de retraités de la FPE, 2014-2059 (en millions)



Source : annexe au projet de loi de finances 2016, « Rapport sur les pensions de retraite dans la fonction publique ».

La qualité des SIRH est déterminante pour la fonction de pilotage. Pour autant, la fonction GRH est une fonction de « compréhension » des besoins d'une organisation autant qu'une fonction de connaissance : on peut savoir, grâce à un SIRH, si tous les cadres opérationnels ont suivi une formation en management et de quel niveau. Mais il n'est pas possible de garantir sa bonne appropriation.

2. Le tableau de bord social

Les dirigeants des entreprises privées choisissent souvent de suivre l'évolution de certains indicateurs jugés prioritaires dans un tableau de bord social, en inscrivant en regard les objectifs à atteindre. Le tableau de bord témoigne de la volonté de « surveiller » la situation sociale d'une organisation, notamment dans des domaines sensibles, et de mettre en place, le cas échéant, des mesures correctives.

Les indicateurs suivis peuvent être économiques et financiers (évolution de la masse salariale, évolution du salaire moyen par tête, hiérarchie des salaires), porter sur le climat social (absentéisme, turn-over,

conflictualité¹⁾ ou être structurels : pyramide des âges, taux d'encadrement, ratio personnel/usagers, répartition entre CDI et CDD ou – dans la fonction publique – entre titulaires et contractuels. Lorsque son développement est souhaité, la mobilité interne des personnels (géographique ou fonctionnelle) est également suivie, tout comme les formations délivrées au personnel. Des indicateurs d'efficacité de la fonction GRH peuvent aussi être utilisés : délais, coûts et qualité des recrutements (mesurée, par exemple, par le nombre de personnes encore en poste dans l'année qui suit le recrutement ou par le taux de personnes ayant demandé leur mutation après un recrutement).

La GRH publique présente en ce domaine des spécificités : sauf exception, elle dispose rarement de tableaux de bord complets mais elle consacre beaucoup d'énergie au suivi d'indicateurs financiers – plafond d'emplois ou évolution de la masse salariale – sans toujours parvenir à respecter ses objectifs stratégiques.

Étude «Performance de la fonction ressources humaines : perspectives et approches opérationnelles», enquête auprès d'administrations publiques européennes (extraits)

Si des indicateurs permettent de suivre la performance opérationnelle des processus RH, l'emploi de tableaux de bord de pilotage est peu fréquent. Sur les 28 indicateurs testés, seul un indicateur a une utilisation supérieure à 50 %. Il concerne les formations.

Les indicateurs ne font pas systématiquement le lien avec les objectifs stratégiques et ne relient pas les causes aux effets [...]. Malgré cela, un quart des répondants a conscience de l'utilité de ce type d'outils et prévoit d'en développer un. La définition des stratégies RH n'est pas développée de façon systématique dans les pays. 43 % des répondants déclarent ne jamais ou rarement utiliser cette démarche.

Source : ministère en charge de la Fonction publique, 2011, voir note 2.

1. Le taux d'absentéisme correspond le plus souvent au nombre de jours d'absence pour maladie/nombre de journées de travail dues. La formule de calcul du turn-over la plus utilisée est : $(\text{entrées} + \text{sorties}/2)/\text{effectifs}$ de l'année. L'indicateur de conflictualité courant est le nombre de jours de grève par tranche de 1 000 salariés.

La faible utilisation de tableaux de bord semble liée, dans la fonction publique d'État, à la centralisation des décisions de GRH : les services déconcentrés de l'État se sentent moins en mesure de réagir aux évolutions et moins intéressés par leur suivi, ce qui appauvrit parfois la GRH locale. De plus, le lien entre les indicateurs et la poursuite d'objectifs stratégiques est rarement fait : le « contrôle de gestion sociale » est peu fréquent. Les grandes collectivités et les établissements publics, qui maîtrisent mieux leur politique de GRH, utilisent davantage les tableaux de bord.

Le constat de cette faible utilisation est vérifié au niveau international (du moins il l'était il y a quelques années, voir encadré ci-contre), comme le montre une étude commandée par le ministère en charge de la Fonction publique sur les performances RH dans la fonction publique des divers pays de l'Union européenne².

En revanche, depuis l'institution de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), les services de l'État suivent avec attention deux indicateurs financiers, le plafond d'emplois et l'évolution de la masse salariale. Le Parlement vote chaque année un plafond d'emplois par ministère en « équivalents temps plein travaillé »³, décliné ensuite par programme puis, au niveau local, dans les budgets opérationnels de programme. Le gouvernement s'est donné comme objectif, sur le quinquennat, de stabiliser le plafond d'emplois global, leur répartition variant en revanche entre ministères prioritaires (dont les emplois augmenteront) et les autres, dont les emplois sont appelés à diminuer. Les responsables des ressources humaines dans les administrations centrales et territoriales suivent la consommation des emplois mensuellement, de manière rigoureuse, et les plafonds d'emplois fixés sont respectés.

Le suivi de l'évolution de la masse salariale – en 2015, elle représentait 81 milliards d'euros, soit 27 % du budget de l'État⁴, répartie strictement

2. Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, « Performance de la fonction ressources humaines : perspectives et approches opérationnelles », enquête auprès d'administrations publiques européennes menée par Ernst & Young, 2011.

3. En 2016, le plafond d'emplois des ministères atteint 1 916 279 et celui des « opérateurs » de l'État, y compris les autorités administratives indépendantes, 400 041 emplois.

4. Avec la contribution au Compte d'affectation spéciale pensions, le montant atteint 121 milliards d'euros, soit 40 % des dépenses du budget de l'État.

entre programmes et services – est, de même, très attentif. L'État entend limiter l'augmentation des crédits de personnel, qui dépend des effectifs, des mesures catégorielles ou générales (augmentation du point d'indice) ainsi que du GVT⁵.

La Cour des comptes, dans son rapport annuel sur l'exécution du budget de l'État, est amenée toutefois à rappeler au gouvernement ses engagements de maîtrise financière quand il s'en écarte, ce qui est le cas en 2016.

Cour des comptes, « Le budget de l'État en 2015, résultats et gestion », mai 2016 (extraits)

La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 affiche deux objectifs en matière de maîtrise des effectifs et des dépenses de personnel des administrations publiques centrales : 1) la stabilisation du plafond global des autorisations d'emplois de l'État et des opérateurs sur 2012-2017 ; 2) une évolution annuelle moyenne de la masse salariale limitée à 0,3 % sur 2014-2017. [...]

La diminution des effectifs du ministère de la Défense permettait jusqu'à présent de compenser en grande partie les augmentations des secteurs prioritaires. La fin des suppressions d'emplois annoncée dans ce ministère s'est traduite par le vote d'un plafond d'emplois cumulé de l'État et des opérateurs en LFI 2016 supérieur à celui de la LFI 2012. En effet, les effectifs des ministères non prioritaires, représentant environ 15 % des effectifs de l'État, ne peuvent plus à eux seuls compenser les accroissements des effectifs des secteurs prioritaires.

S'agissant de la masse salariale [...], le schéma d'emplois révisé des ministères de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice retenu pour 2016 et 2017, les revalorisations de grilles prévues par l'accord de 2015 sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR) et l'augmentation du point d'indice⁽¹⁾ décidée en mars 2016 (0,6 % en juillet 2016 et 0,6 % en février 2017) rendent la tenue de ce second objectif improbable.

(1) Sur ces mesures, voir chapitre 4, « Rénover la GRH publique », fiche 3, « La rémunération : des choix en évolution ».

5. Le glissement vieillesse technicité résulte du cumul entre le GVT positif (avancements et promotions) et le GVT négatif (substitution de jeunes en entrée de carrière à des fonctionnaires partant en retraite).

3. L'audit social*, une expertise destinée aux managers de l'entreprise

L'audit social est un examen effectué par un professionnel qui permet de porter un jugement sur tout ou partie de la GRH d'une organisation, en rapprochant le constat d'un référentiel établi au préalable. Celui-ci peut être une norme réglementaire (l'audit vérifie alors la conformité à la loi des pratiques de l'entreprise) ou un document traduisant les objectifs et les règles dont l'organisation s'est elle-même dotée. L'audit social est une **démarche comparative**. Par l'utilisation d'indicateurs, le recoupement de documents, de questionnaires ou d'enquêtes, l'expert établit l'existence d'écarts, analyse leurs causes, en mesure les enjeux et les hiérarchise. Afin de les réduire, il propose des recommandations.

On distingue :

- les audits de *conformité au droit du travail* : il s'agit le plus souvent d'audits des conditions d'hygiène et de sécurité ou des conditions de travail ;
- les audits d'*efficacité de la GRH*, qui peuvent porter sur des domaines précis, par exemple le recrutement ou les emplois. L'audit recherche alors si les règles édictées dans l'entreprise sont respectées ou non, en termes de procédures, de délais et de satisfaction des « usagers » de la fonction (services opérationnels essentiellement) ; l'audit sur le climat social identifie les attentes des salariés et les motifs de satisfaction et d'insatisfaction ;
- les audits *stratégiques* étudient, quant à eux, les forces et les faiblesses de l'organisation ou l'avenir de telle ou telle catégorie d'emploi.

Cette approche, qui a le mérite de mettre en lumière la différence entre la règle et la réalité, se veut outillée, méthodique et objective. Elle comporte néanmoins des marges d'appréciation, puisque l'auditeur s'intéresse essentiellement aux écarts préjudiciables à l'entreprise et propose des moyens de correction.

L'audit social n'est guère utilisé dans la fonction publique, même si parfois les *missions d'inspection générale* s'en approchent, sans la même formalisation. La principale différence est que l'audit, commandé par l'entreprise, lui est réservé : il ne peut d'ailleurs être réalisé qu'avec sa collaboration entière. L'inspection générale, quant à elle, relève bien davantage du contrôle, ce qui modifie sa portée. La fonction publique a, en revanche, recours à des rapports d'expertise, qui sont précieux : dans un secteur peu

porté spontanément à l'évaluation et à l'analyse critique, ceux-ci ouvrent un espace de « parler vrai ». Les rapports sont en outre publiés, ce qui permet le plus souvent à la GRH publique, sous la contrainte, de progresser. On peut citer ainsi les nombreux rapports de la Cour des comptes sur la fonction publique ou des rapports thématiques, tel le rapport Laurent remis en 2016 sur le temps de travail des fonctionnaires⁶. Le point commun de ces analyses est de révéler les abus (au final, plutôt rares) et surtout de mettre l'accent sur certaines carences du management public.

4. Le bilan social*, outil d'échange avec les représentants du personnel

Le **Code du travail** (article L 2323-70) impose aux entreprises d'au moins 300 salariés et aux établissements publics de santé de même taille d'établir et de présenter au comité d'entreprise un bilan social, qui « *récapitule en un document unique les principales données chiffrées permettant d'apprécier la situation de l'entreprise dans le domaine social, d'enregistrer les réalisations effectuées et de mesurer les changements intervenus au cours de l'année écoulée et des deux années précédentes* ». Le bilan social comporte notamment des informations sur l'emploi, les rémunérations, les conditions de santé et de sécurité, la formation et les relations professionnelles.

Depuis 1994, les **collectivités territoriales** doivent présenter, tous les deux ans, un « rapport sur l'état de la collectivité » proche d'un bilan social, avec une liste d'indicateurs détaillés à compléter (répartition des effectifs, pyramide des âges, mouvements du personnel, nombre d'agents, effectifs de personnes handicapées, absences, etc.).

Quant à l'**État**, le décret du 15 février 2011 oblige les administrations, services et établissements publics de l'État à présenter annuellement, aux représentants du personnel siégeant dans les comités techniques*, un bilan social indiquant les moyens budgétaires et en personnel dont ils disposent et comprenant « *toute information utile eu égard aux compétences* » de ces comités. Un arrêté⁷ a fixé la liste des nombreux indicateurs

6. Rapport sur « Le temps de travail dans la fonction publique » établi par Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, mai 2016.

7. Arrêté du 23 décembre 2013.

qu'il doit contenir, avec des exigences sur l'établissement de statistiques sexuées pour établir un rapport de situation comparée entre les hommes et les femmes.

L'intérêt du bilan social est de permettre aux représentants du personnel, sur le fondement de données fiables, d'engager un débat sur la politique de GRH de l'établissement – rémunérations, politique de l'emploi (emploi temporaire, en particulier) – ou sur des indicateurs de climat social, comme l'absentéisme.

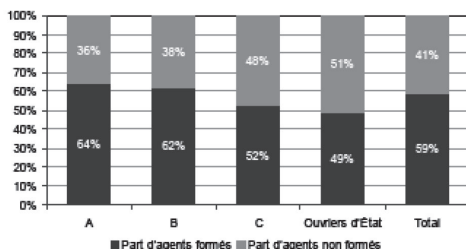
Toutefois, si les commentaires manquent, si le document ne relie pas les données à des choix de GRH, si n'y figurent pas de comparaisons avec des établissements ou services comparables, le bilan social peut n'être qu'une série de données chiffrées difficiles à interpréter. Pour acquérir une portée et un intérêt, il doit aussi s'ouvrir sur des orientations. L'utilité du bilan social dépend en tout cas de la qualité de l'échange sur la politique de ressources humaines de l'organisation. Dans le privé, cette condition semble rarement remplie⁸.

Dans la fonction publique, notamment la fonction publique d'État qui a longtemps négligé, surtout au niveau déconcentré, la simple connaissance de son personnel, l'intérêt d'un bilan social est plus évident. Les ministères et les établissements publics qui, dans les années 2000, ont commencé, sans en avoir l'obligation, à produire des bilans sociaux⁹ ont ainsi eu le sentiment d'être des pionniers, avec la conviction que le rassemblement de données sociales permettait une prise de conscience des problématiques de GRH. Aujourd'hui, les progrès sont nets : les données sur l'absentéisme, les vacances de postes, voire le turn-over, sont connues même si l'analyse n'est pas toujours riche. Si certains bilans sociaux sont des compilations de données quantitatives, d'autres, tel celui du ministère de l'Équipement, tentent de donner du sens aux indicateurs, par exemple dans le domaine de la formation (voir schéma page 40).

8. Voir l'étude de Véronique Zardet, « Bilan social et pratiques de pilotage : points de vue de DRH », colloque du LIRHE (Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les ressources humaines et l'emploi), 1997.

9. Tel était le cas de ministères considérés comme « en avance » en termes de GRH – ministère de la Défense ou de l'Équipement – ou d'établissements publics soucieux de définir une politique de GRH, ainsi des universités.

Le pourcentage des agents formés et la nature des formations dispensées en 2013



Constat :

Plus d'un agent sur deux du périmètre ministériel a reçu au moins une formation en 2013.

Définitions :

T1 : correspond aux actions de formation d'adaptation immédiate au poste de travail

T2 : correspond aux actions de formation d'adaptation à l'évolution prévisible des métiers

T3 : correspond aux actions de formation de développement des qualifications ou d'acquisition de nouvelles qualifications

T1 : 53,2% des journées; T2 : 17,5%; T3 : 29,3%.

Source : « Bilan social 2013 », ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité.

Fiche 2

Calibrer l'emploi public en fonction des besoins

Toutes les organisations s'interrogent sur leurs besoins en emplois. Toutefois, dans le secteur privé, la comparaison avec les entreprises de même secteur d'activité ou, plus simplement, les prix de production servent de repères. Dans le secteur public, les réponses sont plus incertaines et la question se pose de manière récurrente.

1. L'emploi public : des évolutions erratiques

La Cour des comptes a mis en lumière, dans un rapport de 2009¹⁰ « *la croissance ininterrompue des effectifs publics* ». De 1980 à 2007, les effectifs ont augmenté de 36 % (dont 71 % pour la fonction publique territoriale – FPT –, 54 % dans les établissements de santé et 14 % dans les services de l'État), bien plus que la population (+ 18 %). La Cour s'est montrée sévère sur ces évolutions, soulignant la dérive des effectifs dans la FPT (bien au-delà des besoins liés aux transferts de compétences de la décentralisation) et la « gestion au fil de l'eau » des emplois de l'État, qui ont continué à augmenter malgré les transferts de missions.

Avec la révision générale des politiques publiques (initiée en 2007), l'emploi dans la fonction publique d'État (FPE) a ensuite diminué (- 150 000 emplois de 2008 à 2012). Pour autant, ce choix ne reposait sur aucune prospective. Le rapport de la Cour des comptes de 2009 souligne à juste titre qu'« *une politique des effectifs ne peut se réduire à l'application d'une norme qui n'est étayée sur aucune analyse des besoins* ». Il appelait de ses vœux, pour débat devant le Parlement, une présentation de l'évolution souhaitée des effectifs publics par secteur, en fonction d'une analyse des missions, des qualifications et des métiers. La stabilisation d'ensemble des effectifs sur le quinquennat décidée en 2012, après l'élection de F. Hollande, mieux acceptée par les organisations syndicales, reste un choix de principe qui n'est pas davantage étayé sur une étude précise des besoins, même si elle répartit autrement les emplois pour satisfaire les besoins de ministères « prioritaires » et si, dans l'administration territoriale de l'État, les économies réalisées grâce à la fusion des services régionaux devraient servir à conforter certains services insuffisamment dotés, notamment au niveau départemental.

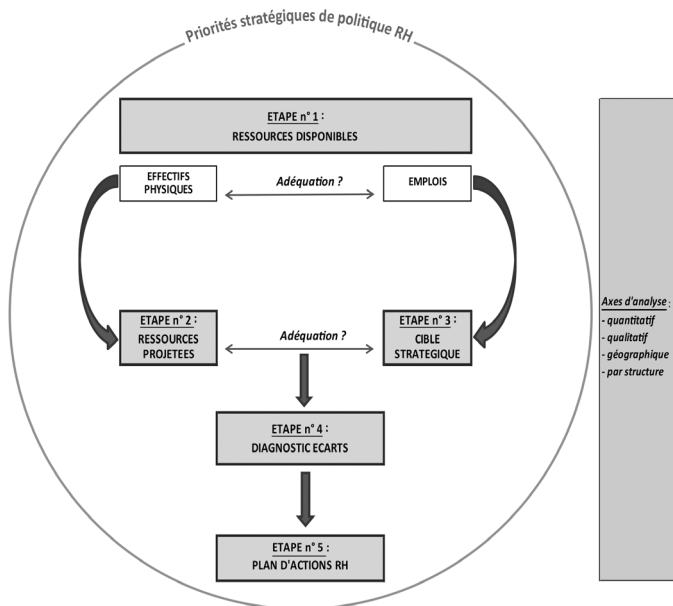
2. La gestion prévisionnelle, une ambition jamais atteinte

Pour répondre à la question des besoins en emplois, les pouvoirs publics ont depuis plusieurs années engagé des études prospectives sur les missions et les moyens nécessaires pour les assumer. La démarche de gestion

10. « Les effectifs de l'État 1980-2008. Un état des lieux », rapport public thématique, La Documentation française, 2009.

prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) consiste, sur le fondement de choix stratégiques d'avenir, à définir à moyen terme les besoins quantitatifs et qualitatifs en personnel qui accompagneront l'évolution des missions. On compare ensuite les ressources disponibles aux ressources nécessaires et on définit des actions permettant les évolutions souhaitées : modification des profils de recrutement ou formation, notamment.

Les cinq étapes de la démarche de GPRH



Source : « La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'État. Guide méthodologique », 2016.

Dans la fonction publique, la gestion prévisionnelle est une antienne de la modernisation.

D'innombrables rapports et textes officiels l'ont préconisée. Il en est ainsi de la circulaire du 23 février 1989 (dite « circulaire Rocard »), du Livre blanc de 2008 sur l'avenir de la fonction publique et, plus récemment, du rapport

des inspections générales sur le bilan de la RGPP¹¹ ou du rapport Pêcheur¹². Les arguments sont convaincants : meilleure valorisation des ressources humaines, recherche d'efficacité, qualité du service public par une meilleure adéquation entre les agents et les besoins.

De nombreuses démarches ont été engagées et des outils ont été construits. En 2003, les ministères ont élaboré des « schémas ministériels de réforme » avec réexamen systématique des missions et des structures, et définition d'une GRH prévisionnelle. En 2006, deux circulaires des 31 janvier et 16 novembre ont prescrit aux différents ministères de fournir des schémas stratégiques de gestion des ressources humaines, ce qu'ils ont fait. Pour aider les gestionnaires à faire le bilan des compétences existantes et à décrire les besoins futurs, un répertoire interministériel des métiers de l'État, le RIME, a été construit (la dernière version date de 2011) : il décrit les métiers de référence de l'État et les compétences nécessaires. Il est complété par des répertoires ministériels plus complets.

Les résultats sont décevants. Les schémas stratégiques de gestion des ressources humaines élaborés par ministère à la suite des circulaires de 2006 ont été de qualité très inégale. Les plans ont été imparfaitement appliqués et la démarche s'est en partie enlisée, même si elle a été relayée au niveau régional, depuis 2009, par des « plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines », placées auprès des préfets de région. Comme l'indique le rapport Pêcheur de 2013, des efforts ont été accomplis mais ces démarches restent *« trop éparses et trop peu systématiques [...], souvent plus quantitatives que qualitatives et trop peu axées sur le moyen et le long termes »*. Le pilotage de la GRH publique est donc, sur ce point, défaillant, quand bien même de nombreux services ont adopté, dans les décisions quotidiennes (ouverture de concours, plans de formation), une démarche d'anticipation des besoins¹³.

11. « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État », rapport commun des inspections générales de l'Administration, des Finances et des Affaires sociales, septembre 2012.

12. Bernard Pêcheur, « Rapport à M. le Premier ministre sur la fonction publique », novembre 2013.

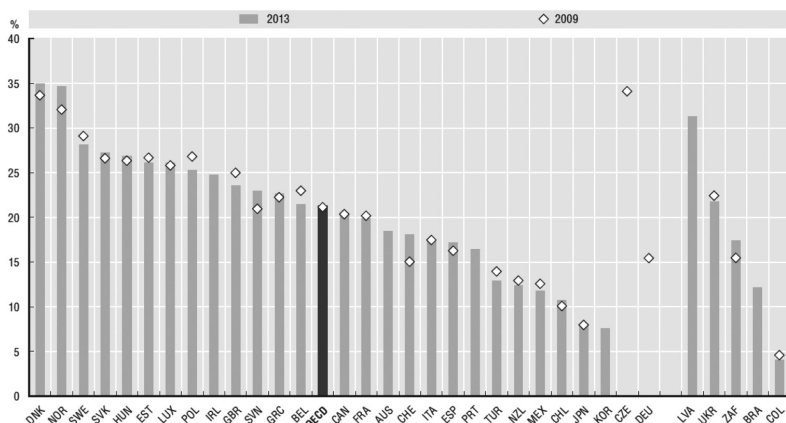
13. Pour encourager toutes les démarches, qu'elles aient, comme la GPEEC, une dimension stratégique ou qu'elles projettent simplement certains besoins ponctuels, le ministère en charge de la Fonction publique les désigne globalement sous le terme de « GPRH », gestion prévisionnelle des ressources humaines.

3. Trop d'emplois publics ?

L'échec des tentatives de gestion prévisionnelle laisse en suspens l'interrogation sur les besoins en emplois.

Avec 5,4 millions d'agents publics sur 26,5 millions d'emplois en 2013, la France peut paraître bien dotée en emplois publics. Cependant les études internationales, qui comparent les effectifs des agents en fonction des missions qu'ils assurent et non pas de leur statut, public ou privé, situent la France dans la moyenne des pays développés. C'est le cas de l'étude de l'OCDE, « *Gouvernement at a Glance* » (« Panorama des administrations publiques », 2015).

L'emploi du secteur public dans l'emploi total par pays, 2009 et 2013 (en %)



Source : OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2015.

Cette étude ne permet pas pour autant de savoir si la France a trop ou pas assez d'agents publics, question aujourd'hui sans réponse claire.

Trop ou pas assez de fonctionnaires ?

Toutes les études internationales montrent qu'en France le taux d'administration (rapport agents publics/population) n'est pas aberrant par rapport à celui des pays comparables.

Il manque toutefois des analyses fines par secteurs qui permettraient d'identifier les besoins. Selon une étude de 2009 de l'ex-Centre d'analyse stratégique (« Tableau de bord de l'emploi public »), la France aurait, par rapport à d'autres pays, plus d'agents publics dans les fonctions d'administration générale et moins dans les fonctions de contact avec les usagers, conclusion intéressante mais jamais étudiée finement ni actualisée.

Il est certain que les effectifs sont insuffisants dans certaines missions (Justice et Éducation prioritaire, notamment). Il est certain aussi que les emplois pourraient être mieux utilisés : le plan « Préfectures nouvelle génération » entend ainsi regrouper certaines fonctions pour économiser des emplois. La Cour des comptes incrimine, quant à elle, le maintien de compétences partagées avec les collectivités ou la création d'opérateurs spécialisés (agences sanitaires, établissements publics de formation, autorités administratives indépendantes) gourmands en emplois. L'état du droit et sa complexité d'application ont également une responsabilité dans le nombre de fonctionnaires (c'est évident concernant le droit fiscal), sans doute aussi des pratiques de centralisation qui augmentent le nombre (et le coût) des services de GRH.

Au vu de ces exemples, on mesure la difficulté de définir le bon nombre des fonctionnaires. La décision est fonction des choix de politique publique, de la ligne de partage des compétences avec les collectivités, des priorités de l'État : toute spécialisation est coûteuse mais apporte en qualité ; tout renforcement de l'accompagnement des personnes et des missions de proximité nécessite des emplois. Seule une approche à la fois quantitative et qualitative, par ministère et par service, permettrait de répondre à la question posée, cruciale pour les finances publiques comme pour la qualité du service public.

Fiche 3

Le climat social : une GRH publique trop indifférente

Les entreprises privées sont naturellement portées à s'intéresser aux indicateurs de climat social – jours de grève, absences ou enquêtes auprès du personnel – compte tenu des risques financiers correspondants. La fonction publique, quant à elle, les mesure mal, même si des progrès sont perceptibles et, surtout, ne les utilise guère.

I. Une connaissance et une exploitation inégales des indicateurs

Dans la fonction publique, le nombre des jours de grève est mal connu : il n'est pas publié dans la fonction publique territoriale et ne figure plus dans la synthèse des bilans sociaux des établissements hospitaliers établie par le ministère en charge de la Santé. Dans la fonction publique d'État, le « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique » publie chaque année le nombre de jours de grève, hors établissements publics, par ministère et non par métier, rendant la comparaison délicate avec le secteur privé. Malgré leur imprécision, ces données montrent que le recours à la grève est sensiblement plus élevé dans la fonction publique que dans le secteur privé, même s'il a baissé de 2011 à 2014¹⁴ : pour autant, l'indicateur n'est pas l'objet d'une attention particulière, la grève étant vue, au moins dans la FPE, comme une sorte de fatalité.

De même, pendant très longtemps, l'absentéisme pour maladie a été mal connu dans la fonction publique. Ce n'est que récemment (dans les Rapports annuels sur l'état de la fonction publique 2014 et 2015) que des données ont été produites dans les trois fonctions publiques.

14. En 2013, le nombre de jours de grève pour 1 000 agents était de 135 dans les seuls ministères (hors établissements publics) et de 79 dans le secteur privé (entreprises de plus de 10 salariés), avec d'énormes écarts selon les secteurs économiques.

Nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé dans les trois versants de la fonction publique

	Fonction publique de l'État (2012)	Fonction publique territoriale (2013)	Fonction publique hospitalière (2013)
Nombre moyen de jours d'absence	12,3	22,4	personnel médical : 5,3 personnel non médical : 21,0
dont : pour maladie ordinaire	7,1	12,1	personnel médical : 3,5 personnel non médical : 12,29

Source : ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, DGAFF, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 ».

Cependant, compte tenu de modes de calcul différents de l'absentéisme, les comparaisons ne sont pas possibles, certainement pas avec le secteur privé et sans doute même pas entre fonctions publiques¹⁵. Surtout, comme c'est le cas pour les indicateurs de conflictualité, les données trop agrégées ont peu d'intérêt : elles mêlent des catégories professionnelles très différemment exposées au risque et des métiers de pénibilité inégale.

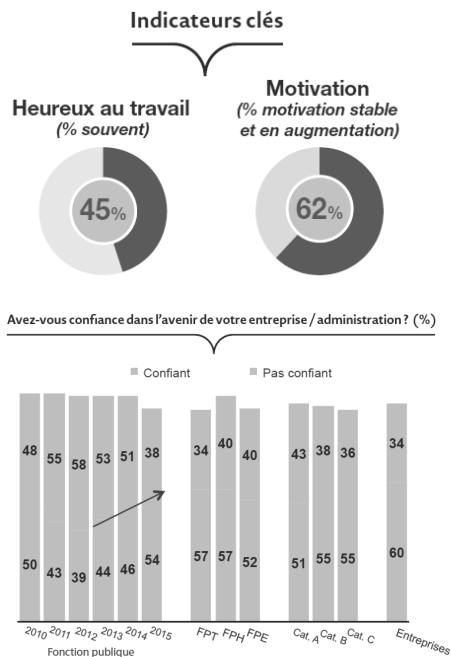
La réflexion progresse toutefois : le ministère de l'Éducation nationale a publié en 2015 des données sur les enseignants du secteur public¹⁶, qui permettent de mesurer un fort absentéisme en maladie – en moyenne, 16,2 jours/an pour maladie ordinaire, avec des écarts importants selon la qualification et le lieu de travail : 44,4 % des personnels du primaire ont pris des congés maladie mais 49,7 % en éducation prioritaire. On y constate ainsi que les professeurs agrégés et les contractuels sont les personnels qui ont le moins d'absences pour maladie ordinaire, comparés aux titulaires du premier degré en zones prioritaires. Reste que ce constat ne donne pas lieu à l'établissement de plans de lutte.

15. Selon le rapport Tourret de 2014 (« Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Fonction publique », Assemblée nationale, avis donné sur le PLF pour 2015), l'absentéisme n'est pas calculé à l'identique dans les fonctions publiques et ne peut donc être comparé.

16. Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Note d'information* n° 7, « Les congés de maladie ordinaire des personnels enseignants du secteur public en 2012-2013 », 2015.

2. Une moindre confiance des agents publics dans leur employeur

Des enquêtes réalisées auprès des agents publics juste après la période de RGPP¹⁷ révélaient un malaise certain. Certes, 92 % des fonctionnaires se déclaraient fiers de l'être mais 57 % jugeaient que la qualité des services publics était amenée à se dégrader.



Source : Baromètre 2015 Edenred-Ipsos, « Bien-être et motivation des agents de la fonction publique ».

17. Voir notamment l'étude réalisée par le cabinet Deloitte et l'IFOP, « Citoyens et fonctionnaires, regards croisés sur la fonction publique et les fonctionnaires de demain », 2012.

La situation en 2015 reste ambivalente : le baromètre Edenred-Ipsos, qui compare le sentiment des fonctionnaires et des autres salariés, révèle que cette année-là les fonctionnaires étaient plus heureux et plus motivés que les salariés du secteur privé mais avaient moins confiance dans leur employeur, même si le niveau de confiance a nettement remonté depuis 2012.

Là aussi, la GRH publique progresse : en témoigne, en 2015, l'attention portée au personnel lors de la réorganisation des services régionaux de l'État décidée à la suite de la fusion des régions. Les objectifs (minimiser les changements d'emploi contraints et accompagner les agents) ont été atteints.

Questions et débats

Prêter attention à la qualité des indicateurs

Les indicateurs doivent être utiles : il ne sert à rien de mesurer pour mesurer. La construction de l'indicateur doit prendre en compte cette exigence : sur la mobilité, le turn-over, l'absentéisme, plusieurs indicateurs sont possibles selon la réalité que l'on souhaite mesurer et, à terme, infléchir ; dans la fonction publique, le turn-over concerne ainsi les jeunes (en particulier les enseignants) qui tentent de quitter les postes difficiles dans lesquels ils sont nommés⁽¹⁾ et c'est cet indicateur qui devrait être suivi. La mesure, en outre, ne doit pas être trop large, comme cela a été mentionné ci-dessus pour l'absentéisme : les indicateurs doivent cibler des catégories ou des métiers.

Pour cerner la réalité, les indicateurs doivent être croisés avec d'autres (le taux d'absentéisme peut être lié au vieillissement, la mobilité varie avec l'âge et le niveau de responsabilité) et, surtout, croisés avec ceux

de services comparables. Les comparaisons imposent des précautions. Le contexte doit être pris en compte : ainsi, mettre en parallèle la conflictualité dans la fonction publique et celle du secteur privé est utile. Mais, en ce domaine, l'effet taille est déterminant : les grèves sont inexistantes dans les TPE et rares dans les PME. Il faudrait alors pouvoir comparer le secteur public et les grandes entreprises privées. Il en est de même de l'effort de formation, très lié à la taille des organisations.

L'interprétation enfin doit être prudente : ainsi, l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes est difficile à interpréter, parce que les métiers sont sexués. La mesure du taux de femmes par catégorie hiérarchique dans les différentes fonctions publiques illustre sans doute l'orientation générale des filles vers certains métiers dans notre société, mais elle n'est pas éclairante sur la politique de l'institution. Il est plus intéressant de resserrer la focale sur la haute fonction publique et de comparer les salaires à un même niveau de qualification.

Une GRH publique insuffisamment outillée

La connaissance qu'ont les différents ministères de leurs agents reste inégale et parfois médiocre, surtout en termes qualitatifs. Les recrutements, les départs, les rémunérations, certaines formes de mobilité ou les jours de formation sont connus. Les rémunérations le sont davantage qu'auparavant depuis les travaux récents de l'INSEE sur les évolutions du pouvoir d'achat⁽²⁾. Les services connaissent moins bien leur population d'un point de vue qualitatif : les études longitudinales sur les carrières sont très peu fréquentes, les réformes font rarement l'objet d'un bilan, et les services de GRH sont loin d'enregistrer les caractéristiques des agents sous une forme utilisable pour la gestion collective (affectations et mutations).

La réticence des pouvoirs publics à publier et à exploiter de telles données joue. Elle montre que ceux-ci ont parfois du mal à concilier leur mission politique et le rôle d'employeur : ils considèrent souvent que la publication de données sensibles sur les ressources humaines les exposerait à des relations difficiles avec des fonctionnaires. Le choix est donc celui d'une gestion tolérante, voire indifférente, qui prête peu attention à des questions pourtant cruciales pour la qualité du service rendu. Il n'est pas certain que les fonctionnaires leur en sachent toujours gré.

(1) Voir chapitre 4, « Rénover la GRH publique ».

(2) Voir chapitre 5, « Le dialogue social dans la fonction publique : une mutation inachevée ».

Retenir l'essentiel

La GRH dispose d'outils de pilotage : sur le fondement du système d'information des ressources humaines (SIRH), qui regroupe l'ensemble des données connues sur le personnel, les tableaux de bord de gestion sociale permettent de sélectionner et de suivre les indicateurs considérés comme stratégiques, notamment les indicateurs financiers. Les autorités de l'État sont ainsi attentives à l'évolution des emplois et de la masse salariale. Piloter la GRH conduit également les entreprises privées (peu les administrations) à recourir aux audits sociaux, pour appréhender les écarts entre la réalité et les objectifs assignés. Les services de GRH enfin élaborent le bilan social – somme d'indicateurs sur l'emploi, les effectifs, les rémunérations ou les conditions de travail – à destination des partenaires sociaux. La fonction publique est soumise désormais à l'obligation de produire ce type de document et s'efforce aujourd'hui de publier des données significatives sur la formation ou la mobilité.

La GRH a pour objectif de définir les besoins en emplois (actuels et prévisionnels). Confrontée à la difficulté de mener une analyse prospective de l'emploi public ou de mesurer les besoins actuels, la GRH publique ne parvient pas bien à répondre à cette préoccupation. De même, elle mesure encore mal des données sensibles (conflictualité, absences) et surtout ne les exploite pas. Au final, elle reste moins bien outillée que la GRH privée.

3

CHAPITRE

Le statut de la fonction publique, sens et conséquences

Fiche I

La fonction publique en France

I. Un cinquième de l'emploi total

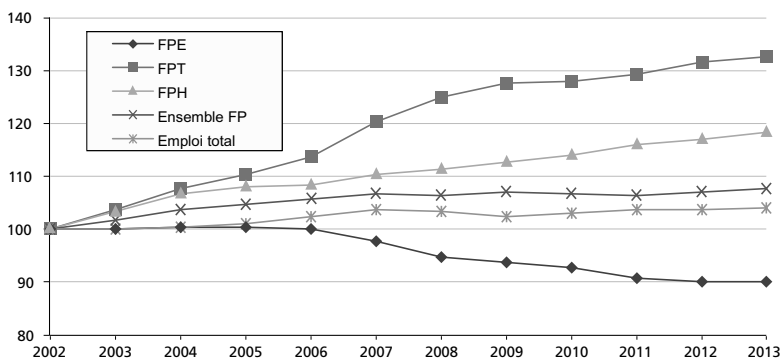
Au 31 décembre 2013, la fonction publique – ensemble des personnels soumis à des règles de droit public employés dans des services administratifs de droit public – comptait 5,4 millions d'agents, dont 2,4 millions pour la fonction publique d'État (FPE), 1,9 million pour la fonction publique territoriale (FPT) et 1,1 million pour la fonction publique hospitalière (FPH)¹. La fonction publique représente donc un pourcentage élevé de l'emploi total : 20 % de la population active occupée. Pour la fonction publique d'État, les effectifs d'agents publics (titulaires ou contractuels de droit public) étaient, en 2014, en légère baisse (- 0,4 %); cette diminution était compensée par une légère hausse des emplois aidés².

1. Source : ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, DGAFP, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 ». Le décompte porte sur les effectifs, le volume en « équivalents temps plein annualisés » atteignant 5,1 millions.

2. L'INSEE, dans ses études sur l'emploi dans la fonction publique, décompte aussi désormais les emplois aidés.

Entre 2002 et 2013, l'emploi dans la fonction publique a progressé de 0,7 % en moyenne annuelle, dont 2,6 % pour la FPT (les effectifs augmentent encore en 2014 mais de manière moins vive). Il s'est réduit dans la FPE : - 0,9 % en moyenne annuelle, près de - 10 % sur la décennie (en 2013 et 2014, la baisse s'atténue nettement). Ces évolutions sont moins marquées si l'on annihile l'effet des transferts de compétence de l'État vers les collectivités territoriales : les effectifs de la FPT se seraient néanmoins accrus, en moyenne annuelle, de 1,9 % sur la décennie, et ceux de la FPE auraient enregistré une baisse de 0,6 %, reflet de la diminution volontaire des emplois³. Dans la période récente, les transferts ont concerné les agents de l'Équipement et les agents ouvriers et de service des établissements d'enseignement, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Évolution des effectifs dans les trois versants de la fonction publique, 2002-2013 (base 100 au 31 décembre 2002)

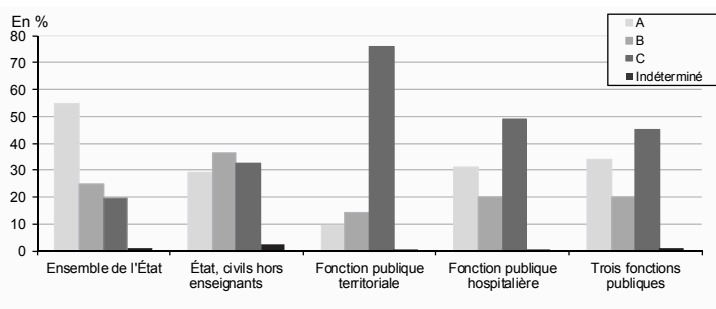


Source : « Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations », 2015.

3. Voir chapitre 2, « Piloter la GRH ».

La fonction publique est vieillissante, davantage que les salariés du secteur privé : compte tenu des rythmes de recrutement en vigueur dans le passé, la part des plus de 50 ans augmente et celle des moins de 30 ans diminue, sauf dans la fonction publique hospitalière. Les trois fonctions publiques ont toutefois des profils et des métiers différents. Dans la fonction publique territoriale, les agents sont en moyenne plus âgés ; leurs métiers, qui reflètent les compétences des collectivités territoriales, sont très divers ; ils comptent aussi une proportion plus grande d'agents d'exécution (catégorie C), significative du poids du personnel communal d'entretien. L'âge moyen est un peu plus bas dans la fonction publique d'État, où certains métiers sont dominants (enseignement, sécurité et défense, finances publiques) et où la qualification est plus élevée.

Répartition des effectifs par catégorie hiérarchique dans les trois fonctions publiques en 2013



Source : Annexe au projet de loi de finances 2016, in « Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations », 2015, p. 40.

2. Agents titulaires et non titulaires

En France, la plupart des agents publics sont fonctionnaires titulaires. Ils relèvent alors, le plus souvent, du « statut général », ensemble formé de quatre lois qui fixent les droits et les obligations des fonctionnaires ainsi que les règles essentielles de recrutement et de gestion qui leur sont appliquées. Étant donné leurs caractéristiques professionnelles, certains d'entre eux – les militaires, les magistrats, les fonctionnaires des Assemblées parlementaires – dépendent d'un statut spécifique.

Entre 2000 et 2013, les personnels non titulaires – qui ne sont pas des fonctionnaires mais des agents publics dès lors qu'ils travaillent dans un service public administratif⁴ – sont passés de 11,7 à 15,5% des effectifs dans la fonction publique d'État. Une très forte proportion d'entre eux est employée par le ministère de l'Éducation nationale, les universités et les instituts de recherche. Les personnels non titulaires représentent désormais, au total, 17,2% des effectifs dans les trois fonctions publiques. Ils relèvent de règles spécifiques propres au secteur public et non pas du droit du travail (voir fiche 3).

Fiche 2

Pourquoi avoir opté pour un statut?

I. Le statut plutôt que le contrat

Pour les salariés de droit privé, le droit du travail représente une norme minimale, appelée à être complétée et précisée par le contrat, qu'il s'agisse du contrat de travail individuel ou des accords collectifs. Le contrat est négocié ou, du moins, accepté, et toute modification d'un de ses éléments essentiels (portant, par exemple, sur la rémunération ou la durée du travail) doit, sauf rares exceptions, être soumise au salarié pour être valide.

À la différence des autres salariés, les fonctionnaires ne sont pas dans une situation contractuelle mais dans une situation statutaire et réglementaire. Le statut correspond à un ensemble de règles définies par la puissance publique qui régissent l'organisation de la fonction publique, la carrière des fonctionnaires et les relations avec leur employeur. Le statut soustrait ainsi, pour l'essentiel, les fonctionnaires au droit du travail⁵. En application du

4. « Administratif » signifie ici non industriel et non commercial.

5. Le Code du travail régit cependant la grève dans les services publics et, par ailleurs, de nombreux textes concernant l'hygiène et la sécurité reprennent les dispositions du Code du travail ou y renvoient directement.

statut, les actes de gestion des fonctionnaires (recrutement, avancement, mutation) sont des actes unilatéraux de l'administration, même s'ils sont pris à leur demande et doivent respecter certaines procédures.

2. Le compromis de 1946 : le choix d'une fonction publique de carrière

Ce choix statutaire est un héritage : avant-guerre, le fonctionnaire était considéré comme un rouage impersonnel au service de la puissance publique. Il ne disposait pas (du moins en théorie) du droit de se syndiquer ni, *a fortiori*, de faire grève. En 1946, le choix de le doter d'un statut a fait l'objet de débats : le parti communiste, qui participait alors au pouvoir, aurait voulu, pour lui donner davantage de droits, rapprocher sa situation de celle des autres salariés. Un compromis a été trouvé avec les partisans d'une gestion publique unilatérale, davantage en accord avec la tradition d'une fonction publique vouée au service de l'État. Ainsi le principe d'un *statut* a-t-il été retenu, mais avec des instances de participation* spécifiques qui associent les représentants des fonctionnaires aux décisions qui les concernent.

Ce compromis donne au statut – celui de 1946, adapté en 1959 à la Constitution de la 5^e République puis remplacé par les lois de 1983, 1984 et 1986 – une vocation ambivalente :

- d'une part, les textes statutaires sont *contraignants*. Ils précisent les obligations du fonctionnaire et fixent minutieusement les conditions de gestion de sa carrière ; les fonctionnaires n'ont pas de droits acquis au maintien des textes qui les régissent ; le statut est ainsi l'illustration de la dépendance des agents publics à l'égard du pouvoir politique, en application de l'article 20 de la Constitution : le gouvernement « dispose de l'administration et de la force armée » ;
- d'autre part, les textes reconnaissent aux fonctionnaires des *droits*. Ainsi, l'article 34 de la Constitution de 1958 réserve à la loi le soin de fixer « les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ». Les compétences des représentants du personnel, élus sur des listes présentées par les organisations syndicales, sont plus larges que dans le secteur privé, puisqu'ils sont consultés y compris sur les décisions individuelles de carrière. Enfin, l'existence même de règles statutaires a conduit à affirmer un principe d'égalité entre les fonctionnaires se trouvant dans

une situation identique au regard des textes : ainsi, le statut est fondamentalement *protecteur* contre l'arbitraire éventuel de l'employeur.

Le statut de 1946 entérine le choix d'une **fonction publique de carrière** plutôt que d'une fonction publique d'emploi. Une fonction publique d'emploi recrute par contrat sur un emploi spécifique et laisse le salarié libre de décider ensuite de sa mobilité, dans le secteur privé le cas échéant. La fonction publique de carrière se caractérise par un recrutement effectué le plus souvent en début de vie professionnelle, après une sélection qui vérifie le niveau ou la qualification des candidats, rarement sur un emploi déterminé. Dans ce cadre, l'ensemble de la vie professionnelle est organisé pour permettre au fonctionnaire d'évoluer d'un emploi public à un autre. Les allers et retours avec le privé sont possibles mais rares. Le fonctionnaire s'engage dans le service public et, la plupart du temps, il y reste.

3. Un même statut pour les agents des différentes collectivités publiques

Le statut de 1946 a unifié les règles applicables aux fonctionnaires d'État. En revanche, il ne s'est pas appliqué aux fonctionnaires territoriaux. Au début des années 1980, lors de la préparation de la première décentralisation, il existait certes un statut du personnel communal mais les agents relevant des départements ou des régions ne disposaient pas d'un corps de règles unifié. Sans mobilité organisée, la fonction publique territoriale ne constituait pas un ensemble cohérent.

L'extension aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers du statut des fonctionnaires d'État, même avec des aménagements, a soulevé des débats.

Comme le note Olivier Schrameck dans son ouvrage sur la fonction publique territoriale⁶, deux conceptions différentes se sont alors affrontées. Pour certains, la référence obligée était la fonction publique d'État, structurée, dotée d'un statut, bénéficiant de droits à l'égal des autres citoyens, en particulier la liberté d'opinion. Il fallait donner aux fonctionnaires territoriaux des garanties d'indépendance vis-à-vis des élus. Pour d'autres,

6. Olivier Schrameck, *La fonction publique territoriale*, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 1995.

surtout les élus des petites collectivités, l'ambition était de se rapprocher d'une fonction publique d'emploi, avec une large possibilité de recruter des contractuels*.

Le choix, inspiré par le ministre de la Fonction publique de l'époque, Anicet Le Pors, communiste et surtout jacobin, a été celui de l'unité.

4. L'architecture des lois statutaires depuis les années 1980

Depuis les années 1980, le statut général de la fonction publique est composé de quatre textes :

- la **loi du 13 juillet 1983**, dite « loi Le Pors », forme le titre I du statut général portant droits et obligations des fonctionnaires. Elle est applicable à tous les fonctionnaires quel que soit leur employeur, hormis ceux qui relèvent de statuts propres. Elle constitue le socle commun aux trois fonctions publiques. Elle précise les conditions à remplir pour être fonctionnaire, énumère les garanties dont les fonctionnaires bénéficient ainsi que leurs obligations, et définit les principes d'une fonction publique de carrière ;
- trois lois (formant respectivement les titres II, III et IV du statut général des fonctionnaires) définissent ensuite les dispositions particulières qui s'appliquent aux trois fonctions publiques. La **loi du 11 janvier 1984** concerne la fonction publique d'État, la **loi du 26 janvier 1984** la fonction publique territoriale, la **loi du 9 janvier 1986** la fonction publique hospitalière.

Ces textes législatifs sont complétés par une cascade de textes réglementaires, décrets d'application générale du statut et statuts particuliers précisant les dispositions applicables à chaque corps* ou à chaque cadre d'emploi*.

5. Malgré l'unité statutaire, de fortes différences entre fonctions publiques

Le choix de l'unité statutaire induisait obligation d'organiser la **mobilité** entre les trois fonctions publiques : le titre I affirme d'ailleurs que cette mobilité fait partie des garanties fondamentales du fonctionnaire. Or, ce

principe ne s'est pas bien appliqué : la mobilité entre fonctions publiques est faible⁷ et réservée à certains grades.

Ce choix aurait dû entraîner également l'application d'un principe de **parité de rémunération** des agents exerçant des fonctions comparables dans les différentes fonctions publiques. Là encore, le principe ne s'est appliqué que partiellement : la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale indique seulement que les organes délibérants des collectivités fixent le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux dans la limite de ceux dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes. Le régime peut donc être moins favorable.

Surtout, l'élaboration d'un statut unitaire reposait sur l'idée qu'un corpus de règles identiques ou proches pouvait s'appliquer à des populations disparates, dont les employeurs, les métiers et les conditions d'emploi sont divers. Cet idéal a mal résisté au temps. Certes, les réformes décidées au cours des années 2000 (portant sur l'évaluation individuelle des fonctionnaires, le contenu des concours de recrutement, le système de rémunérations accessoires, les critères d'avancement, la formation professionnelle ou la mobilité) se sont appliquées aux trois fonctions publiques, souvent avec des adaptations ou des calendriers différents. Pour autant, depuis la loi Galland du 13 juillet 1987, une lente dérive a éloigné la fonction publique territoriale de celle d'État : en particulier, l'établissement d'une liste d'aptitude à la suite de la réussite au concours, qui permet aux collectivités de choisir leurs collaborateurs, rapproche la fonction publique territoriale d'une fonction publique d'emploi. Paradoxalement, la FP territoriale est devenue, au fil de ses évolutions, une référence pour la modernisation de celle d'État.

7. En 2013, la mobilité vers les autres fonctions publiques a concerné 0,5 % des fonctionnaires d'État, guère plus dans les autres fonctions publiques.

Fiche 3

Le statut aujourd'hui : les grands principes

I. Agents publics : des droits et des obligations spécifiques

La **loi du 13 juillet 1983** énumère les droits, garanties et obligations des fonctionnaires et des agents publics non titulaires.

Ceux-ci sont pour une part les mêmes que ceux des salariés de droit privé. Pourtant, on évoque souvent la spécificité des obligations des fonctionnaires en insistant, notamment, sur le *devoir d'obéissance*. La comparaison avec le droit du travail montre qu'en ce domaine, les obligations des salariés de droit privé sont identiques : ce sont la subordination et l'obligation de respecter les consignes de l'employeur qui qualifient le salariat. De même, il découle de l'obligation d'exécuter le contrat de bonne foi, pour les salariés de droit privé, une obligation de discrétion et de loyauté identique à celle exigée des fonctionnaires. La différence est plutôt culturelle : les organisations publiques sont souvent centralisées, l'expression du pouvoir hiérarchique est assumée et les consignes descendantes. La référence fréquente au principe d'obéissance y est sans doute aussi le signe d'une réticence devant la prise de responsabilité individuelle, héritage des principes de fonctionnement des organisations bureaucratiques centralisées.

Restent toutefois des *spécificités juridiques*, indiquées en *italiques* dans l'encadré page 61 : parce qu'il représente la puissance publique, le fonctionnaire bénéficie d'un droit à être protégé par son administration qui va bien au-delà du devoir des employeurs privés de veiller à la sécurité et à la santé des salariés. Les règles restrictives concernant le cumul d'activités publiques et privées, ainsi que l'obligation de désintéressement et de neutralité tiennent aussi à la mission particulière des fonctionnaires, qui représentent une puissance publique laïque et indépendante des intérêts privés.

La **loi du 20 avril 2016** relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a inscrit dans les textes statutaires des obligations jusqu'alors jurisprudentielles : dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, respect de la laïcité. La loi ne fait toutefois pas mention du devoir de réserve : il a été jugé préférable de laisser au juge le soin de définir les cas où cette obligation, qui tient compte du contexte, est applicable. L'inscription dans la loi statutaire d'obligations jusqu'alors jurisprudentielles a peu d'intérêt sur le plan juridique. Elle tend surtout à affirmer l'*exemplarité* de la fonction publique et de ses valeurs et à faire du statut, après les débats des années 2000, un sujet de fierté et un levier de motivation.

En cas de faute ou de manquement à ses obligations, le fonctionnaire encourt des **sanctions**. Celles-ci sont classées en quatre groupes et peuvent aller jusqu'à la révocation. En dehors des sanctions légères du premier groupe (*avertissement* ou *blâme*), la procédure est protectrice, bien davantage que dans le secteur privé : elle impose une consultation de la commission administrative paritaire – CAP, composée pour moitié de représentants de l'administration et pour moitié de représentants du personnel du corps et du grade concernés – constituée en conseil de discipline. La sanction, qui doit être motivée, est susceptible de **recours**, gracieux et contentieux ; en outre, un recours peut être formé devant le Conseil supérieur de la fonction publique dans certains cas, notamment si l'autorité ne suit pas l'avis du conseil de discipline. Le nombre de sanctions est faible (pour 1,3 million d'agents titulaires des ministères, hors établissements publics, 3 177 sanctions ont été prononcées en 2014, dont 80 % relevaient du 1^{er} groupe), ce qui traduit un management marqué par la tolérance et peu empreint d'autorité. Quant au *licenciement pour insuffisance professionnelle*, qui suit les mêmes procédures sans être une sanction, il n'est quasiment pas appliqué (19 cas en 2014). Il est vrai que la consultation préalable d'un conseil de discipline est dissuasive et que la jurisprudence du Conseil d'État est exigeante : ainsi, le licenciement pour insuffisance professionnelle n'est justifié qu'en cas de perturbations graves et constantes du service.

Droits, garanties et obligations des fonctionnaires ⁽¹⁾

Les droits :

- ✓ droit syndical, droit de grève (quelques différences avec le secteur privé ; parfois, pas de droit de grève mais, dans tous les cas, obligation de préavis déposé par les organisations syndicales représentatives) ;
- ✓ *droit à la protection de son administration* (droit spécifique, couverture des condamnations civiles s'il n'y a pas de faute personnelle « détachable », droit à réparation des dommages subis à l'occasion des fonctions, obligation de soutien aux fonctionnaires attaqués par voie de presse...) ;
- ✓ droit de retrait en cas de danger grave et imminent pour la vie ou la santé ;
- ✓ *droit de participation* (droit spécifique sur l'association des représentants du personnel aux décisions individuelles).

Les garanties :

- ✓ liberté d'opinion ;
- ✓ absence de discrimination liée aux opinions, aux origines, à l'âge, à l'état de santé, etc., sous réserve des nécessités imposées par certains emplois. Cette garantie couvre le harcèlement moral ou sexuel.

Les obligations :

- ✓ obligations inscrites dans le statut par la loi du 20 avril 2016 : *dignité, impartialité, intégrité, probité, neutralité, respect de la laïcité*, avec mission donnée au chef de service de faire respecter ces principes, voire de les préciser en fonction des missions du service ;
- ✓ *obligation, pour le fonctionnaire, de se déporter dès lors qu'il est exposé à un conflit d'intérêts* ;
- ✓ obéissance hiérarchique, *sauf ordre manifestement illégal et de nature à compromettre un intérêt public* (possibilité, dans le secteur privé, de ne pas exécuter un ordre illégitime) ;
- ✓ obligation de consacrer l'intégralité de l'activité professionnelle aux tâches confiées (avec de nombreuses exceptions) ;
- ✓ *obligation de ne pas mener des activités de nature à compromettre son indépendance* (obligation spécifique de désintéressement) : certaines activités sont interdites ;
- ✓ obligation de discrétion professionnelle et de *secret professionnel* ; dans certains cas, *devoir de signalement* ;
- ✓ obligation jurisprudentielle : *devoir de réserve* (la jurisprudence l'applique de manière différenciée selon le contexte et le grade de l'agent).

(1) Les spécificités par rapport aux salariés du secteur privé sont indiquées en *italiques*.

2. La déontologie, une préoccupation grandissante

Longtemps, la déontologie des fonctionnaires s'est confondue avec leurs obligations statutaires. Ainsi, depuis 1995, la Commission de déontologie de la fonction publique (créée en 1993) vérifie que les activités que les agents publics envisagent d'exercer dans le secteur privé ou public concurrentiel ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions ; en effet, ils ne peuvent pas travailler, pendant un délai de trois ans, pour des entreprises qu'ils ont contrôlées ou avec lesquelles ils ont passé des marchés. De même, les *activités accessoires* des fonctionnaires sont soumises au contrôle du supérieur hiérarchique, qui vérifie qu'elles sont compatibles avec les fonctions et ne portent pas atteinte à l'indépendance du service.

Le terme de « déontologie » s'enrichit aujourd'hui et s'étend aux principes qui doivent inspirer les comportements professionnels. Jusqu'à récemment, le conflit d'intérêts* n'était ni défini ni systématiquement prévenu : la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique le définit et oblige certains hauts fonctionnaires et certains experts à une déclaration d'intérêts. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires étend l'obligation de prévention : en particulier, tout fonctionnaire exposé à un conflit d'intérêts doit se démettre de ses responsabilités sur le dossier en cause. Au-delà, la référence à des obligations qui sont aussi des valeurs (dignité, impartialité, loyauté), le nouveau rôle donné au chef de service, enfin la mention de « *référénts déontologiques* » que les agents pourront consulter tendent à instituer une déontologie moins normative, reposant sur une meilleure appropriation de la morale professionnelle, ce qui était le souhait des rapports Sauvé et Nadal⁸.

8. Jean-Marc Sauvé, Didier Migaud et Jean-Claude Magendie, « Pour une nouvelle déontologie de la vie publique. Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique », 2011, et Jean-Louis Nadal, « Renouer avec la confiance publique. Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics », janvier 2015.

Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires

Les dispositions relatives à la déontologie

La loi fait obligation aux fonctionnaires de prévenir les conflits d'intérêts qui pourraient les toucher, avec notamment l'obligation de déport.

Elle met en place une protection des lanceurs d'alerte qui, de bonne foi, dénoncent un conflit d'intérêts.

Elle soumet certains agents à l'obligation de déclaration d'intérêt et patrimoniale (au-delà de ceux mentionnés dans la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique).

Elle renforce la Commission de déontologie : la saisine et les avis de celle-ci deviennent obligatoires dans tous les cas et elle peut faire des recommandations déontologiques, y compris sur des cas individuels, aux administrations qui la saisissent.

Elle annonce enfin la création de « *référénts déontologiques* » aptes à conseiller les agents.

3. Des fonctionnaires recrutés par concours, sauf exception prévue par la loi

Le principe de l'égal accès aux emplois publics est un principe constitutionnel inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. En application de ce principe – le concours est la formule censée garantir la meilleure égalité entre candidats –, le titre I du statut général édicte que le concours est le **mode ordinaire de recrutement** des fonctionnaires, sauf exception prévue par la loi.

Le terme de « concours »* recouvre toutefois des réalités diverses ; le concours sur épreuves écrites anonymes, le plus répandu, n'est pas la seule modalité. Le concours peut être « sur titres ou travaux » : ce mode de sélection est adapté à certains recrutements, pour des emplois nécessitant une qualification précise, dans les organismes de recherche en particulier.

De plus, sans déroger à l'égalité, des concours différents selon l'origine des candidats participent à une même opération de recrutement : au *concours externe* s'ajoute un *concours interne*, réservé aux agents déjà en fonction, voire un *troisième concours*, réservé à des personnes qui ont travaillé quelques années dans le secteur privé ou dans le secteur associatif.

Enfin, la loi prévoit des recrutements sans concours, que la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel ont validés au motif que ces dérogations étaient justifiées par des situations différentes ou des raisons d'intérêt général, et en vérifiant que la différence de traitement qui en résultait était proportionnée à l'objectif visé par la loi. La fonction publique est ainsi ouverte *sans concours* à des catégories dont on veut faciliter l'insertion professionnelle :

- les personnes handicapées, recrutées par contrat d'un an renouvelable une fois ; ce contrat donne vocation à titularisation, à condition que le handicap soit jugé compatible avec l'emploi auquel la personne handicapée postule. La fonction publique est en effet soumise à l'obligation d'employer 6 % de personnes handicapées ;
- les militaires, pensionnés de guerre, leurs conjoints survivants et leurs orphelins : ils peuvent accéder à des emplois dits « réservés », de catégorie B et C, après une procédure de reconnaissance des qualifications et des acquis de l'expérience professionnelle et sur choix des administrations ;
- en vertu de l'ordonnance du 2 août 2005 instituant le PACTE (parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État), les jeunes de 16 à 25 ans sans diplôme ou sans qualification professionnelle ou ayant un niveau de qualification inférieur à un diplôme de fin de second cycle du second degré (baccalauréat) : ils bénéficient d'un contrat en alternance de 12 à 24 mois avec tutorat. Ils peuvent ensuite être recrutés, après un examen professionnel. Malgré son faible succès (290 recrutements PACTE en 2013 dans la FPE), le dispositif a une forte valeur symbolique : les recommandations des rapports Versini (2004) et Calvès (2005)⁹, à l'origine de cette mesure, ont insisté sur l'importance d'une fonction publique vecteur d'ascension sociale et reflet de la diversité de la population.

Sauf exception, le fonctionnaire recruté par concours n'est pas immédiatement titularisé. Il ne l'est qu'après une période de stage*, en général d'un an, qui correspond à une évaluation de ses aptitudes professionnelles. Le stage peut être prolongé en cas de doute. Les licenciements pour insuffisance professionnelle décidés à la fin du stage sont rares.

9. Dominique Versini, « Rapport sur la diversité dans la fonction publique », 2004, et Gwénaële Calvès, « Renouveau démographique de la fonction publique de l'État : vers une intégration prioritaire des Français issus de l'immigration ? », 2005.

4. Des emplois publics réservés en principe aux fonctionnaires

Le principe est posé à l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « *Sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont [...] occupés [...] par des fonctionnaires [...].* » Ce principe est cohérent avec celui d'une fonction publique de carrière.

Les contraintes de fonctionnement courant entraînent pourtant la nécessité de faire appel à des personnels non titulaires. La loi liste avec précision les **dérogations** : pour la fonction publique d'État, les non-titulaires peuvent occuper des emplois supérieurs, des emplois de catégorie A si la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient, et les emplois d'assistant d'éducation à temps non complet. Il est également possible de recruter des non-titulaires pour des besoins saisonniers, occasionnels ou de remplacement et, depuis la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, afin de répondre à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu. Le nombre croissant de contractuels, qui est passé, tous motifs confondus, de 14,6 à 17,2 % des effectifs de l'ensemble de la fonction publique entre 1998 et 2013, montre que, contrairement à l'esprit du statut, leur recrutement n'est pas exceptionnel. Pour tenter de résorber ce « stock », les pouvoirs publics ont mis en place de nombreux plans de titularisation, comportant pour la plupart des *concours réservés* sous condition d'ancienneté. Le plan le plus récent (le 17^e depuis 1946) a été prévu par la loi du 12 mars 2012. Le nombre de contractuels cependant ne baisse pas.

La situation des agents non titulaires est ambiguë : certes, ils signent un contrat avec le service qui les emploie. Pour autant, sauf exception, le droit du travail ne leur est pas applicable. La loi précise leurs conditions d'emploi et ils relèvent d'une sorte de « statut » (fixé par le décret du 17 janvier 1986 dans la fonction publique d'État) qui définit le pouvoir de l'administration (discipline, licenciement), leur donne des droits (préavis, droit à congés et à formation) et des obligations ; celles-ci sont identiques pour l'essentiel à celles des fonctionnaires titulaires. Surtout, l'application du droit européen a modifié leur situation.

5. L'impact du droit européen : un rapprochement avec le droit du travail

L'influence du droit européen a réduit sur plusieurs points la spécificité du droit de la fonction publique française en la rapprochant des règles de droit commun applicables aux autres salariés.

En premier lieu, la Cour de justice de l'Union européenne a imposé en 1980 une *définition restrictive* des emplois relevant de l'administration publique : tous ceux qui ne participent pas à l'exercice de la puissance publique et n'ont pas pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de la puissance publique sont des emplois de « travailleurs », soumis dès lors aux règles de libre circulation et les ressortissants européens doivent pouvoir y avoir accès.

Cette conception s'est imposée à un droit de la fonction publique français pourtant bien éloigné de cette distinction fondée sur la nature des emplois. Depuis la loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique, hors les emplois réservés aux nationaux, le principe est **l'ouverture des corps de fonctionnaires aux ressortissants européens**, par concours externe, interne ou par la voie du détachement dès lors que le postulant occupe un emploi équivalent dans sa fonction publique d'origine. La loi du 3 août 2009 précise les conditions d'accès aux concours internes, en particulier les exigences de durée de service préalable et de formation.

Comme le montre l'encadré ci-contre, le droit européen a également conduit à aligner les droits sociaux des agents publics sur ceux des autres salariés, notamment en matière de retraite.

La disposition la plus importante est sans doute celle qui concerne le droit des personnels non titulaires à un contrat à durée indéterminée (CDI). Alors que les contrats dans la fonction publique ne pouvaient jusqu'alors excéder trois ans éventuellement renouvelables, deux lois ont limité la précarité des contractuels. La loi du 26 juillet 2005 a imposé, au-delà d'une durée de six ans de contrats successifs, la signature d'un **contrat à durée indéterminée**. Réservée à certains contractuels, appliquée de manière restrictive, la mesure n'a eu qu'un faible impact. Aussi la loi du 12 mars 2012, adoptée à la suite du protocole d'accord signé le 31 mars 2011 avec les organisations syndicales, est-elle venue l'aménager : la nouvelle loi assouplit les conditions de transformation des contrats à durée déterminée (CDD) en CDI. Elle accorde, en outre, un droit à la mobilité aux titulaires de CDI (voir explication plus haut).

Jusqu'alors, le droit européen avait certes rapproché le droit de la fonction publique du droit du travail, mais sans altérer les principes statutaires de manière décisive (voir encadré ci-dessous). La loi du 12 mars 2012 change quelque peu la donne : le principe selon lequel les emplois publics sont réservés aux fonctionnaires n'est plus pleinement respecté. La gestion des ressources humaines est en outre plus difficile puisque deux populations différentes, qui n'auront pas les mêmes droits (les agents en CDI n'ont pas de garantie de carrière et leur mobilité, possible, n'est pas facile), pourront être affectées à des emplois similaires.

L'influence du droit européen : les agents publics soumis parfois au droit commun

1989 : directive communautaire imposant que les employeurs consultent les travailleurs sur les questions relatives à la santé et à la sécurité.

2002 (FPT) et **2010** (FPE) : par suite de la disposition précédente, généralisation de l'élection des comités techniques et intégration des non-titulaires dans le corps électoral.

Lois de **1991**, **2005**, **2009** : accueil des ressortissants européens au nom du droit à la mobilité des travailleurs, sauf pour certains emplois, les fonctionnaires qui ne se consacrent pas aux emplois dits « de souveraineté » étant assimilés aux travailleurs ordinaires (droit à la mobilité) ; le nombre de ressortissants européens accueillis dans la fonction publique française est faible.

À partir de **2005** : insertion dans le statut de dispositions permettant aux non-titulaires de bénéficier d'un CDI ; selon la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), celui-ci est la forme normale du contrat de travail.

À partir des **années 1980** : l'alignement des droits d'accès aux différents corps de la FP entre les hommes et les femmes, sauf justification particulière, est imposé par la CJUE qui applique à la fonction publique les principes d'égalité applicables à tous les salariés. Ce mouvement a conduit en particulier, par l'ordonnance du 2 août **2005** puis la loi du 3 août **2009** relative à la mobilité et aux parcours professionnels, à la disparition des conditions d'âge dans la plupart des concours (excepté pour les corps dits « actifs ») afin d'étendre aux hommes des avantages accordés précédemment aux femmes.

De **2003 à 2010** : modification des droits sociaux des fonctionnaires en retraite notamment, avec un alignement partiel sur les règles des salariés (durée requise pour obtenir le taux plein, âge de la retraite, hormis pour les corps dits « actifs ») et suppression des disparités de droits entre hommes et femmes.

6. Le principe de participation : l'association des représentants des fonctionnaires aux décisions

En vertu du principe de participation (voir chapitre 5), le titre I du statut prévoit que les fonctionnaires sont associés aux décisions qui les concernent, au sein d'instances où siègent des représentants du personnel issus d'organisations syndicales :

- au niveau national, un *Conseil supérieur de la fonction publique*, commun aux trois fonctions publiques, et *trois conseils supérieurs* pour chacune d'elles, sont consultés sur les projets de textes statutaires ;
- organisées par corps, des *commissions administratives paritaires* (CAP), compétentes pour donner un avis sur des actes de gestion individuelle – titularisation, mutation, détachement, avancement, sanction disciplinaire grave, recours sur l'évaluation –, sont composées à parité de représentants du personnel et de l'administration ;
- au niveau des ministères, des directions et des établissements, des *comités techniques* (CT) sont consultés sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services ;
- des *comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail* (CHSCT) sont rattachés aux comités techniques et consultés dans leur domaine de compétences.

Fiche 4

La fonction publique d'État, organisation et fonctionnement

1. Les corps, cadres de gestion des fonctionnaires d'État

Le choix d'une fonction publique de carrière impose une organisation permettant la mobilité entre différents emplois. Les textes statutaires prévoient ainsi que les fonctionnaires sont recrutés et gérés dans des entités nommées « corps »* (pour les fonctions publiques d'État et hospitalière) ou « cadres d'emploi »* (pour la fonction publique territoriale). Toute personne

qui a réussi un concours de recrutement de la fonction publique d'État est nommée dans un corps avant d'être affectée à un emploi. Le plus souvent, elle passera dans son corps l'intégralité de sa vie professionnelle, même s'il lui est possible de changer de corps, par promotion interne ou en passant un concours interne de recrutement.

Le corps est donc le cadre d'accueil et de gestion des fonctionnaires d'État qui ont été recrutés par un même concours et qui ont vocation à occuper le même type d'emplois.

La définition du corps est fonctionnelle et ne correspond pas à un contenu homogène.

Souvent, le corps coïncide avec un **métier** : il en est ainsi pour les corps techniques (ingénieurs, techniciens), les professions de santé ou d'enseignement. Encore est-il fréquent qu'un même métier recouvre plusieurs corps, ceux-ci instituant une hiérarchie professionnelle : les professeurs d'enseignement secondaire relèvent du corps des agrégés ou de celui des certifiés, les personnels des bibliothèques universitaires sont conservateurs ou bibliothécaires. Mais les corps ne correspondent pas toujours à un métier. Ceux de la *filière administrative* (corps des administrateurs civils, des attachés, des secrétaires administratifs...) regroupent des personnels dont les métiers (juristes, financiers, comptables, responsables de ressources humaines, chargés d'études...) sont très différents.

Les corps de la fonction publique d'État sont également définis par leur **territoire d'intervention**, plus ou moins large et parfois étroit. La plupart des corps sont rattachés à un ministère, mais certains établissements publics ou organismes spécifiques (tels l'Institut national de la santé et de la recherche médicale – INSERM – ou la Caisse des dépôts et consignations) ont leurs propres corps de fonctionnaires. Rares sont les corps interministériels : c'est le cas des administrateurs civils et, depuis peu, des attachés (décret du 17 octobre 2011¹⁰), qui peuvent, au moins en théorie, demander leur mutation pour un emploi d'attaché relevant de n'importe quel autre ministère (voir chapitre 4, fiche 4).

10. Le décret crée un corps interministériel des attachés d'administration de l'État, qui a intégré par la suite les divers corps d'attaché existants (voir notamment les décrets du 30 septembre 2013 et du 19 décembre 2014).

Chaque corps est régi par un texte réglementaire (un décret en Conseil d'État) appelé « **statut particulier** »¹¹. Celui-ci précise la catégorie hiérarchique (A, B ou C) dont relève le corps. Comme le montre l'encadré ci-contre, le statut particulier indique également les missions du corps, de façon très générale. Surtout, il définit la carrière à laquelle les membres du corps ont vocation. Le statut indique en particulier :

- les *voies de recrutement* du corps (types de concours prévus, pourcentage de recrutements effectués par promotion interne, celle-ci étant ouverte aux fonctionnaires d'un corps hiérarchiquement inférieur sélectionnés sur leur valeur professionnelle et sur les acquis de leur expérience professionnelle) ;
- la *structuration du corps en grades* (un ou plusieurs) et, à l'intérieur de chaque grade, le *nombre d'échelons*. Le statut particulier dessine ainsi la progression des fonctionnaires dans le corps. À chaque grade et à chaque échelon correspond un indice de rémunération. Le corps se caractérise ainsi par un indice de début et un indice terminal ;
- les *modalités d'avancement* : durées minimales et durées moyennes entre chaque échelon, conditions d'avancement de grade.

Le corps et le statut particulier déterminent ainsi le cadre de travail de l'agent, ses possibilités de mutation, sa rémunération, son espoir de progression compte tenu du nombre de grades et des conditions pour avancer, l'écart entre l'indice de départ et l'indice de fin de carrière, le temps moyen mis pour en franchir les étapes. Sans que la progression de carrière soit garantie (pour avancer en grade, le fonctionnaire doit répondre à des critères qui tiennent compte notamment de sa valeur professionnelle), elle est en partie prédéfinie.

11. Il existe des statuts particuliers dérogatoires qui prévoient des règles différentes de celles du statut général, par exemple pour les corps recrutés par la voie de l'ENA (gestion interministérielle, obligation de mobilité, organisation d'un recrutement par tour extérieur accessible aux fonctionnaires A), et des statuts spéciaux, qui interdisent l'exercice de certains droits (pour l'essentiel, le droit de grève) à certains corps (police, personnels pénitentiaires...).

Les dispositions du statut particulier des attachés d'administration de l'État

Article 2 – Les attachés d'administration de l'État exercent leurs fonctions dans les services de l'État, de ses établissements publics ou d'autorités administratives dotées de la personnalité morale.

Article 3 – I. Les attachés d'administration de l'État participent à la conception, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles et interministérielles.

À ce titre, ils sont chargés de fonctions de conception, d'expertise, de gestion ou de pilotage d'unités administratives.

Ils ont vocation à être chargés de fonctions d'encadrement.

Ils peuvent également exercer des fonctions de sélection, de formation, d'orientation ou de conseil technique.

Ils peuvent être chargés de fonctions de traitement de l'information.

Ils peuvent être chargés de concevoir et d'utiliser des outils documentaires ainsi que de missions de rédaction, de traduction et publication.

Ils peuvent être appelés à remplir les fonctions d'ordonnateur secondaire.

[...]

Article 4 – Le corps interministériel des attachés d'administration de l'État comprend trois grades :

1° le grade d'attaché d'administration, qui comporte 12 échelons ;

2° le grade d'attaché principal d'administration, qui comporte 10 échelons ;

3° le grade d'attaché d'administration hors classe, qui comporte 7 échelons et un échelon spécial.

Le grade d'attaché d'administration hors classe donne vocation à exercer des fonctions correspondant à un niveau élevé de responsabilité. [...]

Article 8 – Les attachés d'administration de l'État sont recrutés :

1° à titre principal, par la voie des instituts régionaux d'administration ;

2° à titre complémentaire, par la voie de concours dans les conditions fixées à l'article 9 [concours ouvert par un ministère]. Ces concours peuvent être organisés en commun par plusieurs administrations. Ils peuvent être organisés par spécialité ;

3° au choix, dans les conditions fixées aux articles 12 et 13.

Article 11 – Lorsque, au titre d'une même année, sont organisés [...] à la fois un concours externe et un concours interne, le nombre de places offertes au concours interne ne peut être inférieur au tiers des places offertes à ces deux concours.

Le nombre de places offertes [au troisième concours] ne peut excéder 20 % du nombre total des places offertes à l'ensemble des concours [...].

Les postes ouverts aux concours [...] qui n'auraient pas été pourvus par la nomination des candidats à l'un des concours peuvent être attribués aux candidats de l'autre ou des autres concours [...].

Article 12 – I. Les nominations au choix sont prononcées [...] après inscription sur une liste d'aptitude établie après avis de la commission administrative paritaire compétente.

Peuvent être inscrits sur cette liste d'aptitude les fonctionnaires de l'État appartenant à un corps classé dans la catégorie B ou de même niveau, sous réserve qu'ils appartiennent à une administration relevant du ministre ou de l'autorité mentionnés au premier alinéa [...]. Les intéressés doivent justifier d'au moins neuf années de services publics, dont cinq au moins de services civils effectifs dans un corps [de secrétaire administratif ou analogue] [...].

II. Outre la voie de l'inscription sur la liste d'aptitude prévue au I, le recrutement au choix dans le corps interministériel des attachés d'administration de l'État [...] peut avoir lieu par la voie d'un examen professionnel ouvert aux fonctionnaires de l'État appartenant à un corps [de secrétaire administratif ou analogue] sous réserve qu'ils appartiennent à une administration relevant du ministre ou de l'autorité organisant cet examen professionnel [...].

Source : décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'État (extraits).

2. La carrière : un parcours prévu par le statut particulier

La carrière signifie **avancement et promotion**. Il s'agit du *parcours*, en termes d'échelons et de grades, éventuellement de changement de corps, que le fonctionnaire va effectuer lors de sa vie professionnelle.

L'agent, une fois nommé dans un corps, se voit attribuer un grade, ce qui correspond à un titre. Avec l'échelon, le grade détermine le montant de sa rémunération. Il ne peut être retiré au fonctionnaire qu'en cas de licenciement ou de mesure disciplinaire : c'est pourquoi l'on dit qu'il est la « propriété » de l'agent. Dans son grade, le fonctionnaire progresse d'échelon en échelon. Cette progression s'effectue le plus souvent à l'ancienneté*, en fonction de la durée moyenne entre chaque échelon prévue par le statut particulier¹². Le fonctionnaire peut cependant gravir les échelons un peu plus vite que cette durée moyenne : depuis 2002, les chefs de service reçoivent un quota de

12. Dans certains corps, il existe plusieurs délais de progression d'un échelon à l'autre ; le délai est plus court pour les agents dont la valeur professionnelle est reconnue, et plus long si le passage se fait à l'ancienneté.

mensualités à attribuer en fonction de la valeur professionnelle des agents ; ces mensualités réduisent la durée séparant deux échelons, dans la limite d'une durée minimum. Le fonctionnaire peut aussi progresser moins vite : le décret prévoit des majorations d'ancienneté entre les échelons pour des agents dont la valeur professionnelle serait insuffisante, après avis de la CAP.

Ces réductions ou ces majorations ont cependant une ampleur limitée et l'ancienneté reste le critère dominant pour les passages d'échelon.

Le fonctionnaire peut ensuite, à certaines conditions, bénéficier d'un *avancement de grade*. Cet avancement est ouvert dans la limite d'un quota – le ratio promus/promouvables – qui est calculé à partir du nombre de personnes remplissant les conditions nécessaires, notamment d'ancienneté. Le critère pour accéder à un grade n'est toutefois pas l'ancienneté : l'avancement s'opère soit par sélection par l'administration, soit après examen ou concours professionnel. Dans le premier cas, le statut précise, depuis la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, que les deux critères de sélection sont la valeur professionnelle et la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle.

L'avancement de grade conduit en principe à un changement de fonction.

Le fonctionnaire peut aussi progresser en changeant de corps, par exemple en passant d'un corps classé B à un corps classé A. Cette progression s'opère soit par concours, soit par examen professionnel, soit après sélection individuelle par l'administration en fonction de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle¹³. Là aussi, le statut particulier fixe un quota de recrutements par promotion interne.

Corps, grades, échelons, avancements : **l'exemple du corps des attachés d'administration de l'État**

(Décrets n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'État et n° 2008-836 du 22 août 2008 fixant l'échelonnement indiciaire applicable au corps interministériel des attachés d'administration de l'État.)

13. Sur la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP), voir Chantal Perrin-Van Hille, *La RAEP en fiches pratiques*, La Documentation française, coll. « FAC », 2013.

Grades	Échelons	Durée moyenne entre chaque échelon	Indices bruts de rémunération
Attaché hors classe	spécial		Hors échelle A
	7 ^e	—	1 015
	6 ^e	2 ans 9 mois	985
	Durée moyenne entre le 2 ^e échelon et le 7 ^e échelon : 11 ans		
	1 ^{er}	1 an 10 mois	759
Progression de grade soumise à condition			
Attaché principal	10 ^e	—	966
	9 ^e	2 ans 9 mois	916
	Durée moyenne entre le 3 ^e et le 10 ^e échelons : 16,9 ans		
	2 ^e	1 an 10 mois	572
	1 ^{er} échelon	1 an	504
Progression de grade possible mais pas automatique			
Attaché	12 ^e	—	801
	11 ^e	3 ans 8 mois	759
	Durée moyenne entre le 3 ^e et le 12 ^e échelons : 22 ans et 4 mois		
	2 ^e	1 an	423
	1 ^{er} échelon	1 an	404

Lecture du tableau : le corps des attachés d'administration d'État comporte trois grades : celui d'attaché, celui d'attaché principal et celui d'attaché hors classe. Après recrutement et nomination dans le corps au premier grade (attaché), la carrière d'un fonctionnaire au sein de ce grade comporte 12 échelons (il faut en moyenne un an pour passer du 1^{er} au 2^e échelon). Si le fonctionnaire remplit les conditions, il peut par la suite accéder au grade d'attaché principal, soit après sélection de l'administration et avis de la CAP, soit par examen professionnel. Les conditions pour accéder au grade d'attaché hors classe sont spécifiques (voir chapitre 4) : il faut avoir occupé pendant plusieurs années des postes à responsabilité. Dans les trois grades, chaque échelon correspond à une rémunération indiciaire.

Avertissement : ce tableau ne prend pas en compte les modifications indiciaires apportées en application du protocole PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations), qui seront définies dans le courant de l'année 2016, avec une application annoncée en 2017.

3. La séparation du grade et de l'emploi : permettre les changements d'emploi

Une fonction publique de carrière repose sur la séparation du grade et de l'emploi.

Nommé dans un corps et un grade, le fonctionnaire va occuper un emploi, puis éventuellement un autre localisé ailleurs ou présentant des caractéristiques différentes. Pour un même grade, l'emploi peut varier. Un attaché du ministère de l'Intérieur affecté dans une préfecture peut être, avec le même grade, chef du bureau des étrangers ou chargé de mission auprès du secrétaire général de la préfecture en charge des politiques d'emploi et d'insertion.

La séparation du grade et de l'emploi est, pour le fonctionnaire, une garantie de maintien de la rémunération en cas de changement d'emploi, au moins pour le salaire de base ; souvent, les rémunérations accessoires sont davantage liées à l'emploi occupé. C'est également une garantie de sécurité ; si son emploi vient à disparaître, le fonctionnaire garde son grade. Quant à l'administration, une telle séparation lui permet d'organiser des mobilités sans pénaliser les agents¹⁴.

La séparation du grade et de l'emploi est cependant loin d'être absolue. La loi donne même une définition du grade fondée sur l'emploi. Ainsi l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 comporte-t-il deux affirmations qui peuvent apparaître, sinon contradictoires, du moins comme une approche subtile de la distinction entre grade et emploi : *« Le grade est distinct de l'emploi. Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent... »*

De fait, le grade – qui détermine le niveau de la rémunération – et l'emploi occupé – qui justifie celle-ci – ne peuvent pas être étrangers l'un à l'autre. En témoigne le fait qu'un fonctionnaire bénéficiant d'un avancement de grade doit accepter l'emploi qui lui est assigné dans ce nouveau grade. De même, il est en droit de se plaindre (y compris au juge) s'il est affecté dans un emploi en complète discordance avec son grade, à condition que cette distorsion soit manifeste.

14. La gestion des mobilités n'est pas arbitraire : certes, la mutation dans l'intérêt du service existe mais elle doit être justifiée. Hormis ce cas, rare, la mutation en dehors du service ne peut être imposée qu'en cas de faute ou de suppression d'emploi.

La distinction entre les deux notions n'en est pas moins capitale : c'est elle qui permet la succession des affectations à divers emplois ; c'est elle aussi qui permet au fonctionnaire, en cas de détachement dans un autre corps, de retrouver son grade lorsqu'il revient. Cette distinction est donc le moyen de maintenir l'unité de la carrière.

4. Les positions administratives des fonctionnaires : permettre la mobilité en dehors de l'administration d'origine

La position administrative* est la situation juridique du fonctionnaire par rapport à son corps d'appartenance. La notion de position exprime ce rattachement tout en permettant la mobilité en dehors du corps. Les quatre positions prévues par la loi sont :

- l'*activité* : le fonctionnaire est administrativement rattaché à son corps et, dans la plupart des cas, y travaille (il peut toutefois bénéficier de certains congés ou de décharges syndicales) ; il peut aussi, avec son accord et par convention entre deux administrations, être mis à disposition d'une autre administration, pour un temps limité ;
- le *détachement* : le fonctionnaire quitte temporairement son corps et exerce son activité dans un autre corps ou dans une autre fonction publique. Il continue néanmoins à appartenir à son corps d'origine tant qu'il ne demande pas son intégration dans son corps d'accueil. Il a un droit de retour ;
- la *disponibilité* : le fonctionnaire est placé, soit à sa demande, soit d'office, en dehors de son corps d'origine pour élever ses enfants, reprendre des études ou pour travailler dans le secteur privé. Il perd ses droits à avancement et à retraite. À certaines conditions, il peut demander à être réintégré ;
- le *congé parental*, pour élever un enfant jusqu'à son troisième anniversaire : il n'est pas rémunéré s'il est pris à temps plein. Le fonctionnaire voit ses droits à avancement partiellement maintenus et la durée du congé validée pour la retraite.

Les nécessités de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont en outre permis des affectations directes en « position normale d'activité » (PNA) dans des ministères différents du ministère d'origine, sans passer par la procédure de détachement, à condition que les fonctions exercées correspondent à celles que le fonctionnaire a vocation à exercer dans son propre corps.

Fiche 5

Le statut, vertus et limites

I. Des valeurs spécifiques, une fonction publique intègre et engagée

Le statut fait des fonctionnaires des salariés à part, qui se distinguent par une conception particulière de leur rôle : le « métier » de fonctionnaire, parce qu'il relève du service public, service non marchand rendu à la population, au nom de l'intérêt général, par une autorité publique, s'éloigne du seul exercice technique d'une compétence professionnelle.

Les valeurs correspondent traditionnellement aux principes du service public : continuité, égalité et adaptabilité¹⁵; les deux premiers ont été reconnus par la jurisprudence comme des principes à valeur constitutionnelle. Dans cet ensemble, les fonctionnaires sont particulièrement attachés à l'égalité : égalité des usagers devant le service public mais aussi égalité de traitement des agents publics.

Au-delà, comme le note Jean-Luc Bodiguel¹⁶, le statut isole la relation de travail de la sphère marchande. Le fonctionnaire ne met pas seulement sa force de travail au service d'un employeur, en contrepartie d'un salaire : il s'engage à assurer un service à la population, ce qui lui donne un autre rapport au pouvoir, à l'argent, au temps. Le désintéressement et le souci du travail bien fait sont alors des références fondamentales, ce qui explique certaines réticences devant les objectifs de « performance », parfois assimilés à un oubli des valeurs. Même la relation de subordination est plus complexe que dans le secteur privé : la morale professionnelle inclut le respect du droit et la qualité de service due aux usagers. Le fonctionnaire a une responsabilité propre et l'exercice du pouvoir hiérarchique doit en tenir compte. Quand il évoque une fonction publique « *intègre, professionnelle et impartiale* », le rapport du Conseil d'État de 2003 traduit ces valeurs traditionnelles : honnêteté, équité, compétence.

15. Ces principes sont connus sous le nom de « lois de Rolland », du nom du juriste qui les a identifiés dans les années 1930.

16. J.-L. Bodiguel, C.-A. Garbar et A. Supiot, *Servir l'intérêt général. Droit du travail et fonction publique*, PUF, coll. « Les voies du droit », 2000.

2. Promotion sociale et protection contre l'arbitraire : des atouts indéniables

La fonction publique est porteuse de valeurs de promotion sociale : les dispositifs de promotion interne permettent aux fonctionnaires de changer de corps et de catégorie, soit au choix (en vertu de la valeur professionnelle et du parcours), soit après un examen professionnel. Par assimilation, la réussite aux concours internes, toujours organisés parallèlement aux concours externes, relève aussi de l'objectif d'encouragement à la promotion sociale. Ces règles témoignent, tout comme le recrutement par concours, d'un attachement à une égalité méritocratique, notion sans doute ambivalente, voire parfois discutable¹⁷, mais qui a favorisé l'ascension sociale et donné de l'espoir à des fonctionnaires modestes. Il est vrai que le constat est aujourd'hui moins net : la crise a conduit à une surqualification des fonctionnaires de toutes catégories, qui de ce fait ne voient dans leur progression qu'un simple retour à la normale.

Surtout, la fonction du statut est de protéger contre les abus et les pressions un fonctionnaire soumis formellement à une autorité politique : c'est même sa vocation première. Si l'on met à part le cas des hauts cadres, qui travaillent directement avec les responsables politiques et qui en dépendent étroitement¹⁸, le recrutement, la carrière et les règles de gestion des fonctionnaires sont régis par des textes précis qui laissent peu de place à l'arbitraire, d'autant que les représentants du personnel exercent une surveillance sur les décisions individuelles.

3. Des conséquences moins positives

Toutefois, le statut a des conséquences moins positives, voire dommageables, sur la gestion des ressources humaines :

17. Voir sur ce thème l'ouvrage du philosophe Yves Michaud, *Qu'est-ce que le mérite ?*, F. Bourin Éd., coll. « Essai », 2009.

18. Dans les trois fonctions publiques, la nomination à certains emplois (notamment ceux de direction) sont « à la décision » du gouvernement ou du responsable politique concerné, qui ont également la possibilité de révoquer le titulaire (il doit alors être affecté à un autre emploi s'il est fonctionnaire), parfois très librement, parfois de manière plus encadrée, ou de pas le reconduire à cette fonction.

- son caractère très détaillé (avec des règles parfois pointues et complexes) risque d’annihiler l’individualisation propre à toute gestion des ressources humaines. Cet effet est renforcé, dans la fonction publique d’État, par le fait que les décisions relatives à la carrière des agents sont fréquemment centralisées et que les autorités ministérielles, dans un souci d’égalité, multiplient les circulaires aux services déconcentrés pour veiller à une interprétation unifiée du droit. De ce fait, l’égalité de traitement¹⁹ est souvent assimilée à l’équité. Force est de constater que la part des automatismes dans la gestion des carrières est encore excessive en pratique, malgré les efforts faits depuis dix à quinze ans. La déconcentration des décisions de GRH renforcerait l’individualisation mais elle fait l’objet de débats²⁰. La prégnance des textes et le caractère détaillé des textes statutaires présentent un autre inconvénient : celui de générer un contentieux nourri qui, à son tour, paralyse le gestionnaire qui s’attache prioritairement, pour cette raison, à la sécurisation juridique des décisions ;
- le statut a longtemps conduit à méconnaître l’importance de l’emploi occupé. Afin de faciliter la mobilité et la gestion de carrière, le fonctionnaire n’est pas, on l’a vu, recruté sur un emploi mais dans un corps, ce qui le conduit à affronter ensuite des situations concrètes de travail très différentes, dont certaines demandent pourtant des compétences particulières. Cette critique vaut surtout pour la fonction publique d’État, compte tenu des procédures d’affectation qu’elle utilise ; elle vaut moins pour les autres fonctions publiques, notamment la fonction publique territoriale, qui est parvenue à concilier recrutement dans un cadre d’emploi général et affectation sur un emploi ;
- enfin, l’organisation de la fonction publique en fait un ensemble faussement unifié : la multiplicité des corps dans la FPE, les fortes disparités entre fonctions publiques gênent la mobilité.

Les réformes étudiées dans le chapitre 4 ont entendu répondre à ces critiques.

19. Le Conseil d’État a fait de l’égalité entre les membres d’un même corps – qui ont potentiellement droit aux mêmes emplois et au même déroulement de carrière – un principe général du droit. Cette égalité juridique n’empêche pas des différenciations de traitement en fonction de la valeur professionnelle ou de situations spécifiques. Cependant, elle est souvent comprise, indûment, comme un principe absolu applicable à la gestion des affectations ou des carrières.

20. Voir chapitre 7, « Bilan des réformes et perspectives d’avenir », fiche 3.

Questions et débats

La mise en cause de la GRH publique : quelle autre solution pourtant que le statut ?

Marcel Pochard dans l'article intitulé « Quel avenir pour la fonction publique? », paru dans l'*AJDA* en janvier 2000, critiquait vivement le statut : « Il est exact que les statuts n'empêchent a priori ni la gestion au mérite, ni la différenciation des carrières, ni la sanction des insuffisances, ni la mobilité, ni en définitive ce qui fait une bonne gestion. S'agissant de la mobilité, par exemple, dont l'insuffisance est souvent dénoncée, on aime magnifier tous les mécanismes du statut qui la permettent : séparation du grade et de l'emploi, détachement, mise à disposition, disponibilité, ouverture des concours internes à tous les agents publics... Une fois cela dit, la conclusion tombe d'elle-même : les gestionnaires ne savent pas utiliser le merveilleux outil mis à leur disposition. Il suffirait de changer la pratique et le problème serait réglé.

Il y a du vrai dans la mise en cause de la pratique et nous avons vu que la gestion est susceptible d'évoluer utilement, mais il est trop facile de s'en tenir à cette analyse. Il reste en effet à se demander pourquoi, année après année, il en est ainsi de cette gestion. Si celle-ci débouche quasi inexorablement sur une incapacité partielle à rééquilibrer les choses, il doit bien y avoir une raison en amont même des pratiques de gestion [...]. Disons d'emblée qu'il nous paraît y avoir dans les statuts eux-mêmes une série d'éléments qui concourent à la situation que l'on déplore et que c'est notre conception même d'un ensemble unique, commun à plusieurs millions d'agents, régi de façon exclusivement législative et placé sous une chape ministérielle et interministérielle qui pose problème.»

Tout en épousant ces critiques et en plaidant vigoureusement pour les réformes, le rapport Pêcheur de 2013⁽¹⁾ défend le principe du statut. Il réfute les propositions qui, durant les décennies précédentes, ont envisagé soit de mettre en place une fonction publique d'emploi fondée sur des relations contractuelles entre l'État et les fonctionnaires, soit de réserver le titre de fonctionnaires et les garanties statutaires aux seuls emplois dits « de souveraineté », les autres agents bénéficiant d'un statut de salariés sous convention collective de droit public. Le passage du statut au contrat fragiliserait, selon lui, l'adaptation des emplois au service public. Il refuse en outre de « fracturer » les communautés de travail et de réduire la mobilité en distinguant entre les emplois qui exercent des prérogatives de puissance publique et les autres.

La conclusion qui se dégage de ce plaidoyer est qu'il n'existe pas raisonnablement d'autre mode de gestion que le statut mais qu'il est essentiel (et possible) de l'adapter aux impératifs d'une GRH moderne.

Pourquoi la fonction publique territoriale est-elle épargnée par les critiques ?

Depuis l'institution de textes statutaires témoignant de l'unité des trois fonctions publiques, diverses lois sont venues modifier profondément la fonction publique territoriale (FPT), au nom de la nécessité de concilier le statut et le principe de libre administration des collectivités territoriales :

- institution d'une liste d'aptitude après concours, qui donne aux élus le choix de leurs collaborateurs à l'embauche (cela rapproche la FPT d'une fonction publique d'emploi et valorise les métiers);
- organisation d'une mobilité entre les collectivités sur le fondement d'un recrutement individualisé;
- organisation de la FPT en cadres d'emploi* (et non en corps); ce sont des entités plus larges dont le

découpage, au croisement de filières professionnelles et de niveaux hiérarchiques, rapproche la FPT d'une fonction publique de métiers.

Les impératifs de la décentralisation ont imposé dans la FPT des règles particulières sur les reclassements après suppression d'emploi ou la possibilité pour un élu de se séparer de certains collaborateurs. Les règles du dialogue social sont elles-mêmes spécifiques : pour permettre une gestion de proximité, les commissions administratives paritaires ne sont pas organisées par corps, mais regroupent des représentants de tous les agents.

Au-delà de l'aspect juridique, il est probable que la taille plus restreinte des collectivités territoriales permet d'améliorer la cohérence de la GRH, la connais-

sance des agents et l'adaptation des décisions de gestion.

Aujourd'hui, compte tenu de ces évolutions, la situation semble inversée par rapport à celle de 1982-1983. Face à une fonction publique d'État qui souffre de la multiplicité des corps et d'une gestion des ressources humaines centralisée et trop impersonnelle, la FPT a su inventer un modèle intermédiaire entre la fonction publique de carrière et celle d'emploi, où la gestion de proximité responsabilise davantage les agents. La fonction publique d'État est désormais à la recherche d'un tel équilibre.

(1) Bernard Pêcheur, « Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique », novembre 2013.

Retenir l'essentiel

Les fonctionnaires, soustraits au droit du travail, sont dans une situation statutaire et réglementaire définie unilatéralement par la puissance publique. Les principes statutaires (droits, garanties et obligations, organisation d'une fonction publique de carrière, principe de recrutement sur concours, emplois publics réservés en théorie aux fonctionnaires) sont communs aux trois fonctions publiques, même si celles-ci présentent de fortes différences. Le droit européen a conduit à assouplir certains de ces principes : les personnels non titulaires, qui ne relèvent pas du droit du travail mais de règles publiques spécifiques, ont désormais la possibilité d'occuper des emplois publics en CDI, ce qui pourrait constituer, si la pratique se répandait, une altération des principes statutaires.

Le principe d'une fonction publique de carrière a conduit à une organisation par corps dans la fonction publique d'État. Le fonctionnaire est recruté dans un corps, régit par un statut particulier qui organise l'exercice professionnel et la progression de carrière. Cependant, la mobilité est favorisée entre les emplois par la séparation entre le grade et l'emploi et, au-delà, par la définition de « positions » qui permettent de passer d'un corps à un autre, voire de quitter temporairement la fonction publique.

Le statut a des vertus : il favorise l'attachement des fonctionnaires aux valeurs de service public, les protège contre l'arbitraire et leur offre une carrière et des possibilités de promotion. Néanmoins, il présente des risques : moindre individualisation de la gestion des ressources humaines (part encore excessive accordée à l'ancienneté dans la gestion des carrières, notamment), méconnaissance de l'importance des emplois, dispersion des statuts et fortes inégalités. Les réformes entreprises au cours de la décennie 2000 ont eu pour ambition de corriger ces carences.

CHAPITRE 4

Rénover la GRH publique

Fiche I

Recruter et affecter en fonction des compétences

I. Des critères de recrutement dépassés?

Pendant longtemps, l'administration n'a pas eu d'états d'âme : elle recrutait sur des connaissances disciplinaires académiques et sur la « culture générale », un ensemble assez flou de savoirs et de références sur l'histoire, la culture et les « grands problèmes » du monde contemporain, considéré comme le bagage minimal de l'honnête homme. Pour les filières administratives ou judiciaires, le recrutement s'opérait pour l'essentiel sur les connaissances juridiques et sur la capacité à rédiger une « dissertation », autrement dit à maîtriser les techniques d'exposition d'une démonstration argumentée. L'oral servait à mesurer l'aisance du candidat dans les échanges avec ses futurs pairs. Les candidats internes étaient recrutés sur les mêmes critères, tout comme ceux – issus du secteur privé ou du monde associatif – de la « troisième voie », dans les concours où celle-ci existait. Le principe de promotion sociale était respecté, à charge pour les bénéficiaires de s'adapter au modèle dominant. Il en résulte aujourd'hui une uniformité culturelle et sociale prononcée des fonctionnaires, surtout ceux des catégories A et A+.

En 2008, la décision a été prise de modifier fondamentalement la logique du recrutement des fonctionnaires, jugée inadaptée.

Les raisons d'une réforme

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, « Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France », 2008 (extraits)

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.

Ainsi que l'a souligné le rapport de Corinne Desforges et Jean-Guy de Chalvron ⁽¹⁾ 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, 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. [...]

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.

(1) Corinne Desforges et Jean-Guy de Chalvron, « Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'État », 2008.

2. La prise en compte des acquis de l'expérience professionnelle

La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique constitue une première réforme : elle prévoit qu'une des épreuves des concours de recrutement peut porter sur les acquis de l'expérience professionnelle

des candidats¹, dans la perspective des fonctions auxquelles destine le concours.

Cette disposition a été mise en œuvre dans de nombreux concours² (accès aux instituts régionaux d'administration – IRA –, concours d'enseignants ou de secrétaires administratifs) pour les candidats internes et ceux des troisièmes concours. Critiqué pour ne pas favoriser le « *brassage*, [...] [*l'*] *ouverture*, [...] [*la*] *diversité* »³, le concours sur épreuves, sans changer formellement de nom, se rapproche ainsi du concours sur titres, traditionnellement destiné à des recrutements sur des emplois ciblés. L'épreuve de « RAEP », dont l'objectif est de vérifier l'aptitude du candidat aux fonctions auxquelles il postule, ouvre la voie à des recrutements sur profil professionnel.

3. La refonte des épreuves : ouverture et « professionnalisation »

Le « Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'État » (dit « rapport Desforges ») de 2008 insiste pour que l'administration définisse les profils dont elle a besoin, afin que le jury effectue la sélection sur ce fondement. Il souhaite que les épreuves permettent de mieux vérifier la connaissance de l'action publique et les compétences des candidats, notamment les aptitudes comportementales.

Une refonte des programmes et des épreuves (en particulier pour les concours d'entrée aux IRA⁴) s'en est ensuivie à partir de 2008, avec les objectifs suivants :

1. Épreuve dite de « RAEP » pour « reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle ». Voir Chantal Perrin-Van Hille, *RAEP : construire le dossier*, La Documentation française, coll. « FAC », 2015.
2. Le « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2013 » fait état de 74 concours ayant mis en place une épreuve de RAEP en 2011, ce qui reste malgré tout modeste (il existe plus de 1 000 concours), même s'il s'agit de concours quantitativement importants.
3. Discours du président Sarkozy à l'IRA de Nantes sur son projet de modernisation de la fonction publique, septembre 2007.
4. Arrêté du 6 juin 2008 fixant la nature, la durée et le programme des épreuves des concours d'entrée aux instituts régionaux d'administration. Le concours d'attaché territorial a été modifié par le décret n° 2009-756 du 22 juin 2009 selon les mêmes termes.

- supprimer les épreuves de culture générale, considérées comme inappropriées et superficielles, au profit d'épreuves relatives aux politiques publiques, centrées sur le rôle de l'État dans les domaines où il intervient ;
- au-delà du droit, ouvrir sur des connaissances plus larges, notamment dans le domaine économique et social et dans celui de la gestion des ressources humaines ;
- sélectionner les candidats internes et ceux du troisième concours par une épreuve sur dossier, proche parfois d'une étude de cas avec préconisations ;
- centrer la sélection à l'oral sur l'appréciation des compétences relationnelles et managériales du candidat et sur son comportement face à une situation concrète.

Dans certains concours (ceux d'entrée aux IRA, en particulier), la composition des jurys a évolué : elle comprend moins d'universitaires et de fonctionnaires A+ et davantage de membres du corps qui recrute. Des sessions de formation sont souvent organisées pour les jurys, des outils (grille d'évaluation, référentiels sur les connaissances et capacités recherchées) leur sont fournis pour leur permettre de construire et d'étayer leur jugement. La volonté de professionnalisation s'est étendue aux concours d'enseignants ; ils ont été réformés en 2013 sur le fondement d'un référentiel de compétences qui demande aux professeurs, au-delà des savoirs disciplinaires, de maîtriser des savoir-faire (organisation des apprentissages, conduite d'un groupe) et de témoigner de qualités personnelles (adaptation à la classe, attention à autrui, capacité de coopération). De tels concours ont ajusté à leur domaine les principes de la réforme, tout comme l'ont fait les concours A+ qui ont été modifiés plus récemment et gardent certaines de leurs spécificités⁵.

5. Arrêté du 16 avril 2014 modifié par l'arrêté du 6 mars 2015 fixant la nature, la durée et le programme des épreuves des concours d'entrée à l'École nationale d'administration et décret n° 2015-1490 du 16 novembre 2015 fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours pour le recrutement des administrateurs territoriaux.

Qu'est-ce que les compétences ?

L'utilisation de la notion de compétences est étroitement liée à l'emploi. Comme l'indiquent les travaux de P. Zarifian ⁽¹⁾, personne n'est compétent « en soi » : la compétence renvoie à une situation concrète de travail.

Le terme recouvre les qualifications (les savoirs et les savoir-faire nécessaires à l'exercice d'un métier) et des qualités complémentaires, de nature plus personnelle, qui dépendent des emplois offerts et donc du contexte professionnel, parmi lesquelles se retrouvent :

- les aptitudes aux échanges avec les autres dans le travail, qu'il s'agisse des collègues, des subordonnés, des supérieurs, des partenaires extérieurs ;
- l'implication, la disponibilité, la conscience professionnelle ;
- l'autonomie, la créativité, la capacité de répondre à des situations difficiles, de prendre des initiatives, de gérer un incident, de dominer son stress.

(1) Philippe Zarifian, *Objectif compétence. Pour une nouvelle logique*, Éditions Liaisons, coll. « Entreprise et carrières », 1999.

4. Aller jusqu'au bout de la logique ?

La réforme des concours comporte d'importantes limites.

➤ Dans une fonction publique de carrière, le recrutement s'effectue dans un corps et non dans un emploi. Pour les corps dits « généralistes », il reste difficile au jury, dans un oral court, de sélectionner les candidats sur les compétences professionnelles, compte tenu de la diversité des emplois possibles. Dans le cas des attachés de l'État, la « *déclinaison opérationnelle des compétences* » souhaitée par le Livre blanc mentionné ci-dessus (voir encadré point 1) pour servir de guide aux jurys de recrutement est très générale et il est difficile d'en vérifier la possession ⁶ : la sélection se fait sur la capacité à « *concevoir et piloter des projets* », à « *encadrer et animer* », à « *prendre des décisions* ». Pour dominer cet obstacle, plusieurs concours A+ ont défini des épreuves collectives de mise en situation, qui permettent une meilleure approche des aptitudes professionnelles mais sont coûteuses en temps.

6. Voir le « Référentiel des concours d'entrée aux instituts régionaux d'administration » sur le site *Score* du ministère de la Fonction publique, mai 2015.

► Surtout, les premières affectations s'effectuent rarement après recherche d'une adéquation entre la personne et l'emploi. La plupart du temps, le choix du premier poste est fait par le fonctionnaire en fonction de son rang de classement. L'échec de la suppression du classement de sortie de l'ENA et de son remplacement par un « dossier d'aptitude »⁷, qui aurait permis aux administrations de choisir les candidats aux postes offerts, témoigne de l'attachement à des méthodes traditionnelles d'affectation, considérées comme plus égalitaires mais parfois créatrices de lourdes inadéquations. Certes, dans la suite de la carrière, les mutations ne s'opèrent pas exclusivement à partir des demandes des fonctionnaires classées en fonction de leur ancienneté : comme le note un rapport récent sur l'affectation et la mobilité des fonctionnaires⁸, de nombreux ministères ont amélioré, au moins pour les cadres, les dispositifs de mutation en définissant des « postes à profil » auxquels s'applique une procédure dérogatoire de choix individualisé, ou en faisant valider les nominations par le chef de service concerné. Cependant, sans réforme d'ensemble des affectations puis des mutations, la professionnalisation des recrutements reste dans un entre-deux peu satisfaisant.

7. La suppression du classement de sortie de l'ENA, annoncée en 2009, a été retardée à plusieurs reprises puis abandonnée. Au final, le décret du 4 mai 2012 sur les conditions de sortie de l'ENA institue un avis de l'administration, après entretien, sur l'adéquation du profil des candidats aux postes offerts. L'avis ne sert qu'à éclairer le candidat : il lui appartient ensuite d'exercer son choix selon l'ordre du classement.

8. Rapport des Inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, « Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire », octobre 2013.

Fiche 2

Évaluer la valeur professionnelle : une réforme à généraliser

I. L'évaluation individuelle, mère des réformes

Pour répondre aux critiques émises sur une gestion des ressources humaines trop impersonnelle et trop égalitaire⁹, la réforme de l'évaluation de 2002 a été décisive.

Jusqu'alors, la loi du 13 juillet 1983 prévoyait une appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires par « *notes et appréciations générales* » du chef de service. Le caractère écrit de la notation – qui ne donnait pas lieu à un échange –, le formalisme des appréciations, la péréquation des notes et leur progression automatique ont décrédibilisé la procédure : la note ne servait guère, malgré les textes, pour décider des promotions, qui obéissaient largement au critère d'ancienneté.

Marquant un changement radical, le décret du 29 avril 2002 ajoute à la notation par le chef de service un entretien d'évaluation mené par le supérieur hiérarchique direct de l'agent, qui apparaît comme le mieux à même d'évaluer ses résultats. Par la suite, la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a mis en place, à titre expérimental, un « *entretien professionnel* » se substituant à la notation et à l'entretien d'évaluation. Depuis 2012¹⁰, cet entretien est généralisé et les notes ont été supprimées. Couvrant – outre la mesure de la valeur professionnelle – de nombreux domaines (expérience acquise, besoins de formation et perspectives professionnelles), l'entretien professionnel annuel est riche, voire chargé. L'enjeu est important : depuis la loi du 2 février 2007, la valeur professionnelle telle qu'elle résulte du compte rendu de l'entretien est un des deux critères de promotion et d'avancement. Le décret du 28 juillet 2010 conditionne aussi

9. Voir chapitre 3, « Le statut de la fonction publique, sens et conséquences », fiche 5, « Le statut, vertus et limites ».

10. Disposition prévue par la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

la modulation des primes à l'appréciation de la valeur professionnelle résultant de l'entretien. Il en est de même de la réduction ou de la majoration des durées d'ancienneté pour les avancements d'échelon.

2. L'entretien professionnel : comment faire?

La mise en place de l'entretien d'évaluation a correspondu à une intense mobilisation. À partir de 2002, tous les cadres chargés de la fonction d'évaluateur dans les services de l'État ont été formés. Chaque ministère a publié son guide d'entretien, pour aider à préparer l'entretien et conseiller sur l'attitude à adopter, insistant sur la disponibilité, l'écoute, la nécessité d'établir un dialogue et de faire de l'échange un levier de progression des agents.

L'objet de l'entretien professionnel

Décret du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État (extraits)

Art. 2 – Le fonctionnaire bénéficie chaque année d'un entretien professionnel qui donne lieu à compte rendu.

Cet entretien est conduit par le supérieur hiérarchique direct. [...]

Art. 3 – L'entretien professionnel porte principalement sur :

- 1° les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire eu égard aux objectifs qui lui ont été assignés et aux conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont il relève ;
- 2° les objectifs assignés au fonctionnaire pour l'année à venir et les perspectives d'amélioration de ses résultats professionnels, compte tenu, le cas échéant, des perspectives d'évolution des conditions d'organisation et de fonctionnement du service ;
- 3° la manière de servir du fonctionnaire ;
- 4° les acquis de son expérience professionnelle ;
- 5° le cas échéant, la manière dont il exerce les fonctions d'encadrement qui lui ont été confiées ;
- 6° les besoins de formation du fonctionnaire eu égard, notamment, aux missions qui lui sont imparties, aux compétences qu'il doit acquérir et à son projet professionnel ;
- 7° ses perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité. [...]

Aujourd'hui, les guides ont évolué : on y trouve moins les conseils comportementaux d'origine (voir toutefois, ci-dessous, un extrait du guide du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie). Les guides contiennent le plus souvent le rappel des textes et du déroulement de l'entretien, la définition des notions utilisées ainsi que des conseils rédactionnels. Les formulaires de compte rendu d'entretien ont gagné en clarté mais les appréciations littérales sont parfois succinctes (voir modèle page 92). L'entretien professionnel est entré dans les mœurs, le risque étant qu'il devienne aussi plus mécanique.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, *Guide de l'entretien professionnel, 2015 (extraits)*

Dialogue quotidien	Entretien professionnel
On parle du travail : tâches à effectuer, opérations en cours.	On parle de l'agent dans son travail : ses réussites, ses difficultés.
Les incidents qui bloquent la bonne marche du travail donnent une vision ponctuelle.	On fait un bilan de l'année écoulée pour mieux préparer l'année à venir (objectifs, projets).
Le souci de la « production » à court terme domine : c'est l'urgent.	On prend du recul pour préparer le moyen terme : il faut analyser plus en détail.
On cherche des solutions rapides (palliatif).	On cherche à résoudre des problèmes : il faut analyser les causes.

Écueils à éviter

Erreurs parfois observées	Conséquences	Solutions envisageables
Transformer l'entretien en information ascendante sur le travail de l'agent (tâches, missions), que le responsable est censé connaître depuis longtemps.	Le supérieur hiérarchique est disqualifié comme chef et force de proposition pour l'évaluation.	Se renseigner avant et évaluer comment ces missions sont remplies.

Erreurs parfois observées	Conséquences	Solutions envisageables
En rester au constat.	Le bilan ne sert à rien (inerte, statique, lettre morte).	Traduire les constats en remèdes, mesures à prendre, objectifs à atteindre (aux échéances), conduite à tenir, etc. Dynamiser et préparer l'évaluation de l'année suivante.
Moraliser, faire des remontrances, menacer, faire du chantage.	Baisse de la sincérité, stérilisation de l'entretien, frustration, inefficacité totale, gâchis de temps.	Reformuler, fixer des objectifs et définir ce qui se passera s'ils ne sont pas atteints. Reconnaître le droit à l'erreur.
Comparer les agents entre eux.	L'ambiance du service souffre des rumeurs qui en résultent.	Confronter l'agent à ce qui le concerne et à ce qu'il peut faire.
Ne pas utiliser la préparation de l'agent.	À quoi sert qu'il l'ait faite ?	L'exploiter au maximum. Ne discuter qu'ensuite.

Modèle de compte rendu (extrait)

III – EXPERIENCE PROFESSIONNELLE : EVALUATION DES ACQUIS					
Les compétences REQUISES sur le poste (cf. fiche de poste)					
COMPOSANTES (EXEMPLES)	EXPERT	MAITRISE	PRATIQUE	INITIE	NON REQUIS
Juridique					
Budgétaire et financière					
Technique					
Nouvelles technologies					
Organisationnelle					
Ressources humaines					
Accueil					
Autre (à préciser)					
SAVOIR FAIRE (idem)	EXPERT	MAITRISE	PRATIQUE	INITIE	NON REQUIS
Travail en équipe					
Esprit de synthèse					
Sens de l'analyse					
Management					
Négociation					
Expression écrite					
Expression orale					
SAVOIR ETRE	EXPERT	MAITRISE	PRATIQUE	INITIE	NON REQUIS
Sens des relations humaines					
Capacité d'adaptation					
Réactivité					

Source : ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, *Les entretiens individuels*, « Guide pratique », 2010.

3. L'entretien professionnel, un intérêt évident malgré certains risques

L'entretien professionnel reste ambivalent. Au-delà de l'échange, il recouvre une relation de pouvoir, puisque la carrière de l'agent en dépend. L'appréciation des compétences, qui englobent parfois la sociabilité ou l'esprit d'équipe, peut paraître intrusive : les qualités mesurées ne sont pas seulement professionnelles. L'implication elle-même devient un élément de la compétence, ce qui provoque la méfiance des organisations syndicales, dans un secteur public où le métier n'a longtemps été valorisé que dans ses aspects techniques.

L'exercice court aussi le risque de devenir un rituel quelque peu formel. Faute de temps et sans doute aussi d'intérêt, il sacrifie souvent l'échange sur les perspectives professionnelles, voire sur la formation. Même s'il est logique d'associer le supérieur hiérarchique à l'avenir professionnel d'un agent, il serait peut-être préférable que ce thème soit abordé, au moins en premier lieu, avec un conseiller techniquement mieux armé.

L'intérêt de l'entretien professionnel n'en est pas moins patent : loin d'avoir accru la subjectivité (possible avant 2002), il permet d'**étayer l'appréciation de la valeur professionnelle**. Les précautions prises ont permis de le protéger au mieux de l'accusation d'arbitraire, au prix parfois d'une certaine lourdeur : la date de l'entretien est fixée à l'avance, l'agent est invité à se préparer, il doit pouvoir s'exprimer, apposer ses observations avant que le compte rendu ne soit définitif et il dispose ensuite d'un droit à recours hiérarchique (avant de pouvoir, le cas échéant, saisir la CAP puis former un recours contentieux). Enfin, les guides rappellent instamment aux évaluateurs la nécessité de prendre du recul et d'objectiver les appréciations.

L'entretien a surtout deux vertus majeures. En premier lieu, il permet le face-à-face. Sans l'abolir, l'échange atténue le caractère hiérarchique de la relation. C'est le moment de s'expliquer, de clarifier les demandes, d'avancer vers la résolution de difficultés récurrentes. En second lieu, l'entretien valorise l'agent dans sa contribution au service, puisque les objectifs qui lui sont fixés s'inscrivent dans un projet collectif et que son responsable exprime des attentes à son égard.

Au final, un tel entretien est irremplaçable, même s'il ne faut pas le survaloriser et si la difficulté d'évaluer est patente¹¹. Sa qualité est toutefois largement fonction des relations d'estime qu'entretiennent l'agent et son supérieur hiérarchique : si elles font défaut, il est moins utile.

On peut donc déplorer que 40 % des fonctionnaires de l'État (les enseignants) y échappent. Ceux-ci, pourtant mécontents du système de notation qui leur est appliqué (une note administrative attribuée par le chef d'établissement et une note pédagogique épisodique donnée par un inspecteur aux visites rares), n'ont pas accepté que le chef d'établissement soit en charge de l'évaluation. Ils ont obtenu, en 2012, l'abrogation du texte qui devait leur être appliqué. La question est en cours de réexamen en 2016, dans le cadre de l'application du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations.

Fiche 3

La rémunération : des choix en évolution

I. Une rémunération critiquée de longue date

La rémunération des fonctionnaires se compose :

- d'un traitement indiciaire de base, dont le montant résulte du corps d'appartenance ainsi que du grade et de l'échelon atteints ;
- de plusieurs compléments (indemnité de résidence et, le cas échéant, supplément familial de traitement) ;
- d'indemnités* (dites « rémunérations accessoires ») : ces primes prévues par un texte législatif ou réglementaire, qui peuvent être très diverses, fixes ou variables, sont attribuées soit en fonction des sujétions, des responsabilités assumées ou de la technicité requise, soit en fonction de la valeur professionnelle.

11. Voir chapitre 7, « Bilan des réformes et perspectives d'avenir », fiche 1.

Le système de rémunération n'est pas satisfaisant :

➤ la **rémunération de base** ignore l'emploi tenu : les corps sont classés sur la grille indiciaire en fonction de leur niveau de recrutement et, donc, des diplômes exigés pour se présenter au concours. Le lien entre diplômes et rémunérations n'est pas en soi choquant. Toutefois, dans le secteur privé, les entreprises qui souhaitent valoriser les responsabilités assumées par leur personnel utilisent, en plus du diplôme, d'autres critères de classement tenant compte de la difficulté de certains emplois ou de leur importance pour l'entreprise, ce qui augmente leur rémunération. La fonction publique continue à valoriser, pour l'essentiel, la qualification, ce qui est pauvre, d'autant que les emplois offerts aux membres d'un même corps (enseignants, juges, policiers) ou à des fonctionnaires de niveau comparable (attachés d'administration et enseignants) sont de difficulté très variable. Il est vrai que certaines indemnités peuvent compenser alors les sujétions ou les responsabilités de l'emploi : c'est par exemple le cas de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), qui correspond à une indemnité calculée en points d'indice attribuée aux personnes qui occupent certains emplois (accueil du public ou emplois de direction, par exemple) ou des indemnités spécifiques versées à certains fonctionnaires (les enseignants notamment) affectés dans des zones peu attractives. Ces dispositifs représentent toutefois des palliatifs, même s'ils ont leur utilité ;

➤ le **dispositif de primes** est foisonnant, peu transparent et inéquitable : bien que l'unification des primes ait été annoncée dès 2008, il existe encore 1 700 régimes indemnitaires différents¹², dont le niveau est très variable. En 2013, les primes représentaient en moyenne 20 % du salaire brut total des fonctionnaires mais les enseignants en percevaient peu (10,2 % en moyenne, moins de 5 % pour les professeurs des écoles), les cadres administratifs davantage (32 % pour les attachés) tandis que la rémunération des cadres de direction comprenait 46 % de primes¹³. La part des primes est souvent devenue excessive et la grille salariale ne reflète plus la réalité des rémunérations. Le système constitue, de plus, un frein à la mobilité : à fonctions comparables, les primes diffèrent selon les ministères, parfois du simple au double, séquelle d'une hiérarchie implicite mais bien vivante.

12. Chiffre cité dans le rapport Pêcheur (« Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique », novembre 2013).

13. Source : « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 ».

2. La grille indiciaire : quelle politique menée ces vingt dernières années ?

Historiquement, l'État a été un employeur plutôt généreux. Le protocole Durafour de 1991, dont la mise en œuvre s'est étalée sur quinze ans, a tiré vers le haut la grille indiciaire (rémunération de base), de même que, dans les années 2000, les mesures d'amélioration des carrières, notamment des catégories B et C. Du fait notamment du reclassement des corps d'enseignants, le pourcentage des emplois de catégorie A est passé dans la FPE de 32 % en 1980 à plus de 50 % aujourd'hui. Chaque année, une enveloppe de mesures catégorielles (550 millions d'euros de 2008 à 2012, la moitié moins depuis) permet d'améliorer la situation de corps particuliers, comme cela a encore été récemment le cas, en 2013, des agents de catégorie C.

Quant à la revalorisation de la valeur du point, les négociations avec les organisations syndicales ont été irrégulières (les pouvoirs publics ne sont d'ailleurs pas tenus de les ouvrir). Mais la progression de cet indice a longtemps permis de maintenir le pouvoir d'achat sans prendre en compte les mesures catégorielles par corps ni le gain des promotions et avancements (« effet carrière »).

Ainsi, de 1980 à 2008, en euros constants, la masse salariale de l'État a progressé de 45 %, bien plus que le nombre des fonctionnaires (14 %).

La situation a commencé à changer d'abord dès 2003 – date à partir de laquelle c'est l'effet carrière qui a permis, au moins pour une part, le maintien du pouvoir d'achat ¹⁴ – et plus nettement à partir de 2010 – où la valeur du point a été gelée. Depuis lors, la rémunération moyenne du personnel en place ¹⁵ dans la FPE est restée supérieure à l'évolution des prix, en partie

14. Voir note 13.

15. Si l'on souhaite comparer l'évolution du salaire moyen et celle des prix, il ne faut prendre en compte que la rémunération du personnel en place durant les deux années sur lesquelles la comparaison est à établir. Si l'on raisonnait sur le salaire moyen de l'ensemble des salariés, on intégrerait dans le calcul l'effet noria produit par la substitution de personnels jeunes moins bien rémunérés à des personnels mieux rémunérés partant en retraite, ce qui abaisserait artificiellement le salaire moyen.

du fait des avancements, en partie grâce à une prime compensatoire¹⁶. Le gel n'a cependant cessé de susciter des protestations, les organisations syndicales jugeant, à vrai dire à juste titre, que de tels choix ne peuvent tenir lieu de politique.

Cette politique restrictive a pris fin en 2015 et 2016 :

- en 2013, le gouvernement a commandé à l'ancien directeur général de la Fonction publique un rapport sur les carrières des fonctionnaires et la politique salariale. Sur le fondement des propositions de ce rapport¹⁷, le ministère en charge de la Fonction publique a négocié avec les organisations syndicales, en 2014 et 2015, un protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations («protocole PPCR»). Celui-ci prévoit une revalorisation indiciaire de l'ensemble des corps (A, B et C) en début et en fin de carrière. Bien que le protocole n'ait pas obtenu la signature d'organisations représentant la moitié des voix aux élections professionnelles¹⁸, ses dispositions seront mises en œuvre en 2016 et 2017. Le protocole prévoit en outre que l'ensemble des fonctionnaires doivent pouvoir dérouler leur carrière au moins sur deux grades, ce qui marquera un retour à une plus grande automaticité des avancements ;
- la valeur du point augmentera de 1,2 %, la moitié en juillet 2016 et l'autre en février 2017.

Le protocole PPCR suit une part des recommandations du rapport Pêcheur : il privilégie la rémunération indiciaire sur les primes puisqu'il est financé en partie par la réintégration de primes dans le traitement de base. Il permet aussi, comme le souhaitait le rapport, de renforcer l'attractivité des emplois (amélioration des indices de départ) et de répondre à l'allongement des carrières (amélioration des indices de fin). Pour autant, avec une amélioration indiciaire uniforme et un avancement de carrière plus

16. La garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) est une prime destinée à compenser l'écart entre l'inflation et l'évolution du traitement indiciaire brut si celui-ci s'avère inférieur à l'évolution des prix sur une période de quatre ans. En 2012, la GIPA a été versée à près de 140 000 bénéficiaires.

17. Bernard Pêcheur, « Rapport à M. le Premier ministre sur la fonction publique », 2013.

18. Aux termes des dispositions portant sur la validité des accords dans la fonction publique (loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social), il ne devait donc pas être mis en œuvre.

mécanique, il marque le retour à une politique traditionnelle, très éloignée de l'esprit des propositions du rapport Pêcheur. Celui-ci regrettait en effet le tassement de la grille ; il souhaitait qu'elle s'étende vers le haut, certes pour prendre en compte l'allongement de la vie professionnelle mais aussi pour mieux rémunérer les responsabilités les plus lourdes et marquer davantage l'écart entre les emplois.

Quant à l'augmentation de la valeur du point, le gel ne pouvait être que transitoire, sauf à nuire à l'attractivité de la fonction publique et à décourager les agents. De plus, la décision apaise les organisations syndicales, qui ont été conduites à refuser en 2015 des accords pourtant favorables, faute de perspectives salariales. L'inquiétude porte plutôt sur la capacité des finances publiques à absorber le cumul de cette mesure (2,4 milliards d'euros pour les trois fonctions publiques, plus d'un milliard pour l'État) et du protocole PPCR, dont la Cour des comptes estime le coût entre 4,5 et 5 milliards d'euros (dont 2,5 milliards pour l'État). Les engagements pris sur la maîtrise de la masse salariale risquent fort de ne pas être tenus¹⁹.

3. Rémunérations accessoires : depuis dix ans, des constantes et des changements

Le choix des années 2000 d'augmenter les primes et de prévoir une forte modulation « au mérite » s'est inscrit dans la logique de la recherche de la performance : la volonté était de mieux rémunérer des fonctionnaires moins nombreux tout en individualisant davantage la rémunération, les pouvoirs publics ayant la conviction de stimuler ainsi la motivation. Après l'institution ponctuelle de diverses primes « au résultat »²⁰, une prime de fonctions et de résultats (PFR) a été instituée par le décret du 22 décembre 2008 ; la PFR, au départ réservée à la filière administrative, devait s'étendre

19. Voir chapitre 2, « Piloter la GRH », fiche 2, « Calibrer l'emploi public en fonction des besoins ».

20. Voir notamment la création d'une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale (décret n° 2004-731 du 21 juillet 2004), celle d'une indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels d'administration centrale (décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004) et celle d'une indemnité de performance pour les directeurs d'administration centrale (décret n° 2006-1019 du 11 août 2006, pris après une expérimentation commencée en 2004).

ensuite à l'ensemble des fonctionnaires. Elle était en effet exclusive de la plupart des primes existantes.

La PFR comportait deux parts : une part liée au poste occupé (tenant compte des responsabilités, des sujétions et de l'expertise demandée) et une part liée aux résultats obtenus, avec une forte amplitude de variation. L'approche a conduit à une cotation des emplois (pour calculer la part « fonctions »), ce qui était une novation bienvenue. Elle a aussi conduit les pouvoirs publics à rappeler fermement le principe de modulation des primes attribuées en fonction de la valeur professionnelle : la volonté était ouvertement de discriminer les « bons » agents.

En 2012, seuls 160 000 agents de l'État étaient compris dans le champ de la réforme, pour l'essentiel les cadres dirigeants et les catégories A et B de la filière administrative. Les critiques récurrentes d'opacité et d'injustice n'ont d'ailleurs pas cessé.

En 2013, le gouvernement Ayrault a annoncé son intention de remplacer la PFR par un nouveau dispositif, moins centré sur l'amélioration des performances individuelles. Le décret du 20 mai 2014 a créé un nouveau régime indemnitaire, le RIFSEEP*²¹, mis en place progressivement jusqu'en 2017. Le système est lui aussi constitué d'une part fonctionnelle (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise) et d'un complément indemnitaire tenant compte de la valeur professionnelle. Cependant, la logique de la PFR est largement abandonnée :

- la part modulable en fonction de la valeur professionnelle (« complément indemnitaire annuel ») est facultative et plafonnée entre 10 et 15 % de la prime totale ; le poids du « mérite » dans la PFR était en effet jugé « démesuré », l'objectif étant désormais de ne plus susciter une « *concurrence entre les agents* »²² ;
- la part fonctionnelle dépend des fonctions assumées (pour chaque corps sont définis plusieurs groupes de fonctions qui correspondent à une cotation des emplois en fonction de critères de responsabilité ou d'expertise).

21. Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État (RIFSEEP).

22. Source : texte accompagnant le projet de décret du 20 mai 2014 créant le nouveau régime indemnitaire.

Elle peut toutefois augmenter tous les quatre ans, sur le fondement de l'entretien professionnel, sans changement de poste, avec le fort risque de devenir une prime « à l'ancienneté ».

Là aussi, les pouvoirs publics annoncent vouloir unifier sur cette base les divers systèmes de primes : le RIFSEEP est exclusif du versement d'autres primes, à quelques exceptions près. Toutefois, l'engagement est pris que personne n'y perdra... L'uniformisation du système, prévue pour la fin 2016, sera difficile.

4. Une prime d'intéressement collectif en pratique limitée

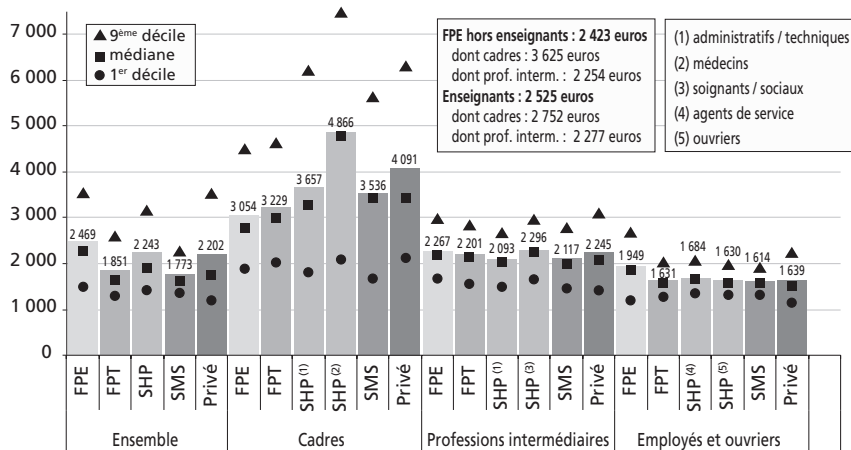
La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social ouvrait la possibilité d'un intéressement collectif dans la fonction publique (*« Les indemnités peuvent tenir compte [...] de la performance collective des services »*). La prime de performance collective est facultative, s'applique à un service ou un ensemble de services après un accord collectif conclu avec les organisations syndicales ou sur initiative du chef de service. Les critères propres à chaque service ou groupe de services peuvent porter sur l'amélioration de la qualité, sur des objectifs de GRH ou liés au développement durable, mais aussi sur la maîtrise des coûts ou de l'efficacité, ce qui permet de lier l'intéressement à la réduction des effectifs.

Le dispositif (qui existait déjà dans certains ministères) n'a pas eu grand succès, du moins dans les services de l'État (il a été étendu aux collectivités territoriales). Les organisations syndicales sont peu favorables à son développement (ils voient dans l'intéressement une incitation à augmenter la productivité) et le dispositif (quelques centaines d'euros par an) est peu favorable financièrement. La loi du 20 avril 2016 modifie le nom de cette prime (elle devient la « prime de résultats collectifs ») et son avenir n'est pas assuré.

5. Rémunération : des comparaisons avec le secteur privé défavorables aux cadres

En 2013, les salaires de la fonction publique étaient comparables à ceux du secteur privé pour les catégories intermédiaires, légèrement plus favorables pour les catégories d'employés et d'ouvriers, mais moins élevés en revanche pour les cadres, surtout les enseignants, à l'exception des cadres et des médecins du service public hospitalier. Sur le long terme, les évolutions de la grille indiciaire ont favorisé les rémunérations modestes – talonnées, il est vrai, dans la décennie 2000, par la forte progression du SMIC – et moins les autres. Le risque est d'amplifier la perte d'attractivité de certains métiers, comme on le constate déjà pour les concours d'enseignants.

Salaires nets mensuels moyens par catégories socioprofessionnelles dans les trois versants de la fonction publique et dans le secteur privé, en 2013 (en euros)



Source : « Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations. Annexe au projet de loi de finances pour 2015 ».

Fiche 4

Quelle politique de mobilité?

1. La mobilité, objectif traditionnel de la GRH

La mobilité recouvre des réalités diverses : elle est géographique ou fonctionnelle (dans ce second cas, elle suppose une évolution du métier exercé), avec ou sans changement d'employeur.

La littérature managériale la valorise à juste titre : elle considère que la mobilité ouvre l'esprit, stimule les capacités d'adaptation et enrichit les compétences. Certes, il est légitime de demander aux agents de rester au moins quelques années dans une affectation, mais il faut éviter que l'occupation prolongée d'un poste ne transforme le travail en routine. L'organisation gagne également en flexibilité, puisqu'elle peut à cette occasion redéfinir les profils des postes à pourvoir en fonction de ses besoins.

La mobilité externe (changement de fonction publique, voire départ temporaire dans le secteur privé) permet quant à elle un changement de culture professionnelle, ce qui atténue la trop forte homogénéité d'une fonction publique souvent accusée d'être fermée sur elle-même.

2. La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels : une loi technique

Comme mentionné plus haut²³, les dispositions statutaires, en particulier la séparation du grade et de l'emploi, ont pour objet de faciliter la mobilité, la rémunération de base restant identique en cas de changement d'emploi. De même, les « positions » des fonctionnaires leur donnent la possibilité

23. Voir chapitre 3, « Le statut de la fonction publique, sens et conséquences », fiche 4, « La fonction publique d'État, organisation et fonctionnement ».

de changer temporairement de corps et d'administration, voire de projet professionnel²⁴, tout en disposant d'un droit au retour.

La loi du 3 août 2009 a voulu améliorer ces dispositions en levant les freins qui pouvaient parfois s'opposer à la mobilité. La portée des mesures qui y figurent est réelle mais modeste.

La loi du 3 août 2009 : les mesures en faveur de la mobilité

1) Une **nouvelle voie de mobilité** est créée, l'intégration directe dans un corps ou cadre d'emploi, qui simplifie l'accès en évitant de passer par un détachement, dès lors que l'administration d'accueil l'accepte ; tous les corps et les cadres d'emploi sont ouverts au détachement et à l'intégration directe, sauf les corps à attributions juridictionnelles.

2) Les agents ont un **droit à la mobilité** : comme c'était déjà le cas dans la fonction publique territoriale, l'administration employeur ne peut pas s'opposer à un départ, sous réserve d'un préavis de trois mois renouvelable une fois, sauf « *nécessités du service* » (c'est-à-dire des circonstances de nature à contraindre l'administration à refuser le droit : la formule est forte et ne correspond pas à un refus de commodité).

3) La loi crée un **droit à l'intégration** dans le corps d'accueil pour les fonctionnaires détachés au-delà d'une période de cinq ans.

4) Les **promotions acquises lors d'un détachement** le restent lors du retour dans le corps d'origine, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors.

5) Le fonctionnaire qui accepte une mobilité à la suite d'une opération de restructuration des services de l'État bénéficie d'une garantie de **maintien de son niveau de primes antérieur**.

24. Voir chapitre 3 : les positions qui permettent la mobilité sont le détachement dans un autre corps (y compris dans une autre fonction publique) et la disponibilité, qui permet de quitter temporairement la fonction publique. La position normale d'activité (PNA) consiste en une affectation dans un emploi d'une autre administration que celle d'origine mais sans passer par le détachement ; décidée pour faciliter les restructurations de service, cette mesure, d'une durée indéterminée, est complexe car la personne reste gérée par son administration d'origine.

3. Des mesures statutaires, décisives surtout pour les cadres

► Les **dispositions les plus incitatives** sont sans doute celles qui tiennent compte des postes occupés précédemment pour décider des avancements et des promotions. Désormais, le droit statutaire intègre explicitement de telles mesures : depuis la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, les « acquis de l'expérience professionnelle » sont un des deux critères permettant de décider des avancements et promotions, et leur vérification constitue une épreuve de recrutement dans un corps supérieur. Le terme (voir ci-contre un extrait de la circulaire du 30 mars 2007) recouvre l'ensemble des compétences acquises par l'agent dans ses différents emplois. En effet, ce n'est pas seulement la mobilité qui est prise en compte : les exigences portent sur un parcours diversifié mais cohérent.

► La création dans les corps de catégorie A (attachés et administrateurs civils) d'un nouveau **grade à accès fonctionnel** (GRAF) est un autre signe de la volonté de valoriser les parcours. Concernant les attachés, le dispositif a consisté à créer un troisième grade « hors classe » et à en réserver l'accès aux agents qui ont été détachés pendant au moins huit ans sur un poste fonctionnel (souvent un emploi de direction) ou qui ont occupé dix ans au moins des « responsabilités élevées » telles que celles figurant sur une liste²⁵. Une partie des titulaires de ce grade pourrait accéder au sommet de la grille de rémunérations de la fonction publique (« échelles lettres »).

L'institution de grades sélectifs donne au principe d'égalité entre les membres d'un même corps une signification plus dynamique, en valorisant les plus entreprenants. Reste que les GRAF ne doivent pas devenir une simple gratification pour les services passés, leurs titulaires devant « *exercer des fonctions correspondant à un niveau élevé de responsabilités* », selon les termes du statut particulier du corps interministériel des attachés de l'État²⁶.

25. Pour les attachés, un arrêté du 30 septembre 2013 fixe une liste de fonctions dont l'exercice rend éligible au grade hors classe. Les autorités de gestion des attachés (les ministères, la plupart du temps) peuvent compléter cette liste par arrêté.

26. Voir les craintes exprimées à cet égard par Didier Jean-Pierre, in « La quête du GRAF », *La Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales*, n° 41, 11 octobre 2010.

Le critère des acquis de l'expérience professionnelle selon la circulaire du 30 mars 2007 (extraits)

Les acquis de l'expérience professionnelle d'un agent ou d'un candidat doivent être entendus comme l'ensemble des savoirs, compétences et aptitudes professionnels qu'il a acquis dans l'exercice d'une activité [au sein des administrations publiques ou dans l'exercice d'une profession salariée, non salariée ou bénévole].

(NB : depuis la loi du 5 juillet 2010, les compétences acquises dans l'exercice d'un mandat syndical sont également prises en compte au titre des acquis professionnels.)

[...] Les choix en matière de promotion interne, qu'il s'agisse de l'avancement de grade ou du changement de corps, pourront désormais explicitement reposer non seulement sur la valeur constatée d'un agent mais également sur la densité, la richesse de son parcours antérieur et les acquis que ce parcours lui a permis de capitaliser. [...]

[Il est nécessaire] que le contenu du parcours professionnel d'un agent soit pleinement identifié et évalué, en tant que critère discriminant, au regard du grade ou du corps dans lequel l'intéressé aurait vocation à être promu.

4. Au final, des chiffres incertains et parfois décevants

Il n'existe pas de bonne mesure de la mobilité des fonctionnaires : on ne connaît pas bien la mobilité interne aux ministères (or, selon les bilans sociaux, elle semble forte). La définition utilisée dans les chiffres officiels change sans cesse : les derniers publiés modifient la définition de la mobilité géographique et prennent en compte les changements de statut et la mobilité des emplois aidés. À s'en tenir à ces données, la mobilité ne serait pas de très bon niveau, sauf la mobilité géographique, qui, mesurée selon les mêmes critères, serait supérieure à celle du secteur privé²⁷. La mobilité par changement d'employeur est faible (hors mobilité vers un établissement public dépendant du ministère d'origine) et la mobilité vers une autre fonction publique proche de zéro (0,5 % en 2013), ce qui témoigne d'une organisation cloisonnée.

27. Inspections générales de l'administration, des affaires sociales et des finances, « Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire », 2013.

Mobilité des fonctionnaires d'État (flux par rapport à l'année précédente)

	2007	2010	2013
Taux de mobilité géographique à l'intérieur de la FPE (changement de département et, pour 2013, de « zone d'emploi », correspondant à la notion plus étroite de bassin d'emploi)	4,5%	4,6%	5,8%
Taux de mobilité par changement d'employeurs à l'intérieur de la FPE	0,3% (seuls changements entre ministères)	0,2% (seuls changements entre ministères)	2,8% en intégrant les changements d'un EPA au ministère de rattachement (personnes rattachées au même ministère)
Mobilité vers une autre fonction publique	ND	0,2%	0,5%

Source : Suzanne Maury, d'après les Rapports annuels sur l'état de la fonction publique 2009, 2012 et 2015, ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, DGAFP.

L'ampleur des mobilités géographiques dans la fonction publique n'est sans doute pas un phénomène pleinement positif. La répartition des fonctionnaires par âge sur le territoire (qui met en évidence une concentration massive des plus âgés au sud et sur le littoral ouest, tandis que l'âge moyen est bien plus faible dans l'Est, le Nord et le Centre, y compris la région parisienne) montre que les mobilités géographiques des premières années de la vie professionnelle, les plus nombreuses, révèlent plutôt les carences de gestion des fonctionnaires : les règles d'affectation sur le territoire national obéissant largement à des critères d'ancienneté, la mobilité traduit alors, pour une large part, soit la recherche d'un poste approprié (l'affectation des fonctionnaires de la filière administrative s'effectue dans un ordre de classement qui ne tient pas compte des compétences individuelles), soit la volonté de quitter une première affectation non désirée dans une zone difficile, soit la volonté de

s'installer dans une région attractive²⁸. La fonction publique aurait intérêt à différencier le mauvais turn-over, qui lui coûte cher sur le plan de la qualité du service public (elle affecte les jeunes fonctionnaires sur les postes difficiles et les plus âgés dans les régions attractives), de la bonne mobilité, qui répond à l'intérêt partagé des agents et de l'employeur.

En ce qui concerne la mobilité statutaire (changement de position), elle a augmenté, passant de 5,9 % en 2007 à 8,1 % en 2013. Toutefois, l'augmentation est largement liée au développement des PNA pendant la RGPP, qui n'ont pas correspondu à des mobilités volontaires.

Positions statutaires (stocks des agents en dehors de leur corps, tous corps confondus)

	1996	2007	2013
Détachement	1,6%	2,2%	3,7%
Mise à disposition	0,2%	1,8%	0,3%
Disponibilité	1,9%	1,9%	2,5%
PNA (position normale d'activité)	—	—	1,6%
Total	3,7%	5,9%	8,1%

Source : ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, DGAFP, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 ».

28. Près de 70 % des demandes de mutation des enseignants du second degré portent sur des académies du Sud ou de l'Est, qui sont obtenues à l'ancienneté ou en fonction de la situation familiale, tandis que la moitié des « néo-titulaires » sont affectés chaque année dans les académies de Versailles et de Créteil, objectivement les plus difficiles. Les autres académies d'affectation sont celles d'Amiens et de Lille, qu'ils chercheront à quitter rapidement, laissant la place à de nouveaux jeunes inexpérimentés. Toutes choses égales par ailleurs (les règles d'affectation ne sont pas les mêmes), le phénomène est identique dans la police, avec des taux de turn-over extrêmement élevés dans les départements de la petite couronne parisienne.

5. Élargir les corps pour ouvrir le champ des affectations

Dès 2003, le Rapport public du Conseil d'État²⁹ faisait l'analyse que le nombre des corps (estimé entre 700 et 900) était un obstacle à la mobilité, le rattachement ministériel des corps limitant en outre le territoire d'intervention des agents à un seul ministère. Il proposait de réorganiser la fonction publique d'État sur le modèle de la fonction publique territoriale, en cadres d'emploi plus larges, ouvrant la voie à une fonction publique de métiers où les agents pourraient postuler, sans changement de position, à un poste vacant correspondant à leurs compétences, dans tous les ministères, voire au sein d'autres fonctions publiques.

Toutefois, la réussite de la formule des cadres d'emploi dans la fonction publique territoriale tient à la combinaison de cadres de gestion larges et d'une GRH de proximité, souvent exercée au niveau de la collectivité territoriale. La transposition du dispositif dans une fonction publique d'État centralisée, où la gestion des agents est ministérielle, n'a pas été jugée possible. Le choix a été plus modeste : les corps de la FPE ont été élargis pour ouvrir les choix professionnels des agents et simplifier la gestion, par fusion de corps proches. Beaucoup de corps C ont ainsi fusionné. Quelques fusions ont eu une plus forte portée : il en est ainsi de la constitution, en 2005, de corps d'attachés ministériels communs à l'administration centrale et aux services déconcentrés.

Le nombre de corps dans la fonction publique d'État est passé de 700 en 2005 à 327 en 2013, grâce notamment à un autre type de rapprochement, la création de corps interministériels. Le décret du 17 octobre 2011 crée ainsi le corps interministériel des attachés d'administration de l'État, qui n'a toutefois pris forme qu'en 2013, l'adhésion des corps d'attachés s'opérant progressivement. Deux autres corps sont également devenus interministériels³⁰. Toutefois, pour des raisons de commodité, la gestion de ces corps est restée ministérielle (ils sont d'ailleurs dénommés « corps

29. Conseil d'État, « Rapport public 2003. Perspectives pour la fonction publique », mars 2003.

30. Trois corps sont désormais interministériels : celui des attachés, celui des assistants de service social et celui des conseillers techniques de service social.

interministériels à gestion ministérielle» – CIGeM), sans harmonisation des systèmes indemnitaires ni des règles ou du calendrier d'avancement, sans CAP interministérielle; cette solution quelque peu bâtarde a pu faire douter de l'intérêt de la mesure. Le ministère de la Fonction publique assure que des travaux sont menés pour rapprocher les règles de gestion. Le décret de 2011 témoigne toutefois du caractère ambigu des CIGeM : au-delà de quelques grandes missions communes, chaque ministère énumère les missions propres confiées à « ses » attachés. La crainte est que les mutations entre ministères soient faibles.

Faut-il alors suivre les propositions du rapport Pêcheur et, pour libérer de manière décisive la demande de mobilité, modifier l'organisation de la fonction publique en multipliant les corps interministériels ou inter-fonctions publiques ?

Ces propositions sont séduisantes : elles élargissent les perspectives et valorisent les métiers. Toutefois, indépendamment de l'indispensable harmonisation des systèmes indemnitaires, dont les inégalités bloquent aujourd'hui les mobilités, la réussite de la mesure supposerait des changements dans les modalités de recrutement, d'affectation et de gestion des postes vacants. Afin que la mobilité se développe, il faut que les ministères cessent de gérer les mutations (ils privilégient alors les agents qui leur sont rattachés) et que l'employeur direct ait la possibilité de choisir entre les divers candidats intéressés. Chaque service devrait alors fonctionner comme le font les collectivités locales, en publiant ses vacances d'emploi et en recrutant à son choix. Une telle déconcentration de la gestion est si éloignée des pratiques actuelles des services de l'État qu'elle semble peu réaliste à court terme. En tout état de cause, il est quasi impossible de concilier l'objectif interministériel de mobilité et la centralisation ministérielle de la gestion.

Fiche 5

Les conséquences de l'échec de la GPRH³¹ : une formation professionnelle décevante

Reliant directement la formation professionnelle des fonctionnaires à l'objectif de gestion prévisionnelle, la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique contient des dispositions ambitieuses :

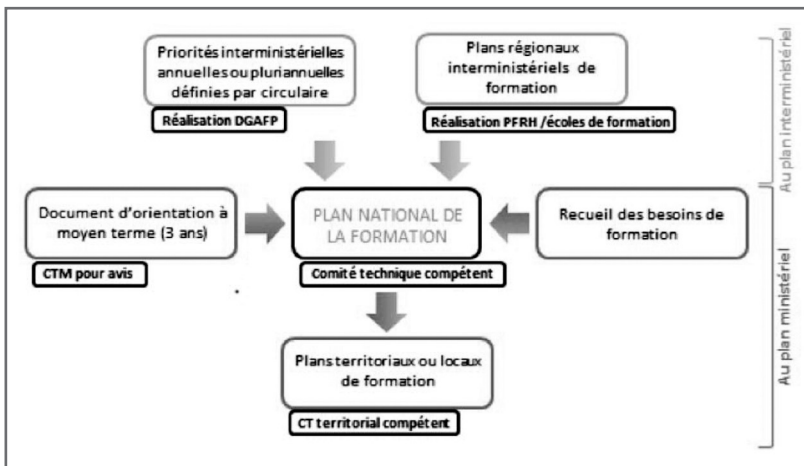
- elle fait obligation à chaque service d'élaborer un plan de formation déclinant un **document d'orientation ministériel** : l'objectif était de sortir la formation continue d'une logique de catalogue et d'en faire un outil d'évolution des ressources humaines cadré par des directives ministérielles. Le plan de formation obligatoire, établi sous une forme pluriannuelle « glissante », devait traduire localement les grands objectifs de la gestion prévisionnelle ;
- parallèlement, un repérage individuel des besoins devait être assuré grâce à un **entretien annuel de formation** (intégré le plus souvent à l'entretien professionnel) entre le supérieur hiérarchique et l'agent, dans le cadre de la construction d'un projet professionnel de mobilité propre à l'agent. Celui-ci est censé devenir un acteur de sa propre évolution. La reconnaissance d'un droit individuel à la formation (DIF) de 20 heures par an, capitalisable dans la limite de 120 heures et transférable dans l'ensemble des administrations publiques, en est le signe³². Ce droit s'inscrit également dans une logique institutionnelle : la formation demandée par l'agent dans le cadre du DIF doit être autorisée par l'employeur et figurer au plan de formation ;
- le droit à un **entretien de carrière** avec le supérieur hiérarchique après cinq ans d'activité et le droit à un **bilan de carrière** avec un conseiller mobilité carrière au bout de quinze ans de service vont dans le même sens. Ce dernier entretien vise à ouvrir d'éventuelles perspectives de seconde carrière ;

31. GPRH : gestion prévisionnelle des ressources humaines.

32. Le DIF devrait être remplacé, en 2016, par le compte personnel de formation (CPF), déjà applicable aux salariés du secteur privé.

– enfin, la loi transpose au secteur public des outils destinés, dans le secteur privé, à aider les reconversions professionnelles : la **validation des acquis de l'expérience** (VAE), qui permet l'obtention de tout ou partie d'un diplôme après décision d'un jury sur le fondement d'un dossier d'expérience professionnelle, et les **périodes de professionnalisation**. Ces dernières consistent en une formation en alternance, d'une durée maximale de six mois, ouverte à certaines catégories exposées à des risques d'inadaptation professionnelle. Dans la fonction publique, les périodes de professionnalisation peuvent permettre de préparer l'accès à un autre corps ou cadre d'emploi de la même catégorie.

L'articulation des plans de formation et le pilotage de la formation professionnelle



Source : ministère de la Fonction publique, DGAFP, *Les outils de la formation*, série « Guide pratique », 2016.

Cependant, l'objectif de gestion prévisionnelle a largement relevé de l'affichage et la formation continue a peu évolué, dans un contexte marqué par les contraintes de suppression d'emplois. Depuis dix ans, les dépenses qui lui sont consacrées stagnent, voire diminuent (en 2013, 3,3 % de la masse salariale hors formation statutaire destinée aux nouveaux recrutés), de même que le nombre de jours de formation dans les ministères. Une

étude récente, qui compare l'effort de formation professionnelle dans les secteurs public et privé, montre que, dans le premier, les formations sont plus fréquentes, sachant toutefois que les PME forment peu leurs salariés, ce qui fait baisser la moyenne du privé. L'étude pointe la cause réelle de la faiblesse du secteur public en la matière : des formations courtes qui ne sont pas demandées par l'employeur, lequel ne fait pas de la formation des agents un outil de management.

Nombre moyen de jours de formation professionnelle par catégories dans la FPE

	1999	2009	2010	2013
Catégorie A	3,7	4,2	4	3
Catégorie B	3,8	4,9	4	2,9
Catégorie C	2,8	2,2	2,2	3,8

Source : ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, DGAFF, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 ».

Une étude paradoxale : les agents de la fonction publique participent davantage à des actions de formation que les salariés du privé

En 2012, près des deux tiers des agents de la fonction publique ont déclaré avoir participé à au moins une formation professionnelle au cours des douze derniers mois, contre près de la moitié des salariés du privé. Comme dans le privé, ce sont les plus diplômés qui se forment le plus : 72 % des agents de catégorie A ont accédé à au moins une formation professionnelle, contre un peu plus des deux tiers de ceux de catégorie B et un peu plus de la moitié de ceux de catégorie C. Cependant, deux points sont nettement moins favorables : les formations de courte durée sont plus fréquentes dans la fonction publique qu'au sein du secteur privé. Dans celui-ci, les formations professionnelles sont majoritairement obligatoires, alors que dans la fonction publique, elles le sont minoritairement (44 %). Par ailleurs, les formations professionnelles à l'initiative du salarié sont plus répandues dans la fonction publique que dans le privé. Tout se passe comme si les employeurs publics utilisaient moins la formation comme outil professionnel et laissaient aux fonctionnaires une certaine marge de choix.

Source : ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, DGAFF, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 ».

Questions et débats

La rémunération au mérite est-elle un bon outil de motivation ?

Dans le secteur privé, les chefs d'entreprise et les DRH considèrent fréquemment que la rémunération est un facteur décisif de motivation, qui pousse les personnels à s'impliquer davantage dans leur travail. La fonction publique s'est, depuis toujours, ralliée à cette analyse (les premières primes modulables en fonction de la « manière de servir » datent de 1946) mais elle a réactivé et amplifié ce choix dans les années 2000, lorsqu'elle a constaté que le principe de modulation était appliqué très inégalement, à un moment où elle épousait les préoccupations managériales du secteur privé⁽¹⁾.

L'analyse selon laquelle la motivation dépend de la rémunération est cependant loin de faire consensus. S'agissant surtout de la fonction publique, les études scientifiques sont très réservées.

Il existe ainsi plusieurs études de l'OCDE⁽²⁾ sur la rémunération dans le secteur public, et leurs conclusions sont toujours similaires : sans que la rémunération au mérite puisse être définitivement écartée (elle a le mérite d'accompagner des préoccupations managériales et donc de renforcer l'attention portée aux personnes), elles montrent clairement que les perspectives de carrière et l'intérêt du travail sont des moteurs plus efficaces que la rémunération à la performance, en particulier pour les cadres.

Les nombreuses études menées sur ce thème⁽³⁾ expliquent la faible influence du mérite par l'insuffisance des sommes en jeu, la difficulté d'apprécier les performances individuelles — surtout dans le secteur public, où l'interdépendance des missions est forte — et sans doute aussi par une autre spécificité des fonctionnaires : attachés à la notion de bien commun, ils

sont plus sensibles à d'autres formes de reconnaissance — promotions, formations, participation aux décisions.

Il est d'autant plus étonnant, dans ces conditions, que les décideurs publics continuent de présenter la rémunération au mérite comme un outil utile, même si, en France, la réforme du système indemnitaire témoigne désormais d'une réticence de principe : l'étude Érudit mentionnée ci-dessus (voir note 3) impute ce fait à un choix de communication politique, la rémunération au mérite symbolisant une culture de la performance dont les décideurs souhaitent être crédités.

Que serait une vraie politique de mobilité dans la fonction publique ?

Afin d'encourager la mobilité, les dispositions statutaires sont essentielles mais ne suffisent pas. La mobilité doit devenir un objectif de GRH. Celle-ci doit d'abord s'efforcer de la mesurer correctement et déterminer ses cibles. Elle doit mener une politique spécifique pour les cadres : la mobilité doit alors devenir une condition absolue de la progression de carrière, comme c'est d'ailleurs aujourd'hui de plus en plus le cas en pratique dans les ministères, bien au-delà des obligations statutaires de mobilité qui touchent les corps d'encadrement supérieur comme les administrateurs civils. Quant aux non-cadres, il n'est pas acceptable que, dans certains services, les agents restent au même poste pendant quinze ou vingt ans. Dans ce cas, des chartes de mobilité devraient être élaborées et un travail d'aide à la réorientation professionnelle mené. Aujourd'hui, les fonctionnaires jugent majoritairement que l'accompagnement des projets de mobilité (conseil de carrière, formation, fonctionnement des bourses d'emploi, accès à une « seconde carrière » — notamment pour les enseignants) est déficient⁽⁴⁾.

Enfin, la mauvaise mobilité (le turn-over) doit être combattue : les critères d'ancienneté ne doivent pas

prévaloir dans tous les cas pour obtenir une mutation et les postes devraient être cotés afin d'éviter que de trop jeunes fonctionnaires n'y soient affectés. Le recours plus systématique aux « postes à profil », candidatures sur lesquelles le supérieur hiérarchique est appelé à se prononcer, est également une solution. Dans ce contexte, l'absence d'attractivité de certains postes est un souci, sachant que l'attractivité des postes difficiles passe moins par l'attribution d'avantages matériels et financiers que par un accompagnement qualitatif. Selon le rapport réalisé dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) sur « L'évaluation de la politique de l'éducation prioritaire » (juillet 2013), l'efficacité des leviers traditionnels (primes, attribution de points supplémentaires facilitant la mutation après un certain temps de service) est très limitée. Ce sont

l'accompagnement et la formation des personnels qui fournissent les effets les plus remarquables.

(1) Voir l'étude du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, « La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes », 2004.

(2) Voir *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, OCDE, 2006 (résumé du rapport sur www.oecd-ilibrary.org/fr).

(3) Voir notamment Sylvie St-Onge et Marie-Laure Buisson, « La rémunération au mérite dans le secteur public : bilan des connaissances et avenues de recherche », *Management international*, centre de recherches Érudit, n° 3, 2012.

(4) Le rapport des Inspections générales (« Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire », 2013) comme le rapport Brindeau (« La gestion des âges de la vie dans la fonction publique : pour une administration moderne et efficace », 2012) sont riches de propositions concrètes sur ces questions.

Retenir l'essentiel

Dans la fonction publique, la décennie qui vient de s'écouler a été celle des réformes : réforme de l'évaluation à partir de 2002, l'entretien professionnel annuel remplaçant les notes depuis 2012 ; modification, en 2007, des critères d'avancement et de promotion (valeur professionnelle et acquis de l'expérience professionnelle) ; professionnalisation des concours à partir de 2008 ; fusion des corps engagée en 2005 pour parvenir en 2011 à la création de corps interministériels, le dispositif restant néanmoins inachevé puisque la gestion de ces corps demeure ministérielle ; mise en place de dispositions favorables à la mobilité, notamment par la loi du 3 août 2009 ; réforme du système indemnitaire en deux temps : d'abord, en 2008, institution d'une prime de fonctions et de résultats, fortement axée sur la rémunération des résultats, puis, en 2014, définition d'un nouveau régime qui met l'accent sur la compensation financière des responsabilités exercées, l'expertise et les sujétions, davantage que sur le « mérite ». Par ailleurs, certaines ambitions (développer la formation professionnelle) n'ont pas abouti. Si les réformes menées jusqu'en 2012 n'ont pas été remises en cause après l'alternance politique de 2012, à l'exception de celle portant sur le système indemnitaire, la césure est nette : le rythme des réformes s'est atténué ; sans suivre l'ensemble des propositions du rapport Pêcheur, qui préconisait une restructuration de la grille salariale, le gouvernement a décidé en 2015 et 2016 une revalorisation indiciaire de l'ensemble des corps en début et fin de carrière, ainsi que le dégel de la valeur du point ; ces décisions marquent le retour à une gestion plus traditionnelle des fonctionnaires.

CHAPITRE 5

Le dialogue social dans la fonction publique : une mutation inachevée

Fiche I

Aux origines d'un dialogue social spécifique

Le « dialogue social » désigne les échanges (information, consultation, concertation) instaurés entre les employeurs et les salariés ou leurs représentants, ainsi que la négociation et la signature d'accords sur les questions d'intérêt commun, en particulier les salaires, les conditions de travail ou l'emploi.

L'expression suggère un partenariat : le dialogue social se donne pour ambition la **régulation des conflits**, même si bien sûr il ne peut totalement les empêcher.

Dans le secteur privé, la principale illustration du dialogue social est la négociation des conventions et des accords collectifs : ces textes modifient le droit du travail applicable dans les entreprises concernées.

Dans la fonction publique, le dialogue social ne recouvre pas les mêmes réalités. Depuis le premier statut de 1946, la représentation des salariés y est organisée différemment et les droits reconnus aux organisations syndicales ne sont pas les mêmes. La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique se rapproche quelque peu des dispositions applicables dans le secteur privé mais le droit public reste spécifique.

I. Droit syndical et droit de grève

Longtemps considérés comme des serviteurs de l'administration, sans droit à formuler des revendications professionnelles, les fonctionnaires n'ont obtenu que tardivement, à la Libération, le droit de se syndiquer, avec encore quelques exceptions (militaires¹ et préfets).

Aujourd'hui, le décret n° 82-447 du 28 mai 1982 définit les conditions d'exercice du droit syndical dans la fonction publique d'État, en particulier le droit à organiser des réunions avec les personnels, les conditions d'attribution aux syndicalistes des crédits de temps syndical* et la définition des droits dont bénéficient les représentants syndicaux.

Quant au droit de grève*, il n'a été reconnu aux fonctionnaires qu'en 1950, sur le fondement du Préambule de la Constitution de 1946 (alinéa 7 : « *Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ») et d'une décision jurisprudentielle, l'arrêt du Conseil d'État *Dehaene* (7 juillet 1950). Toutefois, celui-ci a donné aux chefs de service compétence pour organiser la conciliation de ce droit avec la continuité du service public, en clair pour demander à certains personnels de travailler les jours de grève, dès lors que les besoins de la population le requièrent et que ces décisions ne conduisent pas à porter au droit de grève une atteinte excessive.

1. À la suite d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 2 octobre 2014 selon lequel il est loisible d'apporter des restrictions légitimes et proportionnées au droit syndical mais pas de l'interdire absolument, la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire autorise « *les associations professionnelles* » de militaires en leur imposant certaines contraintes et, notamment, l'indépendance à l'égard des organisations syndicales.

Par la suite, diverses lois sont venues encadrer le droit de grève : pour que la continuité du service public soit assurée, certains agents publics (militaires, magistrats, personnels des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire, policiers...) n'en disposent pas. Le Code du travail (articles L. 2512-1 et suivants) régit la grève dans les organismes – publics ou privés – qui assurent un service public : préavis obligatoire de cinq jours francs destiné à la négociation, qui doit être déposé par une ou plusieurs organisations représentatives et qui précise le champ, le motif et la durée (définie ou indéfinie) de la grève; interdiction de grèves tournantes ou par roulement; pour les personnels de l'État, retenue sur traitement égale à au moins un trentième du traitement mensuel, quelle que soit la durée effective du mouvement.

2. Le principe de participation

Comme mentionné plus haut², l'article 9 du titre I du statut général de la fonction publique dispose que « *les fonctionnaires **participent**, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière* ».

Ce principe de participation conduit à la constitution d'*instances consultatives* saisies pour avis de sujets très larges, couvrant l'ensemble des décisions qui peuvent concerner les fonctionnaires, y compris les décisions de nature individuelle. Originalité marquante, ces instances ont toutes été, à l'origine, paritaires, c'est-à-dire constituées à parts égales de représentants de l'administration et de ceux des fonctionnaires, comme pour afficher un objectif de cogestion, ou du moins de codécision. Aujourd'hui la parité n'est maintenue que pour certaines instances, les commissions administratives paritaires (voir page 118).

Pour chacune des trois fonctions publiques, un **conseil supérieur*** donne un avis, au niveau national, sur toutes les questions d'ordre général, essentiellement les textes statutaires. Pour le conseil supérieur de la fonction

2. Chapitre 3, « Le statut de la fonction publique, sens et conséquences », fiche 3, « Le statut aujourd'hui : les grands principes ».

publique de l'État, les 20 sièges des représentants du personnel sont, depuis la réforme de 2010, répartis entre les organisations syndicales au prorata des résultats aux élections des comités techniques (voir ci-dessous). Le conseil comprend d'autres membres (trois hauts fonctionnaires) ainsi que le ministre, qui le préside et qui est assisté de membres de l'administration. Mais seuls les représentants du personnel prennent désormais part au vote.

Un Conseil supérieur commun* de la fonction publique est chargé d'examiner les questions communes aux trois fonctions publiques.

Dans les services, trois catégories d'instance sont obligatoirement consultées, à des niveaux et dans des domaines différents :

► les **commissions administratives paritaires*** (CAP) sont organisées par corps dans la fonction publique d'État et sont placées au niveau ministériel, là où le corps est géré, ou auprès du chef de service qui a reçu délégation pour accomplir tout ou partie des actes de gestion des ressortissants d'un corps. Les représentants de l'administration sont désignés et ceux du personnel sont élus par grade pour quatre ans, sur des listes établies par les organisations syndicales qui répondent à certains critères. Les CAP *donnent un avis* sur les *décisions individuelles* qui touchent la carrière des fonctionnaires du corps, en particulier la titularisation, le détachement, l'avancement et la mutation. À la demande des agents concernés, la CAP peut demander à une autorité hiérarchique la révision du compte rendu de l'entretien d'évaluation. Elle se prononce, en formation de conseil de discipline, sur les sanctions disciplinaires les plus graves ;

► les **comités techniques*** (CT) sont placés aux différents niveaux – ministère, administration centrale, services déconcentrés régionaux ou départementaux, établissements publics – considérés comme des centres de décision ayant un impact sur les personnels. Depuis la réforme de 2010, les représentants du personnel (dont le nombre est de 15 ou de 10, selon les cas) sont élus dans la fonction publique d'État, comme ils l'étaient déjà dans les autres fonctions publiques, sur listes syndicales. Ils sont les seuls à prendre part au vote, à la différence des autres membres du CT (qui sont le responsable du service concerné – ministre, directeur, préfet, etc. – et le responsable de la gestion des ressources humaines). Les compétences des CT portent sur les questions d'organisation et de fonctionnement du service, la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, la formation, les orientations de la politique indemnitaire. Ils sont informés de l'incidence du budget sur la gestion des emplois. Ils ont com-

munication du bilan social de l'administration ou du service, dont l'établissement est désormais obligatoire. Les comités techniques ministériels se prononcent sur les statuts particuliers des corps rattachés au ministère et débattent annuellement des orientations stratégiques du ministère sur la gestion des ressources humaines ;

➤ depuis la loi du 5 juillet 2010 transposant l'accord sur la santé et la sécurité au travail du 20 novembre 2009 signé entre l'État et les organisations syndicales³, des **comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail** (CHSCT) sont placés au niveau ministériel, de l'administration centrale et des services déconcentrés. Ils sont rattachés à un comité technique auquel ils apportent leur concours. Ils sont composés de représentants de l'administration (le chef de service et le responsable des ressources humaines) et de représentants du personnel (qui seuls prennent part au vote). Ces derniers sont désignés par les organisations syndicales au prorata des voix obtenues, dans le même périmètre, lors des élections aux comités techniques. Les CHSCT sont chargés de contribuer à la protection de la santé et de la sécurité des agents dans leur travail ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail.

3. Longtemps, un droit à négociation limité

Jusqu'à la réforme de 2010, l'article 8, alinéa 2 du titre I du statut général⁴ indiquait : *« Les organisations syndicales de fonctionnaires ont qualité pour conduire au niveau national avec le gouvernement des négociations préalables à la détermination de l'évolution des rémunérations et pour débattre, avec les autorités chargées de la gestion, aux différents niveaux, des questions relatives aux conditions et à l'organisation du travail. »*

Cet article permettait aux organisations syndicales de négocier avec le gouvernement, au seul niveau national et uniquement sur les rémunérations. Sur les autres sujets, les conditions et l'organisation du travail, elles ne disposaient en théorie que du droit de « débattre ». La pratique a été différente : les organisations syndicales ont signé régulièrement des

3. Voir chapitre 6, « La responsabilité sociale de l'État employeur, une préoccupation émergente ».

4. Ces dispositions ne figuraient pas dans le statut de 1946.

accords négociés avec les représentants du gouvernement sur des sujets divers. Conformément aux textes, les décisions négociées dans ce cadre étaient (et sont encore) sans valeur juridique propre, nécessitant, pour s'appliquer, d'être reprises dans un acte unilatéral, loi ou règlement.

Le droit à négociation a été réformé par la loi du 5 juillet 2010 (voir fiche 2).

Fiche 2

La réforme de 2010, une volonté de rénovation

I. Avant 2010, des carences unanimement reconnues

Le Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique⁵, rédigé en 2002, en a dressé un bilan sévère, repris et enrichi ensuite par d'autres analyses⁶. Les principales critiques portaient sur :

► l'absence de « droit contractuel du travail » dans la fonction publique, faute de donner valeur juridique aux accords négociés entre la puissance publique et les organisations syndicales. La nécessité de la négociation en est affaiblie, même si l'accord est ensuite fidèlement retranscrit dans la loi : les organisations syndicales ne sont pas incitées à la signature. Nombre d'entre elles, dans ces conditions, s'en tiennent à une attitude protestataire et considèrent les compromis comme inutiles, la puissance publique, quoi qu'il arrive, ayant le dernier mot. Le rapport du Conseil d'État de 2003 dénonçait ainsi une « *négociation sociale rare, pauvre et intermittente* », dans laquelle il voyait la source d'une césure rigide entre « *la puissance publique, sur laquelle repose la totalité de la responsabilité* » et des organisations syn-

5. Jacques Fournier, *Le dialogue social dans la fonction publique : livre blanc*, Rapport au ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, La Documentation française, 2002.

6. Rapport public du Conseil d'État de 2003 ; séminaire de l'ENA relatif au dialogue social (2004) ; *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* (2008).

dicales « *qui peuvent se contenter de contester et de marquer leur distance vis-à-vis de ce qui ne marche pas dans la fonction publique, y compris dans les domaines où elles ont pourtant une responsabilité objective évidente* » ;

➤ le formalisme des débats dans les différentes instances de « concertation », surtout sur les projets de texte ou de réforme, l'administration traitant souvent ces réunions comme une formalité dont elle n'attend rien. Le Livre blanc de 2002 soulignait que la consultation du Conseil supérieur de la fonction publique intervenait trop tardivement pour avoir un impact sur les décisions. Au niveau local, le rapport Lhostis⁷ dépeignait les anciens comités techniques paritaires locaux comme des chambres d'enregistrement, où chaque partenaire jouait un rôle plus qu'il ne débattait ;

➤ l'importance excessive prise dans le dialogue social par les préoccupations corporatistes et individuelles. Parce que les CAP disposent d'un pouvoir d'influence (parfois grand) sur la carrière des agents, les organisations syndicales s'y sont fortement impliquées et y ont défendu des intérêts de corps ou de personnes. Les autres instances de concertation, et notamment les anciens comités techniques paritaires (CTP), alors non élus, avaient moins de poids. Au final, la primauté des CAP a nui à la consistance et à l'intérêt du dialogue social. L'administration a elle-même fait le choix historiquement de privilégier ces instances : elle suit encore couramment l'avis des représentants du personnel sur les mesures individuelles ou les barèmes de mutation, alors qu'elle ne les associe souvent que formellement aux véritables débats sur l'organisation et l'avenir des services. Il est vrai que nombre d'organisations syndicales refuseraient par principe de s'y engager ;

➤ le caractère artificiel de la parité. Le Livre blanc l'acceptait dans les CAP parce que les décisions y sont, dans la pratique, partagées. Il la considérait comme moins justifiée au Conseil supérieur de la fonction publique et dans les anciens CTP (aujourd'hui comités techniques), qui se prononcent sur des projets qui leur sont soumis par l'administration. Les représentants de l'administration votant d'une seule voix, le vote à leurs côtés d'une seule organisation syndicale, même minoritaire, suffisait à obtenir un avis favorable, ce qui brouillait le sens de la consultation.

7. Alain Lhostis, ministère de l'Équipement et des Transports, *L'amélioration du dialogue social dans les services déconcentrés*, 2003.

Les organisations syndicales n'ont pas toutes partagé l'ensemble des éléments de diagnostic du Livre blanc de 2002. Cependant, toutes se sont accordées pour dénoncer l'atonie du dialogue social au niveau national et « *l'absence de culture du dialogue social* » des responsables de l'État.

Ce n'est qu'en 2007 qu'une négociation s'est ouverte sur ce thème, qui a conduit en mai 2008 aux accords de Bercy sur la rénovation du dialogue social. Transcrits deux ans plus tard dans la loi du 5 juillet 2010, ces accords, les premiers à modifier les règles édictées en 1946, ont été présentés comme une grande avancée. Le droit social applicable dans la fonction publique en est, de fait, profondément modifié.

2. Une évolution des critères de représentativité*

Jusqu'à la réforme, la reconnaissance de représentativité donnait aux organisations syndicales le droit de se présenter au premier tour des élections aux CAP. En fonction des résultats obtenus, l'organisation disposait ensuite de moyens d'action matériels et financiers, au niveau du ministère où elle était implantée, voire au niveau interministériel. C'est dire l'importance qu'avait cette reconnaissance.

Or, comme cela avait été le cas dans le secteur privé jusqu'à la loi du 20 août 2008⁸, les critères de représentativité des organisations syndicales de la fonction publique étaient contestés. Les syndicats affiliés à une Union ayant un siège dans les trois conseils supérieurs ou ayant obtenu 10 % des voix aux CAP, dont au moins 2 % dans chacune des trois fonctions publiques, bénéficiaient en effet d'une représentativité présumée, tandis que les autres organisations devaient prouver leur représentativité selon les critères du Code du travail.

Depuis la réforme, tout syndicat peut désormais se présenter au premier tour des élections après deux ans d'existence, s'il satisfait par ailleurs aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance. C'est là

8. La loi du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail a modifié les critères de représentativité des organisations dans le secteur privé en y introduisant la nécessité d'une ancienneté de 2 ans et d'un seuil d'audience aux élections professionnelles. Elle a mis fin au système de présomption de représentativité dont bénéficiaient certaines organisations.

qu'il acquiert (ou pas) sa représentativité, en fonction des voix obtenues. La représentativité change donc de sens : elle n'est plus la condition pour se présenter aux élections. Elle est acquise à un niveau donné (local ou national) dès lors qu'une organisation obtient suffisamment de voix aux élections pour disposer au moins d'un siège dans un organisme consultatif. Elle donne droit à bénéficier de moyens et à participer à la négociation d'accords au niveau où elle a acquis sa représentativité. Cette réforme est parallèle à celle qui a défini les critères de représentativité dans le secteur privé (loi du 20 août 2008), qui fixe un seuil de suffrages nécessaire pour être reconnu représentatif. Dans l'un et l'autre cas, l'élection est la source de la légitimité.

3. Une place plus importante laissée à la négociation

La loi du 5 juillet 2010 ouvre la liste des thèmes ouverts à la négociation : elle met ainsi le droit en accord avec les faits. La négociation pourra porter non seulement sur les salaires mais aussi sur les conditions de travail, les déroulements de carrière, la formation professionnelle, l'action sociale, la sécurité et la santé au travail, l'insertion professionnelle des personnes handicapées et l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Innovation majeure, la loi permet de mener des négociations à d'autres niveaux que national ou commun aux trois fonctions publiques, tout en continuant à réserver à ce niveau les négociations relatives aux rémunérations. Elle en précise l'articulation : un accord qui met en œuvre un autre accord conclu à un niveau supérieur ne peut que le préciser ou l'améliorer, en respectant ses stipulations essentielles.

Comme auparavant, les accords ne sont pas applicables tant qu'ils n'ont pas été transcrits dans le droit. Cependant, la loi en définit les conditions de validité. Ces derniers doivent, depuis 2014, être signés par des organisations syndicales représentant au moins 50 % des voix au niveau où l'accord est négocié. Le droit public se rapproche ainsi du droit du travail

avec toutefois des exigences plus fortes⁹. Il peut certes paraître paradoxal d'imposer des conditions de validité sans donner aux accords une valeur juridique propre. L'objectif était de responsabiliser les deux partenaires, organisations syndicales et État. On pensait en effet qu'il serait difficile de mettre en œuvre un accord qui ne réponde pas aux critères de validité définis. La mise en œuvre en 2016 du projet de protocole PPCR¹⁰, bien qu'il n'ait pas obtenu le seuil de signature requis, montre que cette disposition n'a pas eu d'effet, l'État restant juridiquement libre d'agir comme il l'entend.

4. Faire des comités techniques le pivot du dialogue social

Les représentants du personnel aux comités techniques (CT) sont désormais élus par l'ensemble des agents, y compris le personnel contractuel. L'architecture des divers comités techniques au niveau territorial est définie, dans chaque ministère, après avis des organisations syndicales représentées au comité technique ministériel, afin de s'adapter au mieux aux diverses configurations des services. Leurs compétences ont été clarifiées et étendues à la politique des emplois et des compétences et, pour le comité technique ministériel, à un débat sur les orientations de la politique de gestion des ressources humaines, la politique indemnitaire, les conditions de travail.

La composition du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État est définie en fonction des résultats aux élections des CT et non plus des CAP. Enfin, les CT ne sont plus paritaires, de même que le Conseil supérieur de la FPE : les représentants de l'administration ne prennent plus part au vote. Cet ensemble de mesures a clairement pour objet de faire de ces comités l'épicentre du dialogue social.

9. Selon le Code du travail (article L 2232-12), pour être valides, les accords dans le secteur marchand doivent être signés par un ou plusieurs syndicats ayant recueilli seul ou ensemble au moins 30 % des suffrages exprimés aux élections professionnelles et ne pas soulever l'opposition des syndicats ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés lors de ces élections. L'exigence d'un seuil de 50 % est élevée, surtout compte tenu de la dispersion des organisations syndicales dans la fonction publique.

10. PPCR : parcours professionnels, carrières et rémunérations.

5. Une clarification des droits et des moyens reconnus aux organisations syndicales

Les accords de Bercy ont ouvert une négociation sur les droits et les moyens reconnus aux organisations syndicales, qui a donné lieu à un relevé de conclusions du 29 septembre 2011.

La loi du 5 juillet 2010 et celle du 20 avril 2016 renforcent la protection des représentants syndicaux, dont les compétences acquises pendant l'exercice de leur mandat peuvent désormais être prises en compte au titre des acquis de l'expérience professionnelle (un des critères d'avancement) et qui, quand ils se consacrent à un mandat syndical¹¹, bénéficient d'un avancement d'échelon ou de grade aligné sur la durée moyenne des fonctionnaires du même corps relevant de la même autorité de gestion.

Sur les moyens accordés aux organisations syndicales, le nouveau dispositif se veut plus simple – il définit par ministère, en proportion du nombre d'agents, des « crédits de temps syndical » attribués au prorata des sièges acquis et des voix obtenues lors de l'élection au comité technique ministériel – et surtout plus transparent : il est prévu que les moyens humains et financiers dont bénéficient les organisations syndicales soient désormais inscrits dans le bilan social des services concernés.

Rôle institutionnel des organisations syndicales dans la fonction publique

- Présentation de candidats aux élections professionnelles des instances de participation (CAP et comités techniques), avec monopole syndical (conditions : deux ans d'ancienneté et respect des valeurs républicaines) ;
- choix des membres des instances non élues directement, au prorata des résultats aux élections des comités techniques (conseils supérieurs, CHSCT) ;
- participation à des négociations avec l'employeur ou ses représentants, à condition d'être représentatives au niveau où s'engage la négociation ;
- dépôt d'un préavis de grève, à condition d'être représentatives.

11. La disposition s'applique aux syndicalistes qui bénéficient au minimum d'une décharge d'activité de 70 %.

Fiche 3

La pratique du dialogue social

I. Syndicalisation et paysage syndical dans le secteur public

Selon une enquête de la DARES¹², le **taux de syndicalisation** est en 2013 plus élevé dans la fonction publique (près de 20 %, 24 % dans la seule FPE) que dans le secteur privé (8,7 %). Les trois fonctions publiques regroupent ainsi, à elles seules, les deux tiers des salariés affiliés à une organisation syndicale¹³. Il est vrai que le taux de syndicalisation dépend de la taille des entreprises et que les agents publics travaillent, davantage que les salariés du privé, dans des services de grande taille. Cependant, la spécificité est réelle : les professions les plus syndiquées dans le secteur public sont les cadres (25,8 %), mais il est vrai que l'éducation et la recherche concentrent un quart des syndiqués du secteur public. Les professions de sécurité ont une propension encore supérieure à se syndiquer (32 % en moyenne : 49 % chez les seuls agents de police) ainsi que les services de finances publiques (37 %). Ces taux restent élevés mais la baisse de la syndicalisation depuis 1950 a affecté le secteur public comme le secteur privé.

Quant au **taux de participation** aux élections professionnelles, il est en baisse depuis les années 1950 et cette baisse s'est accentuée ces dernières années. Pour les élections 2008-2010 aux CAP de la FPE, la participation atteignait encore 70 % des inscrits. En 2014, le taux n'a été que de 59 %. Quant à la participation aux élections des comités techniques de l'État en 2014, elle n'a atteint que 52 %.

12. DARES : direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi.

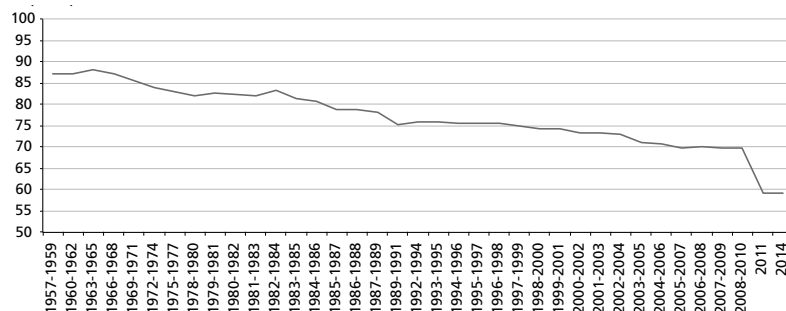
13. *DARES analyses*, « La syndicalisation en France. Des salariés deux fois plus syndiqués dans la fonction publique », n° 25, mai 2016.

Taux de syndiqués et de sympathisants selon le secteur (privé ou public) en 2013 (en %)

	Salariés des entreprises		Salariés de la fonction publique		Ensemble	
	Syndiqués	Sympathisants	Syndiqués	Sympathisants	Syndiqués	Sympathisants
France métropolitaine	8,5	3,7	19,4	7,2	11,0	4,5
DOM	18,3	3,4	33,8	6,5	24,1	4,5
France entière	8,7	3,7	19,8	7,2	11,2	4,5

Source : DARES analyses, voir note 13.

Participation électorale aux CAP nationales dans la FPE, 1957-2014 (en %)



Source : ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, DGAFF, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 ».

Le syndicalisme reste pour certains agents un syndicalisme d'adhésion et de militantisme, mais pour de nombreux fonctionnaires c'est devenu un syndicalisme de recours et d'appui, qui suscite moins d'intérêt.

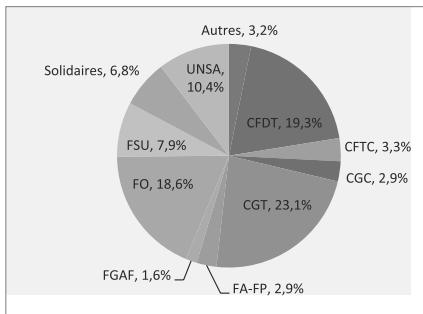
Le **paysage syndical, très éparpillé**, n'est pas tout à fait le même que dans le secteur privé, compte tenu du poids d'organisations essentiellement implantées dans le secteur public (ainsi de la FSU, Fédération syndicale unitaire, fortement implantée chez les enseignants). On décompte huit

grandes organisations au niveau national dans la fonction publique de l'État, dont aucune ne recueille au total plus de 20 % des voix aux élections des comités techniques de 2014 (FO a obtenu le plus de voix avec 17 %). Les résultats sont moins dispersés au niveau de l'ensemble de la fonction publique, où la CGT est majoritaire avec 23 % des voix.

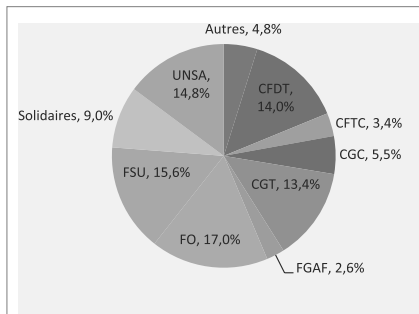
Outre les organisations syndicales présentes au niveau national, il existe dans chaque ministère des syndicats catégoriels : le seul ministère de l'Éducation nationale en compte une cinquantaine. Le syndicalisme public est éclaté entre corps, ce qui explique la prévalence de revendications catégorielles.

Résultats des élections pour les comités techniques dans la fonction publique en 2014

Graphique ① : Résultats des élections par affiliation pour l'ensemble de la Fonction Publique



Graphique ② : Résultats des élections par affiliation dans la Fonction Publique de l'Etat



Source : ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, DGAFP, « Résultats des élections professionnelles pour les comités techniques dans la FP en 2014 », décembre 2014.

2. La négociation nationale : des avancées sporadiques

Jusqu'à présent, les négociations – et les accords – ont suivi, au niveau national, un rythme irrégulier. Certains accords récents ont conduit à des modifications statutaires importantes : la rénovation du dialogue social (mai 2008) ou la sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels (mars 2011). D'autres (les accords de 2006) ont fortement amélioré les carrières. Il faudrait ajouter à la liste le projet de protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR)¹⁴ qui, sans avoir été validé, sera mis en œuvre en 2016 et 2017.

Les principaux accords passés depuis 10 ans (hors négociations salariales)

- Protocole du **25 janvier 2006** relatif à la promotion professionnelle et à l'amélioration des carrières : restructuration des corps de catégories B et C et amélioration de la promotion interne ;
- protocole du **21 novembre 2006** sur la formation professionnelle tout au long de la vie : création d'outils de formation professionnelle ;
- accords de **mai 2008** sur le dialogue social dans la fonction publique : modification des instances de dialogue social, des règles de représentativité, du champ de la négociation et des règles de validité des accords ;
- protocole du **20 novembre 2009** sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique : création des CHSCT (comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) dans la FPE et la FPT, mesures tendant à une meilleure prévention des risques professionnels ;
- protocole d'accord du **8 mars 2013** relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique ;
- protocole du **31 mars 2011** portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique ;
- protocole d'accord du **10 octobre 2013** sur la prévention des risques psychosociaux.

14. Voir chapitre 4, « Rénover la GRH publique », fiche 3, « La rémunération : des choix en évolution ».

Quant aux **négociations salariales**, la pratique de discussions annuelles ou quasi annuelles s'est instaurée à partir des années 1970 :

- de 1999 à 2008, les négociations se sont toutes terminées sur un constat d'échec, le gouvernement décidant d'accorder unilatéralement des augmentations de la valeur du point qui sert de base au calcul du traitement indiciaire des fonctionnaires ;
- le protocole d'accord de février 2008 voulait mettre un terme à cette période : un calendrier des négociations salariales a été fixé, des modalités de garantie individuelle du pouvoir d'achat* (GIPA) ont été définies et l'engagement a été pris de revoir l'ensemble des carrières et des grilles indiciaires. L'accord avait notamment pour ambition de régler un différend récurrent sur l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires, les organisations syndicales la mesurant par la seule évolution de la valeur du point tandis que l'administration entendait tenir compte également des avancements et des promotions. L'accord a eu peu de suite : depuis 2008, les négociations salariales sont devenues un rendez-vous formel et le gouvernement a pris seul les décisions de revalorisation puis de gel de la valeur du point d'indice, de même qu'il a pris seul, après concertation, en 2016, la décision de dégel, vivement attendue il est vrai.

Les accords ont une légitimité inégale. Certains ont été consensuels : sept organisations sur huit ont signé l'accord sur la santé et la sécurité au travail (2009), et six sur huit celui sur la rénovation du dialogue social (2008) et celui relatif aux contractuels (2011), deux textes qui pourtant n'allaient pas de soi. À l'inverse, seules la CFDT, la CFTC et la CGC ont signé l'accord de février 2008 pour sa partie relative au pouvoir d'achat, ce qui explique sa faible légitimité. Jusqu'à la réforme de 2010, cela importait peu au demeurant, du moins d'un point de vue juridique. Malgré le changement de cette règle depuis 2010, rien n'empêche les pouvoirs publics d'appliquer un accord minoritaire s'ils le décident.

3. Une forte conflictualité dans la FPE, témoignant d'un malaise récurrent

Le chapitre 2 de cet ouvrage a mentionné le niveau élevé de la conflictualité dans la fonction publique d'État, en baisse depuis quelques années mais plus importante en tout cas que dans le secteur privé : 700 jours de grève pour 1 000 agents certaines années, dix fois plus que la moyenne du secteur

privé. En 2013 et 2014, ce taux a baissé à 135 jours. Cependant la comparaison avec le secteur privé est délicate : les données du secteur marchand recouvrent de très forts contrastes selon les domaines économiques. Reste que, sur le long terme, la conflictualité paraît dans la fonction publique un mode usuel de protestation.

Cette conflictualité importante est peu étudiée. Les grèves de fonctionnaires, à la fois répétitives et ponctuelles, sont le plus souvent déclenchées sur des motifs généraux. Elles s'adressent à l'État, sans toujours présenter de revendications précises, parfois pour démontrer la capacité de mobilisation. Les enseignants, qui souffrent de la dévalorisation de leur métier et de l'absence de management proche, y ont particulièrement recours (selon les années, 70 à 85 % des journées de grève de la FPE sont dues à l'Éducation nationale), sans grande réaction des autorités compétentes. La situation témoigne des carences de la GRH publique, qui ne sait trop comment réagir face à des protestations sporadiques qu'elle ressent comme une fatalité.

4. Des organisations attachées au maintien du statut, avec de fortes références aux valeurs

La DARES note, dans son étude de 2016 sur « La syndicalisation en France »¹⁵, que le syndicalisme de la fonction publique se caractérise par des revendications à la fois corporatistes et universalistes, comme la défense des services publics. De fait, toutes les organisations syndicales de fonctionnaires sont attachées au statut, vu comme une garantie contre le favoritisme et l'arbitraire, ainsi qu'au principe d'une fonction publique de carrière. Elles souhaitent toutes que les missions d'intérêt général soient confiées à des salariés recrutés et formés spécialement, et traités de manière égalitaire. Elles défendent le recrutement « au mérite », par concours.

Cependant, les organisations divergent sur la portée de cette adhésion. La CGT, la FSU, FO ou SUD restent pénétrées de l'esprit initial du statut et considèrent ses principes comme quasi intangibles. Ce choix se traduit par une forte hostilité à l'ensemble des mesures qui s'inscrivent dans la « modernisation » de l'État, qu'il s'agisse de la LOLF, de la mise en place de l'évaluation individuelle, des propositions du Rapport public du Conseil

15. DARES analyses, voir note 13.

d'État de 2003, des réformes issues du Livre blanc de 2008 sur l'avenir de la fonction publique ou de la fusion des corps. Toute mesure tendant à rapprocher le droit de la fonction publique du droit ordinaire du travail est suspectée de révéler un objectif de « privatisation ».

D'autres organisations (la CFDT essentiellement, mais aussi, dans une moindre mesure, l'UNSA, la CFTC et la CGC) accepteraient bien davantage les évolutions statutaires dès lors que les principes de base (notamment une fonction publique de carrière) leur paraissent respectés. La CFDT, en particulier, insiste sur le « sens » du statut, garantie de la qualité du service public, et elle estime qu'il est loisible de le faire évoluer sur ce fondement : *« Le statut n'est pas un avantage social. Cette façon de le justifier confine les tenants de cette thèse au corporatisme. »*¹⁶

Si les organisations syndicales sont divisées sur les réformes touchant la fonction publique proprement dite, elles se sont davantage rassemblées sur la diminution de l'emploi public et les restructurations de services qui ont accompagné la RGPP.

Fiche 4

La qualité du dialogue social s'est-elle améliorée depuis la réforme de 2010 ?

I. Le bilan de la réforme : des avancées certaines mais une réforme incomplète, voire ambiguë

La réforme de 2010 s'efforce d'apporter des réponses à l'atonie traditionnellement dénoncée du dialogue social dans la fonction publique : elle assied la représentativité des organisations syndicales sur des critères indiscutables ; elle tente de remédier (par l'élection, par la clarification des compétences) à la faiblesse de structures comme les comités techniques,

16. Intervention d'Alexis Guénégo, fédération Interco CFDT, juin 2005.

où sont débattues les questions essentielles, celles portant sur l'organisation et le fonctionnement des services comme sur la gestion des emplois. Elle étend le champ de la négociation pour revivifier cet élément décisif du dialogue social, en enrichissant la liste des thèmes ouverts et en permettant des négociations locales.

Elle reste cependant ambiguë sur des points essentiels :

- les CAP n'ont pas été touchées par la réforme, sans doute parce qu'elles représentent un symbole fort du pouvoir syndical. Le dialogue social restera donc, selon l'expression du rapport Pêcheur, « *phagocyté par l'examen de milliers de décisions individuelles* », au sein d'instances dont il dénonce le caractère bureaucratique et chronophage. La faiblesse des débats sur les enjeux collectifs risque de perdurer ; certes, il n'aurait pas été envisageable de revenir sur l'existence des CAP, même si l'on peut juger qu'elles favorisent le clientélisme et le corporatisme des organisations syndicales et nuisent ainsi à une mission fondamentale des syndicats – la défense des intérêts collectifs des fonctionnaires. Pour autant, l'organisation des CAP aurait pu être modifiée pour les rapprocher du terrain, favoriser la déconcentration et accélérer les décisions ;
- surtout, leurs missions auraient pu être modifiées : il serait opportun d'alléger leurs compétences, de les recentrer sur les décisions ayant un impact déterminant sur la carrière des agents, alors qu'aujourd'hui elles connaissent de décisions mineures, avec l'inconvénient de ralentir les décisions¹⁷. Plus fondamentalement, le rapport public du Conseil d'État de 2003 considère qu'une instance unique de représentation du personnel serait préférable : de fait, séparer les décisions individuelles de carrière et la gestion collective des ressources humaines a de moins en moins de sens dans une période où les besoins des services et leur organisation influent sur les missions, les emplois, les affectations, les carrières ;
- la loi n'a pas donné aux accords de valeur juridique, même indirecte. La force du dialogue social dans la fonction publique en est affaiblie. Rien pourtant n'empêchait juridiquement les pouvoirs publics de le faire. Le statut général aurait pu contenir une disposition prévoyant qu'un dispo-

17. Le rapport de la Cour des comptes sur « L'organisation territoriale de l'État » (juillet 2013) montre ainsi que, compte tenu des délais de consultation d'une CAP, les procédures de mutation sur emplois vacants atteignent fréquemment 6 mois ou plus, alors même que l'agent est candidat et que l'administration a donné son accord.

sitif conventionnel puisse compléter les textes statutaires dans certains domaines, à condition que l'accord soit homologué¹⁸;

► choix plus restrictif encore, à la différence des règles applicables dans le secteur privé, aucune négociation obligatoire n'est prévue¹⁹, contrairement aux propositions du Livre blanc de 2002. Les autorités publiques restent maîtresses de la décision d'ouvrir ou pas des négociations et, *a fortiori*, des thèmes traités. Dans le secteur privé, la négociation collective obligatoire représente un enjeu : elle peut faire bénéficier les salariés de mesures favorables, ce qui incite les syndicats à accepter des compromis; de même, l'employeur sera conduit à assouplir sa position de départ, car il aura d'autres points à négocier ultérieurement. Dès lors que la puissance publique a le choix des thèmes et du moment, elle risque de ne mettre en débat que des réformes dont le principe est décidé et pour lesquelles elle juge politiquement préférable d'afficher un accord. Les organisations syndicales obtiennent ainsi, il est vrai, la possibilité d'infléchir certaines mesures. Pour autant, l'*unilatéralisme* reste la règle, ce qui ne permet pas de créer une culture de la négociation.

2. Faire du dialogue social un enjeu

Quels sont les obstacles à un dialogue social de qualité dans la fonction publique ?

► Le premier tient à la *multiplicité des organisations syndicales*, qui affaiblit leur poids. Les dispositions récentes sur le seuil de représentativité nécessaire pour participer aux négociations n'ont pas conduit à des regroupements : le seuil est trop bas pour y inciter; or, des organisations dispersées hésitent davantage à négocier et à s'engager, de peur d'être désavouées par les autres.

► L'extension du *droit à négocier à d'autres niveaux* que national correspond à une demande ancienne des élus territoriaux et certains d'entre eux l'utiliseront probablement. Il est plus douteux, en revanche, que les services déconcentrés de l'État s'en saisissent massivement, compte tenu

18. Ces propositions figurent dans le Livre blanc de 2002 sur le dialogue social et sont reprises, avec quelques nuances, dans le Rapport public du Conseil d'État de 2003.

19. Si l'on excepte la négociation qui doit avoir lieu dans l'intervalle séparant le dépôt d'un préavis de grève et le début de la grève, obligation qui la plupart du temps reste formelle.

d'une déconcentration traditionnellement limitée. Pourtant, une culture de la négociation au niveau local pourrait se développer, sur les horaires, sur l'organisation du travail ou sur la gestion des mobilités, à condition d'accepter que ces dispositions ne relèvent plus de l'appartenance de l'agent à un ministère²⁰.

➤ Surtout, la qualité du dialogue social tient à *son contenu et aux avancées* qu'il permet : dans la fonction publique, compte tenu du caractère épisodique des négociations, le dialogue social se confond pour une large part avec le fonctionnement, souvent routinier, des instances de participation. Quant aux échanges au niveau national, ils devraient porter sur des questions stratégiques représentant un enjeu pour les personnels. Telle n'a pas été la pratique pendant la période de la RGPP, où il n'y a pas eu de négociation sur les réformes.

Depuis 2012, le gouvernement a changé de discours et de pratiques. Il multiplie les contacts, publie un agenda²¹, insiste sur l'association des organisations syndicales aux réflexions. La négociation du protocole PPCR et le dégel de la valeur du point donnent en 2016 des signes d'ouverture : reste que ces décisions ne sont pas pleinement le résultat d'une négociation. Certes, des accords ont été signés en 2013, notamment sur l'égalité professionnelle entre hommes et femmes et sur la prévention des risques sociaux. Ces accords-cadres, riches d'affirmations de principe, sont essentiels pour la fonction publique²² : ils engagent les services à mener une

20. Depuis la REATE (réforme de l'administration territoriale de l'État), entrée en vigueur en 2010 dans le cadre de la RGPP et qui a créé des directions déconcentrées interministérielles dont les agents continuent à relever de leurs ministères d'origine, de nombreux rapports (celui de J.-M. Rebière et J.-P. Weiss, « La stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État », juin 2013, celui de la Cour des comptes sur « L'organisation territoriale de l'État », juillet 2013, comme celui de Bernard Pêcheur d'octobre 2013) ont dénoncé l'inégalité des conditions d'emploi, de travail et de rémunération dans ces directions. Certaines de ces inégalités se réduisent mais les différences restent peu opportunes pour des agents qui occupent des emplois similaires et travaillent côte à côte.

21. Ainsi, l'agenda social 2013-2014 comporte une concertation sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (suites données au rapport Pêcheur) et deux négociations sur l'amélioration des conditions de travail (prévention de la pénibilité) et sur la carrière des agents exerçant un mandat syndical.

22. Voir chapitre 6, « La responsabilité sociale de l'État employeur, une préoccupation émergente ».

politique d'anticipation des discriminations ou des situations à risque. Mais il s'agit d'accords consensuels par nature, non de compromis permettant de construire une démarche de négociation et de positionner les organisations syndicales comme défendant l'avenir de leurs mandants.

Il reste difficile d'espérer donner un nouveau souffle au dialogue social dès lors que les questions d'avenir (emploi public, évolution des métiers, évolution des rémunérations sur le long terme) en sont *de facto* soustraites.

Questions et débats

D'où vient la difficulté récurrente des négociations salariales dans la fonction publique ?

Si l'on met à part le protocole d'accord de 2008, qui n'a été signé que par des organisations syndicales minoritaires, il n'y a pas eu d'accord salarial depuis 1999 et les négociations sont devenues de plus en plus formelles. Les causes paraissent évidentes : elles tiennent à la situation des finances publiques, au poids que représentent les dépenses salariales (27 % du budget de l'État hors contribution aux pensions, 40 % en les intégrant, 26 % de celui des collectivités territoriales et 60 % des établissements publics de santé) et au coût d'une augmentation généralisée — 1 % d'augmentation du point d'indice représente une dépense de près de 2 milliards d'euros pour les trois fonctions publiques. De ce fait, les négociations salariales ont toujours été très encadrées par le ministère en charge du Budget, et souvent dramatisées pour réduire les prétentions syndicales. Elles sont devenues de plus en plus difficiles dès lors que la France s'est engagée, sous le contrôle des instances de l'Union européenne, dans des projections pluriannuelles de réduction du déficit public et qu'elle ne dispose plus,

dans ce cadre, de marge de manœuvre sur l'évolution de la masse salariale des agents publics.

Plus fondamentalement, appliquer des mesures salariales uniformes à plus de cinq millions de salariés soulève des interrogations :

- la négociation est menée par l'État. Certes, les collectivités territoriales ont obtenu depuis 2007 que le collège des employeurs siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale soit consulté. Les instances de représentation des collectivités territoriales gardent pour autant le sentiment d'être tenues à l'écart de mesures indiciaires ou catégorielles, qui ne tiennent pas suffisamment compte de leurs capacités financières propres ou de leurs priorités ;

- axée sur l'évolution du pouvoir d'achat, la politique salariale est largement déconnectée des autres questions de gestion des ressources humaines. Le Livre blanc de 2002 sur « Le dialogue social dans la fonction publique » soulignait la pauvreté de négociations salariales ne prenant en compte aucun des points qui fondent en général une telle politique : les effectifs, la productivité, l'évolution de la qualité des services rendus, le temps de travail, l'évolution des carrières, les difficultés de recrutement et la comparaison avec le secteur privé, notamment pour les cadres.

Pour pallier cette carence, les pouvoirs publics ont eu fréquemment recours dans le passé à des mesures

catégorielles complémentaires (voire à la création de primes) s'appliquant à tel ou tel corps ou métier, mais ces mesures dispersées ne constituent pas toujours une politique de rémunération cohérente. Le rapport Pêcheur de 2013, qui propose un travail de réflexion sur la grille avant d'élaborer une nouvelle politique salariale, montre que cette dernière doit reposer d'abord sur des choix portant sur la hiérarchie des fonctions, sur les missions assumées, sur les attentes sociales à l'égard de tel ou tel corps de fonctionnaires.

Serait-il alors envisageable d'abandonner l'uniformité de la politique salariale dans la fonction publique et de faire des choix distincts tenant compte, par

exemple, d'une politique différenciée par métier ? Par employeur ? Par fonction publique ? Un tel choix paraîtrait sans doute banal à un employeur du secteur privé, qui combine des augmentations généralisées et des mesures différenciées selon les professions ou les catégories de salariés. Dans la fonction publique, alors même que la difficulté d'appliquer une grille unique de rémunérations à des millions d'agents est patente, le thème n'est pas abordé. Ce pourrait être pourtant une solution pour alléger des négociations salariales aujourd'hui trop lourdes financièrement, mais les organisations syndicales y verraient probablement une atteinte inacceptable au principe de l'unité de la fonction publique.

Retenir l'essentiel

Le dialogue social dans la fonction publique repose en premier lieu sur des instances de participation qui, longtemps paritaires – composées à parts égales de représentants de l'administration et des personnels –, ne le sont plus toutes aujourd'hui : au niveau national, un Conseil commun de la fonction publique, où seuls votent désormais les représentants du personnel, se prononce sur les projets de textes généraux. Des commissions administratives paritaires (CAP) donnent un avis sur les mesures individuelles de carrière des fonctionnaires. Au niveau des services, des comités techniques (CT), où seuls les représentants du personnel votent aujourd'hui, donnent un avis sur les mesures d'organisation et de fonctionnement des services. Des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) complètent le réseau des instances de participation.

Par ailleurs, les organisations syndicales négocient périodiquement des accords, au seul niveau national jusqu'en 2010. À la différence du droit applicable dans le secteur privé, ces accords n'ont pas de valeur juridique propre et doivent être retranscrits dans les lois ou les règlements.

Alors que le taux de syndicalisation des agents publics est beaucoup plus élevé que celui du secteur privé, le dialogue social dans la fonction publique a fait l'objet de critiques : excès de corporatisme, formalisme, absence de négociation réelle sur les projets concernant l'évolution de la fonction publique et l'organisation des services, telles ont été les principales critiques portées par différents rapports officiels. La loi du 5 juillet 2010 apporte des réponses : elle lie représentativité des organisations et résultats aux élections, clarifie les missions des CT, désormais élus, ouvre le champ de la négociation, la permet à tous les niveaux de l'administration et définit les conditions de validité des accords. Ces mesures améliorent

le dialogue social sans pour autant garantir sa pleine qualité. Aujourd'hui, le taux de participation aux élections professionnelles est en baisse et, malgré l'établissement de relations sociales plus sereines, le dialogue social n'a pas été revivifié. Recentrer les CAP sur les décisions essentielles, organiser leur déconcentration, instituer des négociations obligatoires et surtout débattre avec les syndicats des sujets à enjeux, telles sont les propositions pour y parvenir, mais la question n'est pas, aujourd'hui, d'actualité.

CHAPITRE 6

La responsabilité sociale* de l'État employeur, une préoccupation émergente

Pendant très longtemps, la GRH dans la fonction publique a été centrée sur les questions statutaires – droits et obligations, déroulement des carrières, rémunération, organisation de la participation, développement des responsabilités managériales des cadres. À la différence de la gestion des ressources humaines des entreprises privées, les conditions concrètes de travail et le climat au travail n'ont pas fait l'objet d'une attention forte et les responsables de GRH, sans ignorer ces questions, n'en faisaient que rarement une priorité. Aujourd'hui, un changement s'amorce.

Fiche I

La fonction publique, un milieu de travail comme les autres

I. Le protocole « Santé et sécurité au travail », facteur déclencheur

Depuis leur création, les comités techniques ont été compétents pour connaître des questions d'hygiène et de sécurité, appuyés – au niveau des ministères et parfois localement – par des comités d'hygiène et de sécurité (CHS) en charge de la prévention des risques professionnels¹. Mais leurs compétences ne portaient pas sur les conditions de travail.

L'évolution, lente, va s'engager avec le protocole d'accord « Santé et sécurité au travail dans la fonction publique » du 20 novembre 2009, signé par sept des huit organisations syndicales représentatives pour les trois fonctions publiques ; ce protocole aligne sur le droit du travail les compétences de nouvelles instances, les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT*), qui remplacent les CHS. Il a été transposé dans le droit par la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique.

Reposant de manière explicite sur l'analyse selon laquelle l'amélioration des conditions de travail est un enjeu de rénovation des ressources humaines et des relations sociales, l'accord étend les compétences des CHSCT à la protection de la santé physique et mentale des agents publics et à l'amélioration des conditions de travail (organisation du travail, durée, rythmes, horaires, environnement physique, analyse des postes de travail, questions relatives aux locaux, incidence des nouvelles technologies sur le travail). De plus, chaque agent doit désormais être rattaché à un CHSCT de proximité.

1. Voir, dans sa version d'origine, le décret du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique.

L'accord du 20 novembre 2009 : les principales dispositions

Création des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)

Les CHSCT sont des instances consultatives composées du représentant de l'administration ou du service auprès duquel ils sont placés, de l'autorité compétente en matière de gestion des ressources humaines ainsi que de représentants du personnel, désignés par les organisations syndicales sur la base des résultats aux élections aux comités techniques (jusqu'à sept pour les instances ministérielles et centrales, entre trois et neuf pour les autres CHSCT). Le médecin de prévention et l'assistant et/ou le conseiller de prévention compétents participent de plein droit aux réunions ainsi que l'inspecteur santé et sécurité au travail. Tous les agents doivent être rattachés à un CHSCT. Les compétences des CHSCT sont élargies à l'amélioration des conditions de travail.

Amélioration de la prévention et de la connaissance

- Achèvement de la mise en place du document unique (inventaire des risques identifiés dans les services) ;
- engagement d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux* ;
- engagement d'évaluation et de prévention des troubles musculo-squelettiques ;
- meilleur suivi médical des risques cancérogènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction (CMR) ;
- extension à la fonction publique de l'enquête nationale « Surveillance médicale des expositions des salariés aux risques professionnels » (SUMER) ;
- développement des données chiffrées relatives aux absences pour raisons de santé.

En complément de la création des CHSCT, la réforme des textes sur les compétences des comités techniques² leur donne droit à connaître le bilan social de l'administration auprès de laquelle ils sont placés. L'arrêté du 23 décembre 2013 fixe les indicateurs qu'il doit contenir ; ceux-ci portent notamment sur les risques professionnels, le temps de travail et son organisation ainsi que les absences³.

2. Le texte en vigueur dans les administrations et les établissements publics de l'État est désormais le décret n° 2011-184 du 15 février 2011.

3. Sur le bilan social dans la fonction publique, voir chapitre 2.

2. Mieux connaître l'exposition aux risques professionnels

Le protocole « Santé et sécurité au travail » a conduit à intégrer la fonction publique dans les études périodiques du ministère du Travail sur les conditions de travail et la prévention des risques professionnels⁴.

Ainsi l'enquête « Surveillance médicale des expositions des salariés aux risques professionnels » (SUMER) dresse-t-elle tous les sept ans une cartographie des expositions des salariés aux principaux risques professionnels en France. Depuis 2010, elle englobe pour la première fois une partie des agents publics de la fonction publique d'État (à l'exception de ceux de l'Éducation nationale, des ministères sociaux et de la Justice⁵) et de la fonction publique territoriale.

L'enquête a considérablement enrichi la connaissance des risques professionnels et de l'absentéisme pour maladie dans la fonction publique, qui était jusqu'alors ponctuelle et imprécise : depuis 2013⁶, le ministère en charge de la Fonction publique publie des données statistiques sur les risques professionnels (nombre d'agents concernés par les accidents du travail et les maladies professionnelles et nombre de jours de travail perdus) ainsi qu'une analyse des facteurs de gravité. En 2015, les services du ministère ont produit une longue étude⁷ sur les absences pour raisons de santé des fonctionnaires d'État et sur leurs liens avec les conditions de travail : les absences sont analysées, pour chaque fonction publique, par âge, sexe, catégorie et métier. Elle souligne la relation entre l'exposition aux risques professionnels et aux travaux difficiles et la fréquence des arrêts maladie. La probabilité d'absences au travail est maximale pour les

4. La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), service d'étude du ministère du Travail, pilote deux grandes études qui ont lieu tous les sept ans : l'étude « Conditions de travail », réalisée par enquête auprès d'un échantillon d'actifs et de leurs employeurs, et l'étude « Surveillance médicale des expositions des salariés aux risques professionnels » (SUMER), effectuée avec l'aide des médecins du travail.

5. Ces administrations ne disposent pas d'une médecine de prévention suffisamment étoffée pour participer à l'étude.

6. Voir, à partir de cette date, les « Rapports annuels sur l'état de la fonction publique ».

7. Insérée dans le « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 ».

agents exposés concomitamment au risque d'accidents professionnels et à des risques psychosociaux. Les conclusions sont les mêmes que pour les salariés privés : elles témoignent du fait que la fonction publique n'est pas un milieu de travail préservé et que les relations sociales peuvent y être dures, comme le montre l'encadré ci-dessous.

Un exemple des enseignements de l'enquête SUMER 2010 : des agents publics fortement exposés aux comportements hostiles au travail

L'enquête SUMER révèle que 22 % des salariés déclarent rencontrer dans leur travail des comportements hostiles, essentiellement des marques de mépris ou des dénis de reconnaissance, plus rarement des attaques dégradantes. À plus de 85 %, ces comportements sont le fait des collègues ou de la hiérarchie. Les fonctionnaires semblent plus touchés que la moyenne (24,4 %) avec certains employés du commerce, les jeunes et les ressortissants de pays extérieurs à l'Union européenne. Les salariés concernés, plus souvent victimes d'accidents du travail, sont aussi davantage absents. L'étude cherche des pistes d'explication aux inégalités constatées : elle note que les comportements hostiles sont bien moins fréquents dans les établissements et services de petite taille (les administrations publiques sont fréquemment de grande taille). Ils sont plus répandus chez les salariés soumis à des horaires atypiques ou à diverses contraintes : travail exigeant effectué dans l'urgence, salariés déclarant ne pas disposer des moyens pour effectuer correctement leur travail. Il en est de même dans les organisations rigides, où les agents manquent d'autonomie dans leur travail. L'étude suggère ainsi des pistes de réflexion en vue d'améliorer les conditions de travail et de réduire l'absentéisme dans la fonction publique.

De même, l'étude de la DARES et du ministère de la Fonction publique sur les conditions de travail en 2013⁸ montre que les fonctionnaires sont, comme les autres salariés, exposés aux risques psychosociaux (RPS).

8. L'étude est publiée dans le « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2014 », édité par le ministère de la Fonction publique.

Qu'est-ce que les risques psychosociaux ?

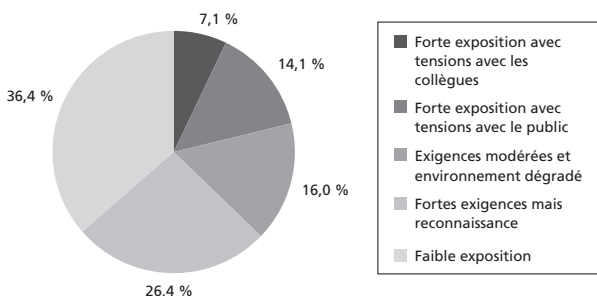
Les risques psychosociaux sont définis comme le fait pour des salariés d'être exposés à un risque de mal-être ou de souffrance dans leur travail, dès lors que les causes ne sont pas à rechercher dans les seules contraintes physiques imposées. On parle souvent de « pénibilité mentale » pour l'opposer à la pénibilité physique, même si cette pénibilité peut avoir des conséquences sur la santé physique.

Les facteurs de risques progressivement dégagés par la communauté scientifique, sur le fondement du modèle de Karasek (du nom d'un psychologue du travail américain), sont les suivants :

- fortes exigences dans le travail (quantité, rapidité, complexité, faible prévisibilité, situations émotionnellement difficiles) ;
- faibles marges d'autonomie accordées ;
- faible soutien de l'institution ou des collègues ;
- conflits de valeur (agir en contradiction avec ses convictions ou ses principes) ;
- absence de reconnaissance des efforts effectués ;
- insécurité économique.

L'enquête répartit les fonctionnaires des trois fonctions publiques par métiers et mesure le pourcentage de ceux qui sont particulièrement exposés à certains risques.

Répartition des agents de la fonction publique selon leur groupe d'exposition aux RPS



Source : ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2014 », dossier « Les risques psychosociaux dans la fonction publique ».

Les conclusions sont claires et de bon sens : les agents qui relèvent des métiers de soins souffrent davantage de l'intensité du travail, de l'absence d'autonomie et des conflits de valeur. Les familles professionnelles Action sociale, Sécurité, Défense et Justice sont, tout comme les agents exerçant dans le domaine des soins, particulièrement exposées aux exigences professionnelles et aux agressions. Les agents des secteurs Bâtiment et surtout Entretien et maintenance souffrent surtout de la monotonie de tâches répétitives et ceux de la famille Éducation du manque de reconnaissance et d'insatisfaction quant à leurs perspectives professionnelles. Au final, un gros tiers des fonctionnaires est exposé au risque et un quart environ subit de fortes exigences mais bénéficie, en contrepartie, de reconnaissance. Constat inquiétant : 10 % des agents publics déclarent faire régulièrement des choses qu'ils désapprouvent, 30 % jugent que la personne qui est en charge d'évaluer leur travail le connaît mal et 30 % des agents (50 % au ministère de la Justice) font trop vite une opération qui demanderait davantage de temps. Le rapport met ensuite longuement l'accent sur les conséquences de ce constat sur les rapports sociaux au travail et les conflits avec les collègues, la qualité du travail rendu, la santé et les absences au travail : les personnes soumises à certains risques ont des relations de travail plus difficiles, sont plus souvent absentes et la qualité de leur travail en est affectée.

Fiche 2

Améliorer la qualité de vie au travail

Dans la ligne du protocole de 2009 sur la santé et la sécurité au travail et des constats mentionnés ci-dessus, deux accords ont été négociés avec les organisations syndicales : le premier, relatif à l'évaluation et à la prévention des risques psychosociaux, a été signé et mis en œuvre ; le second, porteur lui aussi d'une autre vision de la vie au travail, n'a pas été validé par la majorité des organisations syndicales, qui entendaient protester, à l'époque (début 2015), contre l'absence de négociations salariales.

I. Prévenir les risques psychosociaux

L'accord-cadre du 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux (RPS) prévoit l'élaboration par chaque employeur public d'un plan local d'évaluation et de prévention des RPS, reposant sur un diagnostic des risques, élaboré avec l'appui du CHSCT (dont les membres bénéficieront de deux jours de formation obligatoires), des cadres et du personnel (la démarche se veut participative). Le plan a été mis en œuvre à partir de 2015. Il est suivi au niveau national : une circulaire du 20 mai 2014, qui s'accompagne d'un guide d'élaboration des plans, exige la détermination de quatre indicateurs de suivi dans chaque service – taux d'absentéisme pour raison de santé, taux de rotation des agents (turn-over), taux de visites sur demande au médecin de prévention, taux de violences à l'égard des agents.

Les dispositions de l'accord du 22 octobre 2013 et du guide d'élaboration du plan de prévention contre les risques psychosociaux : quelles pistes pour élaborer le plan ?

Le plan de prévention est censé apporter une réponse aux facteurs de risque et les documents préparatoires suggèrent d'explorer les pistes suivantes :

- Tenter de mettre fin aux causes de fond ou les limiter (si l'agressivité du public vient des conditions d'attente, il faut les améliorer ; si cela vient du retard des dossiers, il faut le résorber).
- S'interroger sur les postes de travail : peut-on, par exemple, diversifier les tâches ? Donner plus de responsabilités ? Ne pas laisser quelqu'un au guichet pendant la totalité de son temps ?
- Envisager des mesures organisationnelles (partage de certaines tâches, mise en place d'un premier accueil pour vérifier si le dossier remis par l'utilisateur est complet, organisation d'un accueil téléphonique ou des demandes par internet, télétravail), techniques (aménagement l'espace) et de formation (exemple : « Comment tenir sa classe ? »).
- S'interroger sur l'appui donné aux cadres face aux difficultés.
- Veiller à ce que les personnes aient un relais, une aide en cas de difficultés, qu'elles ne sentent pas seules.
- Les armer individuellement (mais c'est un second temps) pour lutter contre le stress et valoriser leur travail.

La démarche de prévention des risques psychosociaux rompt en tout cas, pour la première fois, avec la négation des difficultés managériales qui prévalait jusqu'alors dans la fonction publique. Elle interroge le sens du travail et insiste sur des modes de management et de reconnaissance moins formels, plus attentifs aux difficultés quotidiennes des agents. Surtout, elle pose la question cruciale de l'autonomie des fonctionnaires et des moyens qui leur sont accordés et, au final, renvoie l'employeur public à ses responsabilités, qui sont les mêmes que celles des autres employeurs.

2. Un projet d'accord pour améliorer la vie au travail

Les pouvoirs publics ont souhaité compléter les mesures sur la prévention des RPS par un accord sur la qualité de vie au travail, négocié en 2014 et 2015. Là aussi, il s'agissait d'un accord-cadre qui, comme le précédent, devait être repris au niveau local pour donner lieu à des mesures concrètes. Les principales dispositions du projet portaient :

- sur le droit des agents à participer à l'amélioration de l'organisation du travail en leur donnant, sur ce thème, un droit d'expression directe dans les services : l'ambition était de rendre les personnels davantage acteurs et force de propositions mais aussi de rompre leur isolement et de donner du poids à leur expression collective ;
- sur une meilleure articulation des temps de la vie : séparation entre vie personnelle et vie professionnelle, droit à la déconnexion, organisation du télétravail* et droit de recours en cas de refus des autorités hiérarchiques d'autoriser ce mode de travail.

Le projet, qui n'a pas eu de suite faute de réunir les signatures nécessaires, était très novateur, porteur d'une culture de participation collective et d'expression publique largement étrangère jusqu'alors aux services publics ; il était exigeant aussi pour l'encadrement de proximité, même s'il était prévu que les séances d'expression seraient animées par des personnes formées à cet effet. Il répondait à une préoccupation : rapprocher l'administration des agents et rompre avec un fonctionnement parfois distant. Il est vrai qu'il a également soulevé des inquiétudes, en particulier celles de voir les salariés se constituer en contre-pouvoir de l'encadrement. Au final, seul le texte sur le télétravail est paru⁹.

9. Décret du 11 février 2016.

Fiche 3

L'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes

Le droit européen a imposé à la fonction publique, depuis les années 1980, de respecter une égalité de droits : égal accès des hommes et des femmes aux différents corps (sauf justification de fond), alignement des conditions d'âge (en pratique, elles ont disparu le plus souvent) et harmonisation des droits sociaux, notamment dans le domaine de la retraite¹⁰. La recherche d'égalité dans la fonction publique a d'abord été contrainte, malgré les textes statutaires qui, depuis 1946, interdisent toute discrimination fondée sur le sexe. Depuis quinze ans, elle correspond à un choix, axé sur la recherche de la parité et de l'égalité réelle.

I. Les mesures de discrimination positive : imposer la parité, réduire les inégalités

Depuis 2001, « *une représentation équilibrée des sexes* » doit être prévue dans les jurys de concours de la FPE; la loi du 12 mars 2012 étend cette disposition aux trois fonctions publiques, avec un minimum de 40 % de personnes d'un même sexe¹¹. Pour la première fois, les textes imposent un quota. La volonté est de donner aux femmes, de manière visible, des responsabilités (la qualité de membre du jury en est une), avec l'espoir aussi, moins explicitement revendiqué, que les éventuels préjugés des jurys sur les candidates puissent s'atténuer. La loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires étend l'exigence du quota de 40 % aux membres des hauts conseils et la composition par sexe des listes de candidats aux élections professionnelles doit désormais correspondre à la part de femmes et d'hommes représentés par l'instance concernée.

10. Voir chapitre 3, « Le statut de la fonction publique, sens et conséquences », fiche 5, « Le statut, vertus et limites ».

11. Pour respecter un arrêt du Conseil d'État (*Lesourd*, 22 juin 2007) selon lequel l'interprétation des textes ne permettait pas de « *faire prévaloir [...] la considération du sexe sur celle des compétences* », le décret du 10 octobre 2013 précise que la proportion s'entend de personnes « *justifiant des compétences nécessaires* ».

En outre, après une première Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique (de 2008), un protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes a été conclu entre l'État et les organisations syndicales en mars 2013 et, en décembre 2013, une nouvelle charte a été signée par le ministère en charge de la Fonction publique et le Défenseur des droits¹² : les engagements concernant les femmes pris dans ces documents (le champ de la Charte est plus large) consistent à produire un rapport annuel sur l'égalité professionnelle comportant des statistiques sexuées (les indicateurs du bilan social doivent également l'être), à veiller à l'équité des recrutements, des avancements et des rémunérations, ainsi qu'à lutter contre les stéréotypes.

En 2011, le rapport Guégot¹³ a marqué une étape : rédigé à la demande du président de la République, il souligne avec vigueur le maintien d'inégalités de fait. Il met en particulier l'accent sur la faiblesse du nombre de femmes aux postes à responsabilité et sur les écarts de rémunération, suggérant que les attributions de primes ou les promotions ne respectent pas l'égalité, et plaidant pour une politique de discrimination positive* et pour des quotas.

Françoise Guégot, « L'égalité professionnelle hommes-femmes dans la fonction publique », La Documentation française, 2011 (extrait)

Les femmes, qui représentent 51 % des effectifs de la fonction publique d'État, n'occupent que 16 % des postes de direction et la situation n'est pas meilleure dans les autres fonctions publiques. Même dans des secteurs féminisés depuis longtemps comme l'enseignement supérieur, les carrières ne sont pas identiques. Seule une politique de quotas pourra venir à bout de ces discriminations de fait, dans un secteur qui s'en croit à tort protégé.

12. « Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique », décembre 2013.

13. Françoise Guégot, « L'égalité professionnelle hommes-femmes dans la fonction publique », mars 2011.

En application des propositions du rapport, la loi du 12 mars 2012 prévoit l'institution progressive d'un quota de femmes dans les nominations aux emplois d'encadrement supérieur, qui doit atteindre 40 % en 2017¹⁴ ; le non-respect de cette disposition entraîne une pénalisation financière (90 000 euros par emploi manquant). Un quota identique est fixé pour la composition des conseils d'administration des établissements publics. Dans la FPE, sont visés les emplois de secrétaires généraux, de directeurs généraux et directeurs d'administration centrale, de commissaires ou hauts-commissaires, de responsables placés sous l'autorité du ministre, de chefs de service des corps d'inspection et de contrôle, et de recteurs d'académie.

2. Quels effets ?

L'édition 2015 du « Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique » note, en ce qui concerne l'occupation des emplois de cadres supérieurs et de direction, des résultats tangibles et en amélioration depuis dix ans. Dans ce domaine, les orientations sont suivies d'effet. Quant aux nominations équilibrées dans la haute fonction publique, le bilan montre également que la loi du 12 mars 2012 est appliquée (pour 2013 et 2014, les quotas imposés sont dépassés)¹⁵, tout comme elle l'est s'agissant de la composition des jurys.

Il est loisible d'être plus circonspect sur les résultats d'ensemble, au demeurant difficiles à mesurer.

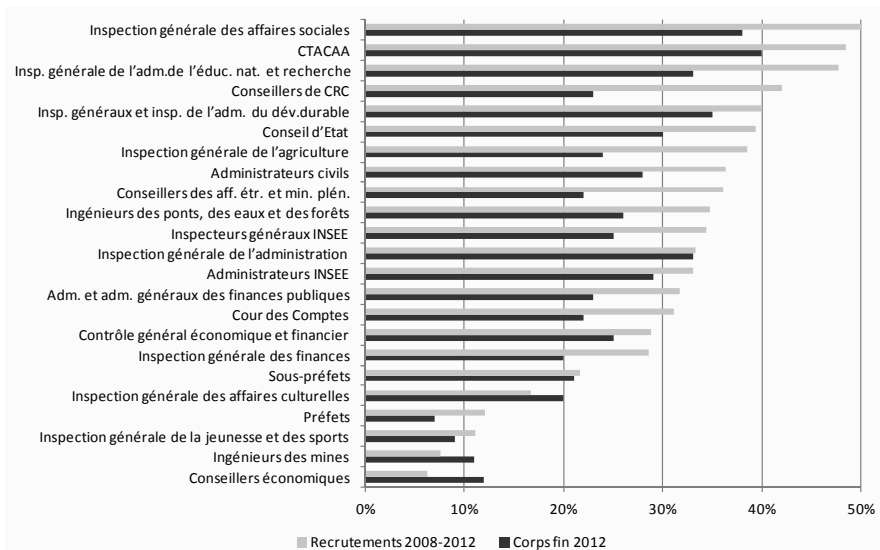
Une des orientations majeures du protocole d'accord de 2013 sur l'égalité professionnelle était de publier des données et d'établir des « situations comparées » entre hommes et femmes. La production est désormais foisonnante : un rapport annuel sur l'égalité professionnelle de plusieurs centaines de pages présente l'ensemble des statistiques de la fonction publique de manière sexuée. En 2015 a été établi un bilan de la Charte, où le Défenseur des droits montre d'ailleurs que les discriminations quotidiennes

14. La date – originellement, 2018 – a été avancée à 2017 par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

15. Source : ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, « Rapport annuel pour l'année 2014 sur le dispositif des "nominations équilibrées" dans les emplois supérieurs et dirigeants de la fonction publique ».

envers les femmes (notamment lors des maternités) restent fortes. Des études ont également été publiées sur la comparaison des rémunérations.

Féminisation des corps de cadres supérieurs et de dirigeants (stock et flux)



Source : Arnaud Teyssier et al., « L'encadrement supérieur et dirigeant de l'État », juillet 2014.

Les statistiques sexuées figurant dans le Rapport annuel 2015 sur l'égalité professionnelle n'établissent d'historique que sur deux ans et ne montrent pas d'évolution, ce qui, s'agissant de données structurelles lourdes, n'est pas étonnant. Cependant, la gêne vient surtout du caractère brut des statistiques, rarement assorties de commentaires.

En effet, la profusion des chiffres n'est pas, dans tous les cas, une bonne méthode de sensibilisation. Un rapport adressé en 2013 à la ministre des Droits des femmes sur les statistiques sexuées suggère de sélectionner des « données de référence » en expliquant bien leur signification. De fait, seules certaines données font l'objet d'une étude sur les facteurs explicatifs des phénomènes constatés. Il en est ainsi, pour les rémunérations,

depuis la parution en 2016 de l'étude du Centre d'études de l'emploi (voir note 17). Pour les autres, l'explication implicite est celle qu'évoquait le rapport Guégot, consistant en des pratiques discriminatoires. Or, si celles-ci existent, elles ne suffisent pas à tout expliquer : ainsi, les différences en termes d'absences pour maladie ne sont pas complètement expliquées¹⁶. De même, s'agissant des différences de rémunération, les explications sont complexes (voir encadré ci-dessous).

Sophie Ponthieux, « L'information statistique sexuée dans la statistique publique : état des lieux et pistes de réflexion », rapport pour la ministre des Droits des femmes, octobre 2013 (extraits)

L'étude souligne la difficulté de produire des statistiques dans un domaine transversal au carrefour des sphères privée, professionnelle et sociale.

« La variable "sexe" est souvent prise en compte mais les études n'examinent pas toujours les situations relatives des femmes et des hommes, même lorsque cela serait pertinent : cet examen peut être éludé d'une phrase dans laquelle on donne la proportion de femmes ou par la prise en compte du sexe comme variable dans une modélisation, sans que le reste du texte et de l'analyse descriptive n'ait considéré que les femmes et les hommes peuvent différer au sein de la situation.

[...] L'accumulation de données n'est pas une fin en soi, mais le moyen d'améliorer les connaissances, de suivre des évolutions, de comprendre des phénomènes. Cela implique d'exploiter les données, c'est peut-être ici que le bât blesse. »

16. Dans l'enquête « Les absences au travail des salariés pour raisons de santé : un rôle important des conditions de travail » (*DARES analyses*, n° 9, février 2013), la DARES parvient à expliquer la majeure partie des différences avec l'absentéisme masculin dans la fonction publique (impact des maternités et de l'occupation d'emplois moins rémunérés), mais pas la totalité.

3. Dépasser le cadre strictement professionnel

Surtout, les écarts de positionnement professionnel et de rémunération des femmes sont-ils liés, pour l'essentiel, à des discriminations ?

En janvier 2016, le Centre d'études de l'emploi a été mandaté par le ministère de la Fonction publique et le Défenseur des droits pour établir un bilan des écarts de salaire dans la fonction publique entre hommes et femmes : il en ressort¹⁷ que les différences de salaire sont importantes (environ 20 % toutes fonctions publiques confondues, et près de 23 % pour la seule fonction publique d'État). Dans la FPE, elles s'expliquent :

- pour 11 %, par des différences d'âge ;
- pour 27 %, par des différences de temps de travail (le temps partiel féminin est plus fréquent) ;
- pour 54 %, par une « ségrégation professionnelle », c'est-à-dire la présence plus forte des femmes dans les catégories (A, B ou C), les corps et les ministères les moins rémunérés. Une part de l'écart (2,4 %) tient toutefois à une inégale présence dans les grades supérieurs des corps, qui peut relever de la discrimination ;
- pour 1,3 %, à une inégale attribution des primes ;
- avec une part inexpliquée de presque 7 %.

L'étude permet de conclure que près de 90 % des écarts s'expliquent par des choix de filières professionnelles ou de concours ainsi que par la différence de temps de travail, ce qui renvoie davantage à une politique sur l'orientation scolaire des filles et à la conciliation entre vie familiale et professionnelle qu'à la lutte contre les discriminations professionnelles. Sur ce point, la situation paraît proche de celle des femmes salariées du secteur privé, dont une étude¹⁸ révélait que la part « inexpliquée » de l'écart salarial avec les hommes était de 9 % environ, ce qui signifie que 91 % de l'écart tient à des différences de qualification ou à des choix sociétaux ancrés. Les mesures prises pour l'égalité professionnelle dans la fonction

17. Centre d'études de l'emploi, *Connaissance de l'emploi*, « Pourquoi les femmes sont-elles moins bien rémunérées que les hommes dans les trois fonctions publiques ? », n° 127, janvier 2016.

18. « Les écarts de salaire entre les hommes et les femmes en 2009 : le salaire horaire des femmes est inférieur de 14 % à celui des hommes », *DARES analyses*, n° 16, mars 2012.

publique ne sont pas suffisantes pour lutter contre de telles causes, qui dépassent le milieu professionnel. Cette difficulté devrait être mieux identifiée, alors que les documents officiels évoquent pour l'essentiel le «plafond de verre», qui joue sans nul doute un rôle mais n'est pas la cause massive des écarts de carrière et de rémunération.

Poids des différentes sources de l'écart de rémunération entre hommes et femmes titulaires de la fonction publique

	FPE	FPH	FPT
Écart de salaire	0,2267 (509 €)	0,0663 (125 €)	0,1753 (281 €)
Différence d'âge	10,8% (55 €)	47,7% (60 €)	- 3,0% (- 8 €)
Différence de temps de travail	27,2% (138 €)	54,6% (68 €)	36,5% (103 €)
Ségrégation professionnelle	53,9% (274 €)	- 21,9% (- 28 €)	49,9% (140 €)
Dont inégale répartition... :			
... entre les catégories	19,1% (97 €)	- 37,7% (- 48 €)	- 1,0% (- 3 €)
... entre les ministères/filières	12,5% (64 €)	8,1% (10 €)	22,6% (64 €)
... entre les corps	19,9% (101 €)	11,9% (15 €)	16,0% (45 €)
... entre les grades	2,4% (12 €)	- 4,2% (- 5 €)	12,3% (34 €)
Inégale attribution de primes et indemnités	1,3% (7 €)	12,5% (16 €)	5,0% (14 €)
Partie inexpliquée	6,7% (35 €)	7,1% (9 €)	11,6% (32 €)

Source : Centre d'études de l'emploi, *Connaissance de l'emploi*, « Pourquoi les femmes sont-elles moins bien rémunérées que les hommes dans les trois fonctions publiques ? », n° 127, janvier 2016 (données SIASP).

Fiche 4

Contre les discriminations, pour l'ouverture à la diversité

I. Un engagement constant

L'égalité est une notion ancrée dans le droit de la fonction publique où, au-delà de l'égalité entre candidats lors des recrutements et de l'égalité entre membres d'un même corps, toute discrimination est interdite, de même que le harcèlement, moral ou sexuel, qui lui est assimilable.

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ⁽¹⁾

Article 6

[...] Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur situation de famille, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race. [...]

Article 6 bis

Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe. [...]

Par la signature des deux chartes de 2008 et de 2013 (mentionnées plus haut) avec la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) puis avec le Défenseur des droits, les pouvoirs publics se sont engagés à inscrire la lutte contre la discrimination dans leur politique de ressources humaines (recrutement, carrières), à assurer la formation et la sensibilisation de tous (services de GRH, jurys de concours, cadres, agents) à cette question et à faire un bilan de leur engagement.

(1) Ces dispositions sont applicables aux agents non titulaires de droit public.

D'ores et déjà, des progrès sont notables dans un domaine, l'emploi des personnes handicapées : la fonction publique est en effet soumise à une obligation d'emploi égale à 6 % des personnes rémunérées. En 2015, les chiffres s'améliorent : presque 4 % pour la FPE, plus de 5 % pour la FPH et 6 % pour la FPT.

Enfin, en 2016, un universitaire, Y. L'Horty, doit remettre un rapport sur les risques de discrimination existant dans les diverses voies de recrutement de la fonction publique.

2. Les discriminations : un bilan mitigé, une lutte il est vrai difficile

Dans un rapport de 2012, un parlementaire¹⁹ souligne le contraste entre un discours public qu'il juge lénifiant et une réalité (l'importance des discriminations) à laquelle il faudrait, selon lui, apporter des réponses plus énergiques. Le rapport insiste tout particulièrement sur une réalité qui lui paraît niée, celle du harcèlement sexuel ou moral. La conclusion est que, malgré parfois la rareté des données disponibles, la fonction publique reste exposée aux risques de discrimination. La netteté des textes en vigueur dans la fonction publique et la culture de l'égalité n'immunisent pas toujours contre ces pratiques.

19. Assemblée nationale, projet de loi de finances pour 2013, avis d'Alain Tourret, « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », 2012.

Rapport Tourret, « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », 2012 (extraits)

D'une part, les discriminations constituent un phénomène qui n'a rien de marginal : selon des données établies par le Défenseur des droits et l'Organisation internationale du travail, les discriminations sont même assez fréquentes puisque près d'un quart des agents publics estiment avoir été confrontés à une discrimination en tant que victimes et plus d'un tiers en tant que témoins. Selon cette même source, la fonction publique est de moins en moins perçue comme protectrice. En outre, 30 % des agents qui ont été témoins d'une discrimination n'en ont rien dit, ce qui atteste un niveau d'autocensure élevé. [...]

Pour ce qui concerne tout particulièrement le harcèlement sexuel, l'analyse de l'activité de la commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État révèle que, pour les années 2010 et 2011, seulement deux dossiers de harcèlement sexuel ont été examinés. Pour l'année 2012, trois affaires sont en instance. [...] Selon l'enquête sur la surveillance médicale des expositions aux risques professionnels (enquête SUMER), dont l'édition 2010 a été étendue pour la première fois aux trois versants de la fonction publique, « 1,1 % des agents publics interrogés ont déclaré qu'au travail, une ou plusieurs personnes leur avaient fait des propositions à caractère sexuel de façon insistante. Les données varient selon le versant de la fonction publique en cause : 1,0 % pour l'ensemble de la fonction publique de l'État ; 0,8 % pour l'ensemble de la fonction publique territoriale ; 1,7 % pour l'ensemble de la fonction publique hospitalière. À titre de comparaison, pour le secteur privé, 1,2 % des salariés interrogés ont fait la même réponse. »

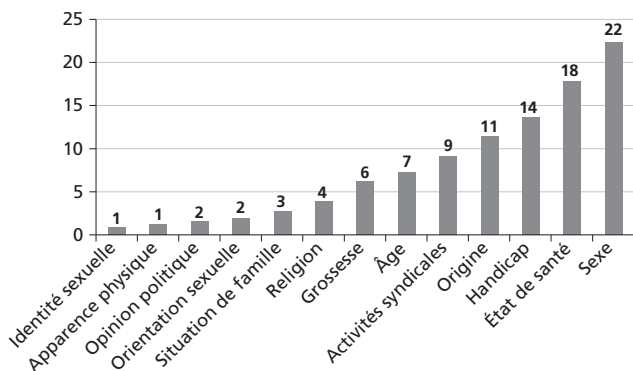
Pour ce qui concerne les agissements de harcèlement moral, ceux-ci, selon les services du gouvernement, « demeurent mal mesurés, de sorte qu'un état des lieux, même partiel, des pratiques existantes dans la fonction publique n'est pas disponible. Conscient du manque d'information en la matière, le ministère [en charge] de la Fonction publique va prochainement lancer des travaux statistiques permettant de chiffrer les faits de harcèlement, à partir d'une remontée des données issues des instances disciplinaires de la fonction publique. »

Votre rapporteur pour avis ne peut que s'étonner de ce qui apparaît comme une véritable lacune : on pourrait presque – en forçant un peu le trait – considérer que tout se passe, dans la fonction publique, comme si le harcèlement n'existait pas ! Ces chiffres ne doivent en effet pas occulter, quelle qu'en puisse être l'intensité exacte, la prégnance du harcèlement, dont la seule prudence interdit d'écarter l'hypothèse selon laquelle il pourrait s'agir d'un phénomène massif, à tout le moins largement sous-estimé – et cela dans les trois versants de la fonction publique.

Le bilan 2015 de l'application de la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique dresse également un constat préoccupant, du moins dans la partie rédigée par le Défenseur des droits.

L'étude note tout d'abord que le nombre de plaintes émanant du secteur public est important, plus que proportionnel à la place de ce dernier dans l'emploi (55 % de plaintes émanent du privé et 45 % du public), les sujets de plaintes dominants étant les discriminations fondées sur le sexe et sur l'état de santé.

Motifs de saisine du Défenseur des droits dans le secteur public en 2014 (en %)



Source : ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, DGAFP, « Bilan de la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique. Édition 2015 ».

Le rapport actualise ensuite les résultats du Baromètre sur la perception des discriminations au travail réalisé avec l'Organisation internationale du travail, soit, en écho aux chiffres des années antérieures cités par le rapport Turret, le fait que trois actifs sur dix déclarent avoir déjà été victimes de discrimination, 31 % dans le secteur public et 29 % dans le secteur privé. Dans le public, 40 % des agents ont déjà été témoins de discriminations, la plupart du temps de nature ethnique. Le rapport souligne surtout le rapprochement entre les secteurs public et privé sur ce sujet.

**Ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique,
« Bilan de la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte
contre les discriminations dans la fonction publique. Éd. 2015 »,
contribution du Défenseur des droits (extrait)**

Dans le contexte rémanent de crise économique, perçu massivement comme un facteur susceptible de favoriser les discriminations (par huit actifs sur dix), la tendance qui se dégage des résultats de ce 7^e Baromètre est un constat, un ressenti et une crainte des discriminations de plus en plus marqués chez les agents publics, perception qui rejoint désormais celle des salariés du secteur privé.

Près de trois agents sur cinq pensent qu'ils n'ont ni plus ni moins de probabilité d'être victimes de discrimination dans leur travail par rapport à un salarié du privé. Si un tiers d'entre eux estime néanmoins que les discriminations restent moins fréquentes dans le public que dans le privé, **le sentiment de protection lié au statut public est en régression**. Surtout, les catégories sociales les plus fragiles ne se sentent pas plus protégées par leur appartenance au secteur public, qu'il s'agisse des catégories C, des moins diplômés ou des agents des fonctions publiques hospitalière et territoriale. Ces catégories doivent donc constituer la cible privilégiée des actions de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, qui tendent encore aujourd'hui à viser surtout la fonction publique d'État et les catégories socioprofessionnelles les plus élevées.

3. La diversité des recrutements, un regain d'intérêt aujourd'hui

La préoccupation d'une plus grande diversité dans les recrutements au sein de la fonction publique est ancienne : la conception d'une fonction publique représentative de la population et favorisant l'ascension sociale avait conduit, à la suite des rapports Versini (2004) et Calvès (2005), à l'institution en 2005 du PACTE (parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État), qui permet à des jeunes de faible qualification d'accéder sans concours à des emplois de catégorie C, après un contrat en alternance²⁰.

L'institution de classes préparatoires intégrées (CPI) à partir de 2006 est allée dans le même sens : la volonté est d'aider des étudiants modestes,

20. Voir chapitre 3, « Le statut de la fonction publique, sens et conséquences », fiche 3, « Le statut aujourd'hui : les grands principes ».

choisis sur critères sociaux, à préparer des concours de la fonction publique ; une attention particulière est portée aux candidats issus de quartiers de la politique de la ville, qui se voient accorder une aide financière et un soutien pédagogique (les élèves sont accueillis dans des classes d'une vingtaine d'étudiants).

La professionnalisation des concours décidée à partir de 2008 peut être considérée également comme favorable à la diversité des recrutements²¹. Elle facilite la réussite des candidats internes et au troisième concours en instituant des épreuves plus professionnelles et moins scolaires (études de cas, note de synthèse, surtout épreuve dite RAEP de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle). Pour les externes, elle supprime, dans de nombreux concours, l'épreuve de culture générale, considérée comme socialement discriminante. En outre, elle engage des actions de formation des jurys afin qu'ils mènent avec objectivité l'épreuve orale, qui privilégie la vérification des aptitudes comportementales sur les connaissances.

Depuis 2015, l'objectif de diversité suscite un regain d'intérêt : le « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 » insiste, dans les orientations politiques portant sur la gestion des ressources humaines, sur « *une fonction publique plus à l'image de la société et exempte de discriminations* ». Il reprend ainsi les préoccupations des rapports Versini (2004) et Calvès (2005) .

Cet objectif a conduit en 2015, à la demande du comité interministériel sur l'égalité et la citoyenneté, à développer l'apprentissage dans la fonction publique, autorisé depuis la loi du 17 juillet 1992, sachant que l'ensemble des trois fonctions publiques accueille déjà un peu plus de 10 000 apprentis. Traditionnellement, l'apprentissage est organisé dans des entreprises qui forment des apprentis aux métiers dont elles ont besoin, et l'absence de débouchés garantis est un des obstacles au développement de cet accueil dans la fonction publique. De fait, une voie de prérecrutement dans la fonction publique sur critère social est à l'étude, sous forme d'un accompagnement à la préparation des concours. En 2015, l'objectif de 4 000 apprentis supplémentaires a été atteint dans la fonction publique d'État, qui n'en accueillait jusqu'alors que quelques centaines.

21. Voir chapitre 4, « Rénover la GRH publique », fiche 1, « Recruter et affecter en fonction des compétences ».

Le comité interministériel sur l'égalité et la citoyenneté du 6 mars 2015 a également décidé de renforcer le dispositif des classes préparatoires intégrées, en y faisant passer le nombre de places de 500 à 1 000 à la rentrée 2016.

De même, le projet de loi «Égalité et citoyenneté», en cours de discussion au Parlement au printemps 2016, a l'ambition d'ouvrir davantage la fonction publique à des publics qui en étaient éloignés. Le gouvernement avait envisagé, dans un premier temps, d'ouvrir la possibilité du PACTE à la catégorie B. Il y a renoncé devant les protestations des organisations syndicales, attachées au concours traditionnel. En revanche, est prévue la généralisation des concours de troisième voie pour l'accès à la fonction publique : ces concours, plutôt marginaux jusqu'ici, sont ouverts aux candidats ayant travaillé dans le secteur privé ou qui ont eu un mandat d'élu ou de responsable associatif.

Enfin, une mission a été confiée début 2016 à un conseiller d'État, Olivier Rousselle, sur l'ouverture à la diversité des écoles de service public ; elle portera sur les processus de recrutement, la nature des épreuves et la formation dispensée.

Présentation de la mission Rousselle par le ministère de la Fonction publique (extraits)

La fonction publique se doit d'être le reflet de la société qu'elle sert, dans le respect des valeurs posées par la Constitution, notamment celle de l'égal accès aux emplois publics selon les seuls vertus et talents.

Pour que la fonction publique poursuive son effort afin que les recrutements qu'elle effectue respectent la plus grande variété de profils et de compétences, il est demandé à chaque école de service public d'élaborer d'ici juin 2016 des programmes d'ouverture à la diversité. [...]

Pour accompagner les écoles de service public dans la réalisation de cette action, le Premier ministre a confié, par une lettre en date du 24 février 2016, une mission à Olivier Rousselle, conseiller d'État. Cette mission a pour objet de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre des programmes des écoles au sein des trois volets de la fonction publique [...] Ces programmes seront construits à partir d'une évaluation préalable des processus de recrutement, des modalités de formation et d'évaluation ainsi que de la gouvernance des écoles.

Source : *www.fonction-publique.gouv.fr*.

La politique de diversité s'attaque à un constat de trop forte uniformité des profils des candidats aux concours de la fonction publique. Elle ne peut cependant le faire que de façon limitée, voire à la marge, en aidant plutôt certains candidats à préparer les concours ou en affinant les épreuves pour permettre d'ouvrir la sélection à des profils nouveaux.

Questions et débats

La politique des quotas est-elle justifiée pour établir l'égalité professionnelle entre hommes et femmes ?

L'institution de quotas pour établir l'égalité professionnelle entre hommes et femmes peut paraître opportune : elle permet à la fonction publique de montrer l'exemple avec une certaine fermeté. La volonté est clairement d'obtenir des résultats dès lors que l'on constate que les politiques incitatives ne suffisent pas, ce qui paraît bien être le cas. De plus, les quotas habituent la société à la présence des femmes à certains emplois et aident à mettre fin aux préjugés et aux fausses représentations.

La méthode peut aussi susciter des réticences, en particulier, paradoxalement, des craintes de stigmatisation à rebours : les femmes seraient choisies pour leur sexe, pas pour leurs compétences. Cette crainte devrait sans doute conduire à réserver la mesure aux cas patents et graves de discrimination et à en faire une mesure provisoire : est-ce le cas, s'agissant de postes à la discrétion du gouvernement, lequel n'a pas besoin de se contraindre lui-même ? La cible visée par la loi de 2012 est en outre très étroite : or, ce ne sont pas principalement les femmes se trouvant en

haut de l'échelle sociale qui ont besoin d'être aidées, mais les plus modestes, bien davantage victimes de leur condition de femmes, même si, c'est vrai, l'on peut espérer de la mesure un effet d'entraînement.

Surtout, la cause principale des inégalités professionnelles est-elle la discrimination ou relève-t-elle de questions plus lourdes — orientation scolaire des filles et partage des tâches familiales ?

Pourquoi la lutte contre les discriminations est-elle difficile ?

La lutte contre les discriminations est peu couronnée de succès. D'une manière générale, au-delà de la fonction publique, le bilan tiré des mesures prises dans l'ensemble de la société est décevant, comme le reconnaît le Défenseur des droits dans son Rapport d'activité 2015 : la répression est peu efficace, les personnes victimes se plaignent peu, la justice peine à réunir des preuves, la prévention est utile mais son efficacité est lente, toute défaillance est interprétée comme un recul et il faut constamment réveiller la vigilance. Le bilan tiré de la lutte contre les discriminations dans la fonction publique n'est donc pas surprenant. Reste que l'effort doit être poursuivi avec ténacité et surtout réalisme : c'est en ce sens que les bilans sont utiles, puisqu'ils montrent combien ce milieu professionnel est touché, au rebours des convictions traditionnelles d'une fonction publique peu concernée.

Retenir l'essentiel

Depuis la signature, en 2009, du protocole d'accord « Santé et sécurité au travail dans la fonction publique », cette dernière s'intéresse plus concrètement aux conditions de travail de ses agents : l'intégration des services publics dans les enquêtes du ministère du Travail sur les conditions de travail révèle que les personnels ne sont épargnés ni par la pénibilité, ni par les comportements hostiles au travail. Les pouvoirs publics se sont engagés à améliorer la qualité de vie au travail et, notamment, à mieux prévenir les risques psychosociaux : ils ont signé avec les organisations syndicales, en 2013, un accord-cadre en ce sens et demandé à tous les services d'élaborer un plan de prévention. Les employeurs publics assument également leur responsabilité sociale dans d'autres domaines : lutte pour l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, lutte contre les discriminations et – plus récemment – pour une plus grande diversité des recrutements. Les résultats sont inégaux. Les inégalités professionnelles des femmes ne sont pas liées aux seules discriminations en milieu professionnel mais aussi à des choix sociaux (orientation scolaire et professionnelle, poids des charges familiales) qui ne se modifieront que par des politiques d'ensemble. La lutte contre les discriminations est partout difficile (la répression comme la prévention rencontrent des limites) mais doit être menée avec énergie. Enfin, la fonction publique peut mieux s'ouvrir à la diversité mais, compte tenu de ses règles propres, les résultats seront modestes.

CHAPITRE 7

Bilan des réformes et perspectives d'avenir

L'ampleur des réformes menées depuis 15 ans a modifié la GRH dans la fonction publique.

Ces réformes ont été vivement débattues. La plupart d'entre elles se sont inscrites de surcroît dans le contexte difficile et parfois douloureux de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de suppressions d'emploi souvent aveugles dans la fonction publique d'État, avec des réaffectations d'agents publics contraintes¹. Depuis 2012, la situation s'est stabilisée, avec un retour à des modes de gestion traditionnels : la GRH publique dépend étroitement des choix politiques des pouvoirs publics. Quel bilan tirer aujourd'hui des réformes ? Comment les poursuivre ?

Fiche I

Évaluer les réformes

Toute appréciation d'ensemble de réformes si diverses est nécessairement subjective et soumise à débat. Une vision synthétique s'avère toutefois utile, d'autant que la qualité de ces réformes a été inégale. On peut en distinguer plusieurs types.

1. Voir chapitre 2, « Piloter la GRH », fiche 3, « Le climat social : une GRH publique trop indifférente ».

► Les **réformes de forte portée** : ce sont celles qui ont modifié à la fois le statut et les pratiques, y compris managériales. Il en est ainsi de l'**entretien d'évaluation**, même si cette réforme reste inaboutie puisqu'elle ne s'applique pas, jusqu'à maintenant, aux enseignants² et pas systématiquement aux personnels contractuels. Pour les autres, la mesure a permis un échange personnel entre un fonctionnaire et son supérieur hiérarchique direct et a donné davantage de poids à ce dernier dans les décisions de carrière et de rémunération des agents. La nature des relations professionnelles a dès lors évolué.

Il en est de même de la réforme des **concours**, qui a cessé de fonder la sélection des candidats sur les seules connaissances universitaires et a fait des aptitudes comportementales un critère de recrutement. L'évolution est décisive, même s'il aurait été souhaitable que les règles d'affectation suivent une logique similaire en veillant à une meilleure adéquation entre les emplois et les personnes.

En outre, la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, qui a inscrit dans les critères d'avancement des fonctionnaires la **valeur professionnelle** et les **acquis de l'expérience**, tout comme la création, en 2010, des grades à accès fonctionnel dans certains corps ont modifié le sens donné à la « carrière ». Ces réformes conditionnent la progression de carrière à la construction cohérente d'un parcours.

Quel sera, dans ce contexte, l'impact de la disposition figurant en 2015 dans le **protocole PPCR** (parcours professionnels, carrières et rémunérations) selon laquelle tous les fonctionnaires devraient se voir garantir une carrière sur deux grades grâce à un élargissement du ratio « promus/promouvables »³ ? La mesure paraît revenir à une plus grande automatisation des carrières et tout dépendra de la manière dont elle sera gérée.

2. Un projet de réforme sur cette question est en cours en 2016 au ministère de l'Éducation nationale.

3. Le ratio promus/promouvables prévoit, dans chaque corps, la proportion des agents qui, remplissant les conditions pour être promus, le seront effectivement (voir chapitre 3, « Le statut de la fonction publique, sens et conséquences », fiche 4, « La FPE, organisation et fonctionnement »).

Enfin, parmi les mesures ambitieuses figurent celles qui tendent à l'amélioration des conditions de travail, en particulier la **création des CHSCT** (comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail). Il est vrai que le chantier n'est pas terminé : le rapport Laurent sur le temps de travail⁴ témoigne de la longue indifférence des pouvoirs publics sur l'optimisation du temps – maintien de dérogations devenues injustifiées ; choix laissé aux agents qui privilégient, dans la police ou les établissements de santé, des cycles longs épuisants mais qui leur permettent de regrouper les jours de repos ; gonflement constant des « comptes épargne temps » ; absence d'harmonisation des cycles de travail dans des services pourtant fusionnés... Du moins le constat est-il fait, et avec lucidité.

Les **réformes utiles mais trop limitées**, qui ne sont pas parvenues à modifier en profondeur les pratiques.

C'est le cas de la loi du 5 juillet 2010 relative à la **renovation du dialogue social** : la réforme a été timide sur des points fondamentaux (valeur juridique des accords notamment)⁵. Surtout, il est probable que le dialogue social ne s'améliore pas seulement grâce aux textes et qu'il faut pouvoir le nourrir avec une politique sociale ambitieuse : or, la réforme a pris place au moment où la valeur du point de rémunération a été gelée, ce qui a amputé la négociation, pour plusieurs années (jusqu'en 2016), d'un pan déterminant. Force est aussi de constater que la fin de la période de la RGPP et l'apaisement des débats n'ont pas mis fin à l'atonie et au formalisme du dialogue social, comme en témoignent certains rapports officiels d'expertise⁶.

La loi du 3 août 2009 relative à la **mobilité et aux parcours professionnels** dans la fonction publique a eu également des ambitions trop limitées. La question de la mobilité est pourtant centrale dans une fonction publique accusée d'être routinière et procédurale : or, la modification de certains articles du statut ne peut constituer à elle seule une politique de mobilité,

4. Voir chapitre 2, « Piloter la GRH », et le « Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique » établi par Ph. Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, mai 2016.

5. Voir chapitre 5, « Le dialogue social dans la fonction publique : une mutation inachevée ».

6. Voir ministère de la Justice, D. Lacambre, « Rapport sur le dialogue social au ministère de la Justice », La Documentation française, avril 2013.

qui doit certes s'appuyer sur le droit mais utiliser d'autres leviers et viser des résultats concrets.

De même, la création de **corps interministériels** (notamment celui des attachés d'administration de l'État) n'a pas été assumée jusqu'au terme de sa logique : la gestion reste ministérielle, en droit et en fait. Les ministères affirment travailler au rapprochement des règles de gestion (modalités d'évaluation et normes d'avancement) mais installer le brassage et la mobilité demanderait des changements plus profonds.

Quant à l'harmonisation des **systèmes indemnitaires** entre les ministères, elle a été inscrite en 2008 dans la réforme créant la PFR (prime de fonctions et de résultats) comme dans celle instituant, en 2014, en remplacement de la PFR, l'IFSE (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise) et le complément indemnitaire annuel (CIA), qui devraient être étendus en 2017 à tous les fonctionnaires. La garantie qu'aucun fonctionnaire ne perdra à cette simplification conduit d'ores et déjà, dans certains ministères, au moment du passage au nouveau système indemnitaire, à instituer des mécanismes de compensation qui risquent de dévoyer les intentions d'origine.

Ces réformes sont pour l'instant incomplètes ou inabouties, laissant perdurer un sentiment d'inégalité entre fonctionnaires et freinant la mobilité.

Les **réformes simplistes** ou déclaratoires : il en est ainsi de la gestion prévisionnelle des fonctionnaires (emplois et compétences). Malgré tous les textes intimant depuis dix ans aux divers ministères l'obligation de bâtir une stratégie d'anticipation des besoins de l'État, la lettre de mission écrite par la ministre au nouveau directeur général de l'Administration et de la Fonction publique, en décembre 2015, indiquait que *« les données restent parcellaires et ne permettent pas un réel pilotage interministériel des emplois et des compétences »*. Cet échec a vidé de son sens la réforme de la formation professionnelle contenue dans la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 : la demande d'élaboration, dans chaque service, d'un plan de formation fondé sur l'évolution prévisionnelle des missions et des effectifs est restée sans suite.

Quant à l'institution d'une **« rémunération au mérite »**, elle a marqué symboliquement les réformes de la décennie 2000. Les textes, ceux de 2008 sur

la prime de fonctions et de résultats comme ceux de 2014 sur le RIFSEEP^{7*}, qui prévoient qu'une part des primes dépend de la valeur professionnelle et des résultats obtenus, sont appliqués. Cependant, le lien entre les primes et la motivation des agents, fortement souligné en 2008 quand les pouvoirs publics disaient vouloir disposer de fonctionnaires moins nombreux mais mieux rémunérés, très atténué en 2014, relève davantage d'un choix idéologique que d'une démonstration étayée.

Les réformes : y a-t-il eu altération du statut ?

L'histoire de la modernisation de l'État montre que pendant longtemps se sont opposées deux visions politiques : celle de la circulaire Rocard du 23 février 1989, qui affirme que les réformes prônées – gestion prévisionnelle des ressources humaines, responsabilisation des fonctionnaires, individualisation de la gestion – sont pleinement compatibles avec le statut, et celle portée par le rapport public du Conseil d'État de 2003 puis le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique de 2008 selon laquelle, pour définir une GRH digne de ce nom qui ne se réduise pas à l'application de règles juridiques, le statut devait être largement amendé.

La prévalence de cette dernière thèse, au moins jusqu'en 2012, a incité certaines organisations syndicales de la fonction publique à craindre la remise en cause du statut.

Pourtant, objectivement, les réformes n'ont pas mis en cause le statut au sens fondamental de la notion. Il reste une « *situation juridiquement protégée* », justifiée par le fait que les fonctionnaires servent les pouvoirs publics, qu'ils assurent et incarnent le service public. Comme auparavant, il repose sur la gestion unilatérale par l'employeur, sur des obligations spécifiques et des garanties fondamentales, parmi lesquelles l'égal accès aux emplois publics en fonction des capacités (par les concours) et l'organisation d'une fonction publique de carrière. Aucune réforme (à l'exception sans doute de l'accès de certains personnels non titulaires à un CDI) n'a remis en cause ces principes, qui n'impliquent ni l'absence d'évaluation, ni le caractère mécanique des avancements, ni l'indifférence aux compétences nécessaires

7. Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

pour occuper un emploi, ni un effort de gestion prévisionnelle, presque au contraire, dès lors que ces réformes tendent à améliorer le service public.

Reste que la référence aux méthodes managériales du privé, sans menacer le statut, a été constante jusqu'en 2012 et, dans certains cas, excessive ou inappropriée. Elle a en tout cas inquiété : en 2012, une étude réalisée par un cabinet privé⁸ montre que, tout en manifestant à l'égard de leur hiérarchie proche des attentes identiques à celles des salariés privés (écoute, respect, soutien, sens), les fonctionnaires refusaient encore majoritairement le terme de « manager public ».

Fiche 2

Les réformes : quel impact ?

S'efforçant de distinguer, dans son bilan de la RGPP, les points positifs et négatifs, le rapport de 2012 des inspections générales⁹ loue la création, dans les ministères, de secrétariats généraux auxquels a été confiée une mission transversale de gestion des personnels et des moyens, et qui ont contribué à la réhabilitation d'une fonction jusqu'alors seconde et souvent négligée. De même, malgré des mesures inabouties ou contestables, les réformes de la GRH rencontrent globalement son assentiment. En revanche, le rapport regrette le caractère autoritaire et brutal d'une démarche menée rapidement et sans concertation, et des suppressions d'emploi qui ont perturbé les services publics. Il souligne enfin que les fonctionnaires ont globalement mal vécu un discours considéré comme exprimant du mépris.

8. Cabinet Deloitte et IFOP, « Citoyens et fonctionnaires : regards croisés sur la fonction publique et le fonctionnaire de demain », 2012.

9. Inspections générales des Finances, de l'Administration et les Affaires sociales, « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de l'État », La Documentation française, 2012.

Rapport des inspections générales sur le bilan de la RGPP : une démarche mal vécue par de nombreux agents de l'État (extraits)

Du point de vue des fonctionnaires, la méthode RGPP est apparue fondée sur un double préjugé : une réforme de l'administration ne pourrait être qu'imposée aux agents, qui seraient par principe hostiles à toute évolution ; les ministres seraient au mieux indifférents, au pire prisonniers de leur administration.

Cette défiance a été perçue comme une remise en cause des valeurs du service public et, à travers ceux qui le servent, de la place de l'État dans la société [...].

Selon une enquête réalisée en 2011 dans les services déconcentrés des ministères sociaux, la moitié des agents estimaient ne pas avoir les moyens de faire un travail de qualité (sans que l'on puisse naturellement imputer toutes ces difficultés à la RGPP). Rien n'insécurise plus les agents que le décalage entre les missions prescrites et ce qu'ils estiment pouvoir faire en fonction de leurs moyens et de leurs organisations. Ce mal-être se cristallise notamment chez les cadres intermédiaires, dont on a négligé le rôle alors que pèsent sur eux les exigences de résultats et de performance, parfois inconciliables avec les moyens qui leur sont alloués.

Source : voir note 9.

Quant au rapport Pêcheur de 2013¹⁰, pourtant favorable aux réformes, il considère que les avancées concrètes ont été minces. Évoquant la GRH actuelle, il insiste sur les « *rigidités de la gestion* », sur le fait que la GRH reste, dans la fonction publique de l'État, davantage une « *gestion statutaire* », une « *gestion des corps* » plutôt qu'une « *gestion des ressources humaines* ». Il regrette une absence de réflexion sur la pertinence des catégories A, B et C ainsi qu'un dialogue social atone, un climat qui a conduit au découragement et privé de « sens » le métier de fonctionnaire. Marcel Pochard lui-même, auteur du rapport public de 2003 du Conseil d'État, reconnaissait en 2008 que les réformes étaient pour une part « *incantatoires* »¹¹.

Ce jugement est largement partagé par les experts réunis par le Conseil d'État dans un cycle de conférences sur l'évolution de l'État, où a été incluse

10. « Rapport à M. le Premier ministre sur la fonction publique », présenté par Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'État, La Documentation française, 2013.

11. M. Pochard, « Nouvelles perspectives sur la fonction publique » in *Politiques et management public*, vol. 26/2, 2008.

une réflexion sur les agents publics¹². Les débats reconnaissent que des efforts ont été faits, qui *« vont bien dans le sens de la reconnaissance de la dimension de GRH dans la gestion des agents de l'État »*. Mais le décalage perdure entre la gestion « statutaire » des agents et une véritable gestion des ressources humaines. Un conseiller d'État note, en 2015, *« une stratégie des petits pas »* accumulant les réformes sans parvenir à *« faire système »*, plutôt que le choix d'une stratégie de *« grand soir »*¹³.

Il est certes inévitable qu'un système rigide et assis sur l'application de règles juridiques détaillées ait besoin de temps pour évoluer. La stratégie d'un « grand soir » aurait été impossible : les craintes d'altération du statut et une remise en cause trop rapide de l'organisation de la fonction publique auraient généré un refus des personnels. Les jugements portés sur cette période comportent donc une part d'excès. Il faut aussi noter les progrès : des thèmes riches jusqu'alors ignorés ont été valorisés (valeur personnelle, compétences, mobilité) et la notion d'égalité, comprise jusqu'alors de manière très formelle, est mieux interprétée. Avant 2000, la réflexion sur la modernisation de la fonction publique était confidentielle : elle est aujourd'hui largement partagée, plus réaliste aussi, comme en témoigne l'insistance sur les conditions de travail. Pour autant, il est certain que les acquis sont fragiles et que les évolutions sont inachevées.

12. Conseil d'État, conférence sur « Les agents de l'État : missions, valeurs, effectifs », 3 juin 2015 (cycle de conférences sur « Où va l'État ? »).

13. Document introductif à la conférence citée note 12 : « Les agents de l'État, missions, valeurs, effectifs : dossier du participant. »

Fiche 3

Ouvrir de nouvelles perspectives?

En fonction du bilan, que resterait-il à faire ? Plusieurs grandes orientations se dégagent des propositions avancées, pour l'essentiel tirées du rapport Pêcheur.

I. Mieux intégrer la GRH aux enjeux de l'action publique

Le bilan en demi-teinte de l'application des réformes de la fonction publique tient sans doute pour partie au fait qu'elles ont été concomitantes d'une relative dégradation de l'action publique ou trop déconnectées d'une réflexion sur les missions et les métiers des agents publics.

Le rapport Pêcheur souligne que la fonction publique n'est pas une « *entité en apesanteur* », que les fonctionnaires sont d'abord attachés à la qualité des politiques publiques et que les réformes de la fonction publique n'en sont pas séparables. La dégradation des résultats obtenus dans le secteur de l'éducation, de la sécurité, de la justice ou de l'administration pénitentiaire affecte les fonctionnaires et pèse négativement sur la politique de gestion des ressources humaines : les fonctionnaires travaillent aussi par fierté professionnelle, avec une volonté d'utilité sociale. Il est difficile de les motiver en agissant seulement sur le statut ou sur les méthodes de management.

À l'inverse, la modernisation de l'action publique prend insuffisamment en compte la nécessaire évolution des métiers. L'exemple des enseignants est de ce point de vue instructif : la lecture des conclusions de l'enquête TALIS, réalisée par l'OCDE en 2013 sur le métier de professeur des collèges¹⁴, révèle que la conception même du métier, les mauvaises conditions d'évaluation et l'insuffisance de la formation professionnelle ont une responsabilité dans la médiocrité des résultats obtenus. La même démonstration pourrait sans doute être faite pour les juges, les policiers et, avec la réforme des peines

14. TALIS 2013, « Enseignant en France : un métier solitaire ? » *Note d'information* n° 23, direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance, ministère de l'Éducation nationale, juin 2014.

et la volonté de limiter les emprisonnements, pour les agents d'insertion et de probation pénitentiaires. Pour autant, toute réflexion sur l'évolution des métiers est difficile : elle est liée à une conception politique des missions et, comme le montrent les débats sur les finalités de la justice ou de la sécurité, elle heurte des habitudes et ouvre de délicates transitions. Elle est indispensable toutefois pour améliorer la bonne utilisation des ressources humaines et pour que les fonctionnaires retrouvent une pleine légitimité.

2. Élaborer une prospective de l'emploi public

Le rapport de la Cour de comptes de 2009 sur les effectifs de l'État soulignait l'absolue nécessité d'un travail prospectif sur l'évolution des emplois par secteurs, en fonction d'une analyse des missions, des métiers et des qualifications¹⁵. Le rapport Pêcheur plaide plus vivement encore pour cette nécessité et explique les faiblesses de la gestion prévisionnelle des agents par l'absence d'un projet stratégique de long terme. L'État et les agents publics ont besoin d'un cadre pluriannuel de référence.

La prospective de l'emploi public : les propositions du rapport Pêcheur (1)

- Conduire à périodicité régulière, en principe quinquennale, et sous l'égide du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, une réflexion prospective sur l'action publique et la fonction publique à un horizon de quinze ans (évolution du service public, rôle des différentes collectivités publiques, évolution des missions et des modes d'exercice des professions, évolutions démographiques, besoins nouveaux) en concertation avec les élus, les organisations syndicales et les acteurs de la société civile.
- Débattre périodiquement, au sein du Conseil commun de la fonction publique, des plans d'action de moyen terme à mener, notamment en matière de formation des agents, de modalités d'exercice des professions et d'organisation du travail.
- Développer les démarches de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

(1) Voir note 10.

15. Voir chapitre 2, « Piloter la GRH », fiche 2, « Calibrer l'emploi public en fonction des besoins ».

Dans le même esprit, le rapport Pêcheur plaide pour que les instances de dialogue social cessent de travailler uniquement sur le court terme et acquièrent une dimension prospective : il suggère d'enrichir les compétences du Conseil supérieur de la fonction publique, qui se contente aujourd'hui de se prononcer sur les projets de texte qui lui sont soumis, pour en faire un lieu d'échanges sur les évolutions de la fonction publique et de l'emploi public. Il suggère que les CAP – commissions administratives paritaires – se consacrent pour partie au pilotage des corps et à l'évolution de leurs missions. Ces propositions actent le fait que la fonction publique, plutôt que se replier sur ses acquis et sur son passé, doit elle-même piloter les évolutions.

3. Déconcentrer la GRH

La gestion des fonctionnaires de l'État est restée centralisée, surtout celle des catégories A et B pour lesquelles les délégations d'actes accordées aux chefs de service ne concernent en règle générale que la vie quotidienne (gestion des absences et des congés) et non les actes importants de la carrière (mutations, avancements et promotions), gérés au niveau ministériel. Seuls les personnels enseignants sont gérés au niveau académique (pour les enseignants du second degré, hors mutations toutefois) ou départemental (enseignants du premier degré).

Dès 2003, le Conseil d'État soulignait pourtant l'intérêt d'une « *GRH de proximité* », où le fonctionnaire serait candidat à un poste, recruté par les responsables du service et promu par eux. On mesure en tout cas les effets nocifs d'une concentration de la gestion sur la qualité des affectations (dans les ministères où les mutations « de masse » s'effectuent sur barèmes, comme dans l'Éducation nationale, les jeunes sont sacrifiés), sur la mobilité (les procédures sont longues) ou sur l'interministérialité : la centralisation de la gestion des personnels empêche la constitution de bassins d'emplois au niveau des préfectures de région et freine les mutations entre ministères à ce niveau, alors que les souhaits des agents iraient dans ce sens.

Enfin, l'absence de déconcentration a des conséquences sur le coût de la fonction GRH dans les services publics. Celui-ci est généralement estimé (toutefois les études sont anciennes) au double de celui des entreprises privées : la superposition de services servant de relais à la direction ministérielle compétente en est, pour partie, la cause. De plus, les services de GRH locaux se considèrent souvent davantage comme des échelons d'administration du personnel que de GRH.

Dans la fonction publique d'État, la déconcentration des actes de GRH se heurte à des obstacles juridiques, formalisés dans plusieurs avis du Conseil d'État (du 7 juin 1990 et du 30 mai 1996) selon lesquels, pour que le principe d'égalité entre agents d'un même corps soit respecté, les actes impliquant une appréciation des mérites (avancements et promotions) ne peuvent être déconcentrés lorsque l'effectif du corps au niveau local est trop restreint : le Conseil d'État estime à une cinquantaine d'agents le seuil en dessous duquel il ne lui paraît pas raisonnable d'opérer une déconcentration des actes décidés en fonction du mérite. Compte tenu de l'éparpillement des corps, cet effectif est peu souvent atteint au niveau local (hors les corps d'enseignants) et la déconcentration n'a guère progressé depuis lors.

Quelques progrès sont en cours ces dernières années : dans la perspective de la fusion des régions, une nouvelle charte de la déconcentration des services de l'État a été publiée en 2015¹⁶, remplaçant un texte plus ancien de 1992. S'agissant de la déconcentration des actes de gestion du personnel, le texte progresse modestement :

- il pose le principe de la *déconcentration au bénéfice du préfet* des actes de gestion non soumis aux CAP, avec la réserve toutefois que le dispositif ne s'appliquera pas aux nombreuses administrations soustraites à l'autorité préfectorale (Justice, Éducation nationale, services de législation du travail, des dépenses et recettes publiques, et personnels des agences régionales de santé). Dans les autres services seront systématiquement déconcentrés les congés (congés annuels, maladie, maternité, adoption, présence parentale), l'attribution d'un congé parental, les autorisations d'absence, les sanctions du premier groupe et l'exercice du compte épargne temps ;
- il généralise ce que l'on nomme la « *déconcentration managériale* » : un chef de service qui n'a pas compétence pour prendre une décision de gestion ayant un effet sur la carrière des agents (avancement, promotion, détachement, mutation, affectation) sera obligatoirement consulté préalablement, sans, toutefois, qu'il s'agisse d'un avis conforme.

Des progrès plus significatifs seraient possibles, à condition d'étudier des solutions juridiques ambitieuses (déconcentration des CAP au niveau interrégional, institution de CAP communes à plusieurs corps pour les mutations).

16. Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

Surtout, pour rassurer ceux qui craindraient qu'une GRH déconcentrée ne devienne hétérogène et inégalitaire, le rapport Pêcheur innove en pronant, à l'instar du Conseil d'État, le développement d'un « *droit souple* » : il ne s'agit pas de normes auxquelles il faudrait obéir mais d'orientations que les services déconcentrés, responsables désormais de la gestion des personnels, pourraient adapter au contexte à condition d'en respecter l'esprit. Paradoxalement, le droit souple doit être, selon l'analyse juridique du rapport Pêcheur, prévu par la loi statutaire pour pouvoir s'appliquer.

« Le droit souple », rapport d'étude du Conseil d'État, 2013 (extrait)

Le droit souple n'est pas la marque de la déliquescence de notre ordre juridique ; c'est plus simplement le signal de son adaptabilité. Il n'existe aucune contradiction entre sa reconnaissance ainsi que son expansion et une meilleure qualité du droit. En donnant un plus grand pouvoir d'initiative aux acteurs et, au-delà, plus de responsabilités, le droit souple contribue donc bien à oxygéner notre ordre juridique. Certes, l'hyper-oxygénation peut être cause de grands troubles, et c'est pourquoi le Conseil d'État s'efforce de construire une doctrine du recours au droit souple. Mais, sous la réserve d'un emploi raisonné, qui permette de veiller à sa légitimité et de ne pas porter atteinte à la sécurité juridique, il serait faux de penser que la norme juridique se trouverait ruinée à force de souplesse. La conviction du Conseil d'État est, on l'aura compris, inverse : elle est, comme le disait Sophocle, que *« c'est le manque de souplesse, le plus souvent, qui nous fait trébucher »*.

4. Définir une politique salariale de long terme ainsi qu'un contrat social avec les organisations syndicales

En 2016, le gouvernement a décidé la revalorisation de la valeur du point d'indice qui sert à calculer la rémunération de base des agents de la fonction publique¹⁷. Après six ans de gel, la décision ne pouvait qu'être unilatérale, tant les demandes des organisations syndicales (entre 6 et 8 % de revalorisation pour annuler la baisse du pouvoir d'achat du point depuis 2011) étaient éloignées des possibilités financières des budgets publics. Elle a de plus

17. Voir chapitre 4, « Rénover la GRH publique », fiche 3, « La rémunération : des choix en évolution ».

été ponctuelle, valable pour 2016 et 2017, sans engagement ultérieur qui aurait été au demeurant peu réaliste compte tenu des échéances politiques.

Reste qu'aucun accord en ce domaine n'a été conclu depuis 1999 et que les négociations salariales n'ont été depuis lors qu'épisodiques et souvent formelles. Le rapport Pêcheur souhaite l'établissement d'une politique salariale de long terme, assise sur l'engagement de principe de revaloriser périodiquement la valeur du point et négociée avec les organisations syndicales, trop exclues du processus de décision.

Le projet d'accord dit «PPCR» (parcours professionnels, carrières et rémunérations) de 2015, dont le gouvernement a décidé la mise en œuvre unilatérale¹⁸, comporte des dispositions qui fixent le cadre de négociations salariales. Reste à savoir si le gouvernement les mettra en œuvre.

Accord «Parcours professionnels, carrières et rémunérations», 2015 (extraits)

Le présent accord met en place le cadre pérenne des négociations salariales dans la fonction publique. Les principes qui suivent sont retenus.

→ Des négociations se dérouleront tous les trois ans et auront vocation à proposer les orientations en termes d'évolution des rémunérations et des carrières. Elles aborderont l'évolution des grilles indiciaires et des déroulements de carrière au sein de ces dernières ; l'évolution de la rémunération indemnitaire ; les conditions de mise en œuvre de mesures générales, notamment l'évolution de la valeur du point [d'indice] fonction publique.

→ Une négociation annuelle permettra de dresser un bilan d'étape de la mise en œuvre des mesures triennales et définira, le cas échéant, les mesures d'ajustement à y apporter. Elle permettra d'examiner d'éventuelles mesures d'ajustement au regard des principaux indicateurs macro-économiques (taux d'inflation, croissance du PIB, évolution des salaires...).

[Les parties] conviennent de procéder régulièrement à des négociations salariales en matière d'évolution des rémunérations des fonctionnaires.

18. L'accord PPCR a fait l'objet d'une négociation de 18 mois entre gouvernement et organisations syndicales, mais trois d'entre elles ne l'ont pas soutenu, qui représentaient plus de 50 % des effectifs totaux des fonctions publiques. Le gouvernement a alors décidé de l'appliquer seul à tous les fonctionnaires.

Fiche 4

Faire jouer les vrais déterminants de la motivation

I. Management, une acculturation difficile

Parallèlement aux réformes statutaires, la fonction publique a adopté depuis une quinzaine d'années le modèle du « management coopératif », en remplacement d'un management classique fondé sur l'autorité, la centralisation des décisions, l'obéissance¹⁹. Le modèle repose sur une motivation par l'échange et le dialogue, sur des relations d'équipe quasi contractuelles mais aussi sur la volonté de libérer les initiatives et la créativité.

Il semble que la fonction publique en soit loin, comme en témoigne la conférence d'avril 2013 du secrétaire général du SGMAP (secrétariat général à la Modernisation de l'action publique), à l'École de la GRH (rencontres régulières organisées par le ministère en charge de la Fonction publique). Sur le fondement d'une enquête réalisée auprès des responsables, celle-ci a pointé l'écart séparant théorie et pratique. L'intérêt de l'étude était de distinguer, parmi les missions assignées au manager, celles qui étaient essentielles et devaient être privilégiées et, sur cette base, de mesurer mission par mission la différence entre l'idéal et la réalité constatée.

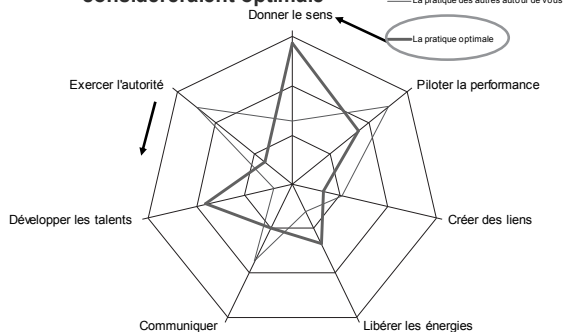
Comme le montrent les figures présentées page 180, selon les cadres consultés, manager devrait essentiellement consister à donner du sens et des perspectives, à développer les talents, à libérer les énergies.

La pratique constatée est différente : les cadres parviennent bien à exercer l'autorité (héritage encore présent du « management classique »), à piloter la performance et à communiquer avec leurs équipes. Le management a donc évolué sur des points fondamentaux puisque les critiques portaient, dans les années 1990, sur un management lointain et l'absence de gestion collective des problèmes. En revanche, les cadres réussissent mal à donner du sens à l'action et à favoriser l'autonomie et le dynamisme de leurs agents, condition essentielle du dynamisme des services.

19. Voir chapitre 1, « GRH privée, GRH publique, missions et enjeux ».



Les dirigeants publics : la pratique qu'ils considéreraient optimale



Source : J. Filippini, « Les cadres au service de la modernisation de l'action publique », École de la GRH, avril 2013.

2. Comment expliquer cette distorsion ? Comment la réduire ?

Plusieurs explications peuvent être avancées.

► Diriger un service public est sans doute plus difficile qu'être cadre dans une entreprise privée : il faut en effet concilier les impératifs du service public et ceux de la bonne gestion alors que, dans le secteur privé, les objectifs sont plus « simples ». La proximité avec le pouvoir politique ajoute de la complexité : les orientations de la GRH changent avec les alternances politiques, de même que les politiques publiques. « Donner du sens » n'est alors pas toujours aisé. Enfin, le pouvoir politique est souvent peu soucieux de logistique : il veut des résultats sans toujours vérifier que les moyens accordés suffisent à les atteindre.

► Comme cela a été mentionné plus haut, la GRH publique n'est pas exempte de contradictions : elle valorise la responsabilité personnelle mais repose sur une centralisation des décisions ; elle prône l'égalité des agents sans veiller à l'équité des rémunérations ; elle valorise le dialogue mais est seule à pouvoir déclencher une négociation avec les organisations syndicales ;

elle souhaite l'obtention de résultats et reste parfois empreinte de « *relâchement* », pour reprendre le commentaire du Conseil d'État sur la faiblesse des sanctions²⁰. Le management en est lui aussi marqué : le modèle idéal du management coopératif repose sur une pleine responsabilité du cadre de proximité, qui n'existe pas dans les faits. Il est vrai que le constat serait le même dans les entreprises privées : la cohérence entre les discours et la pratique est rarement établie.

► Les pouvoirs publics sont conscients qu'une évolution du management est nécessaire. La circulaire du Premier ministre du 10 juin 2015²¹ insiste sur la nécessité d'une nouvelle politique à l'égard des cadres – cadres de proximité et surtout cadres supérieurs. Elle demande aux ministres d'élaborer un plan managérial définissant une nouvelle politique de l'encadrement et prévoyant notamment une sélection plus exigeante des cadres, la rédaction systématique de lettres de mission et l'élaboration de plans de formation spécifiques.

On peut s'interroger sur la capacité de telles consignes à modifier des cultures professionnelles anciennes, fondées sur le choix discrétionnaire des cadres supérieurs et sur la conviction que ceux-ci doivent principalement être loyaux envers la hiérarchie avant d'être de bons managers. Pour autant, la professionnalisation de l'encadrement s'affirme ainsi peu à peu.

3. Faire jouer les vrais déterminants de la motivation

Dans la fonction publique, le discours sur les sources de la motivation a été longtemps empreint d'ambiguïté. Les doutes sur l'intérêt de la rémunération au mérite ont été mentionnés précédemment, notamment l'étude de l'OCDE qui considère qu'elle n'a pas d'efficacité directe dans la fonction publique²². Cependant, le discours inverse a été asséné depuis des années et a laissé des traces : il est vrai que la rémunération doit être considérée

20. Conseil d'État, « Perspectives pour la fonction publique – Rapport public 2003 ». Voir chapitre 3, « Le statut de la fonction publique, sens et conséquences », fiche 3, « Le statut aujourd'hui : les grands principes ».

21. Circulaire du Premier ministre relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique d'État, 10 juin 2015.

22. Voir chapitre 4, « Rénover la GRH publique », fiche 3, « La rémunération : des choix en évolution ».

comme juste et appropriée, faute de quoi la motivation s'en ressent. Pour autant, la rémunération n'est pas le seul levier de la motivation : jouent bien davantage l'intérêt du travail, la reconnaissance, l'autonomie, les relations avec l'équipe. C'est à ces facteurs que les cadres doivent porter intérêt.

Quels sont les déterminants de la motivation ?

Les études sur la motivation des salariés et sur les facteurs qui déclenchent leur investissement dans le travail ont coutume de distinguer les facteurs externes et les facteurs internes. Les facteurs externes sont liés non pas au travail lui-même mais aux conséquences positives que l'on en attend : gains financiers, espoirs de promotion, prestige social. Les facteurs internes sont, à l'inverse, liés à l'activité elle-même et mettent l'accent sur le plaisir qu'elle procure : intérêt du travail, relations interpersonnelles, accomplissement de soi.

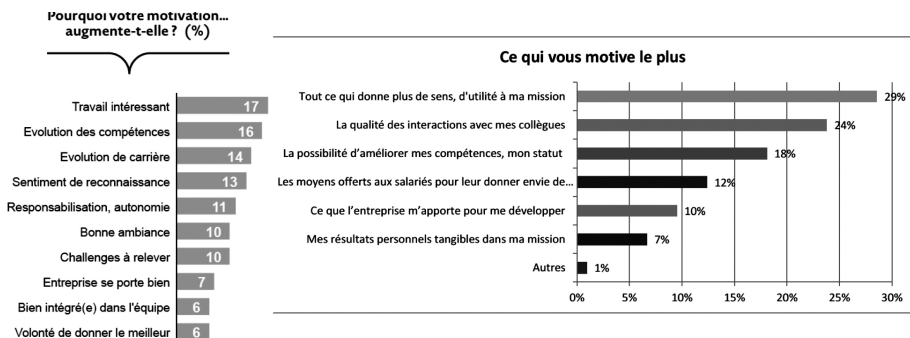
Les différentes écoles classent parfois ces facteurs un peu différemment et, surtout, les hiérarchisent. Ainsi le psychologue du travail Frederick Herzberg⁽¹⁾ distingue-t-il ce qu'il nomme les « *facteurs d'ambiance* » (conditions de travail, salaire mais aussi relations humaines) et les « *vrais* » facteurs de motivation : évolution de carrière, autonomie dans le travail et responsabilités exercées. Selon lui, les facteurs d'ambiance ne doivent pas être en dessous d'un minimum, sinon la motivation en est affectée mais, s'ils atteignent un niveau considéré comme correct, ils ne jouent plus dans la motivation. En revanche, les facteurs « intrinsèques », notamment l'autonomie et l'intérêt du travail, sont déterminants.

Toutes les études scientifiques reprennent aujourd'hui peu ou prou les conclusions de Herzberg. On peut citer deux études récentes : une étude américaine, réalisée à Harvard et publiée en 2013, a analysé les résultats d'un dispositif de rémunération au mérite mis en place dans 200 écoles aléatoirement choisies parmi un groupe de 400 présentant des caractéristiques semblables. Selon les conclusions de l'étude, payer davantage les bons enseignants ne sert à rien – ni à diminuer l'absentéisme, ni à freiner la mobilité des bons, ni à améliorer les résultats des élèves. L'étude dit que dans les métiers complexes, la notion de performance est de toute façon difficile à cerner. Elle conclut surtout sur l'importance des motivations autres que financières : relations d'équipe, sens de l'utilité sociale, souci de bien faire et bonnes conditions de travail. Une autre étude, portant sur les organisations publiques suisses, a été publiée en 2008 dans la *Revue française d'administration publique*⁽²⁾ : elle met en exergue l'importance du pilotage « participatif » centré sur les valeurs. L'ambiance de travail, le degré de transparence, d'autonomie et de conduite participative ou bien les aspects de communication et d'information paraissent décisifs, le management par la mesure et les contrôles étant, à l'inverse, démotivant.

(1) F. Herzberg (1923-2000), psychologue américain connu pour ses travaux sur la motivation au travail.

(2) « L'encadrement à l'épreuve du management public », *Revue française d'administration publique*, n° 128, 2008/4.

Si l'on rapproche les résultats (ci-dessous) de deux enquêtes réalisées dans le secteur public (à gauche) et dans le secteur privé (à droite) sur la motivation, on peut noter que la rémunération n'est même pas mentionnée.



Source : Edenred-Ipsos, « Baromètre 2015 », « Bien-être et motivation des agents », résultats Fonction publique, et Cercle pour la motivation, « Motivation dans les entreprises françaises », 2014.

Questions et débats

Une réflexion prospective sur l'emploi public est-elle possible ?

En proposant l'élaboration d'une « réflexion prospective sur l'emploi public », le rapport Pêcheur entend mettre fin à des critiques persistantes : les effectifs publics seraient trop nombreux et les fonctionnaires insuffisamment productifs ; l'État gèrerait ses effectifs au fil de l'eau ou en appliquant des normes mécaniques dénuées de sens. Un cadrage d'ensemble lui paraît donc nécessaire : les ministères peinent à définir des schémas prévisionnels d'emplois sur le moyen terme sans validation politique. Toutefois, un projet stratégique serait difficile à définir, car un consensus sur

les priorités politiques et le choix des services publics à renforcer ne sera pas facile à obtenir. Mieux vaut cependant affronter ces débats que ne pas les mener.

La déconcentration de la GRH : pas seulement une question juridique

Contrairement à d'autres domaines, la déconcentration de la GRH n'a pas progressé depuis 15 ans. Les obstacles juridiques sont, il est vrai, réels, même si l'on peut noter que les collectivités territoriales et les établissements publics de santé les ont dominés : la loi prévoit alors une composition des CAP non par corps mais par catégorie et « groupes hiérarchiques ». Si la transposition de ce mode de représentation du personnel n'est pas envisagée au niveau

de l'administration territoriale de l'État, c'est que la déconcentration soulève des réticences culturelles ou de principe : nombre d'organisations syndicales, en particulier la CGT et FO, ne sont pas favorables à la déconcentration, craignant qu'elle ne se traduise par une individualisation plus forte des décisions de gestion, synonyme selon elles de risque d'arbitraire. En

outre, les responsables étatiques, ministres ou hauts fonctionnaires, s'accrochent à une centralisation qui convient bien à leur vision d'un État pyramidal et uniforme, marqué par une tradition d'obéissance entre services centraux et services déconcentrés.

Retenir l'essentiel

Un bilan des réformes de la GRH dans la fonction publique permet de distinguer entre les mesures qui sont parvenues à modifier le statut et le management (c'est le cas de la mise en place de l'entretien d'évaluation, de la réforme des concours ou des critères de progression des carrières comme de l'intérêt porté aux conditions de travail), celles qui ont été utiles mais sont incomplètes ou inabouties (la réforme du dialogue social, l'encouragement à la mobilité, la création de corps interministériels, l'unification des rémunérations accessoires) et celles qui ont plutôt correspondu à des déclarations d'intention (formation professionnelle, gestion prévisionnelle) ou à des analyses idéologiques (rémunération au mérite). Le mouvement a emprunté au secteur privé des techniques de management mais n'a pas, contrairement aux craintes exprimées, altéré les principes statutaires fondamentaux – recrutement par concours et fonction publique de carrière.

Les rapports d'expertise font un bilan contrasté de la période mais soulignent que la situation a, au final, insuffisamment évolué, la gestion des fonctionnaires restant essentiellement « statutaire ». Il est vrai que les organisations rigides ont besoin de temps pour évoluer. Des axes de progrès peuvent être tracés, tels qu'ils figurent notamment dans le rapport Pêcheur : une GRH mieux associée aux politiques publiques et à l'amélioration de leurs résultats, la mise en place d'une réflexion prospective sur les métiers et sur les besoins en emplois, une plus grande déconcentration de la GRH (ce qui suppose de dominer des obstacles juridiques) et la définition d'une politique salariale de moyen terme négociée avec les organisations syndicales. Au-delà, une attention plus grande doit être portée aux véritables ressorts de la motivation des agents : intérêt du travail, autonomie et responsabilité, progression de carrière et richesse des relations interpersonnelles.

Glossaire

Administration du personnel : activité de gestion du personnel qui se concentre sur la mise en œuvre des procédures définies par des textes. La paie, l'organisation des recrutements, le suivi des absences, la tenue des dossiers de personnel en font partie. La gestion du personnel dans les organisations tayloriennes se réduisait à cette gestion administrative. Aujourd'hui, les DRH souhaitent en règle générale réduire la part (encore dominante) de cette fonction, en l'externalisant en tout ou en partie, ou en améliorant sa productivité.

Affectation et mutation : décision administrative attribuant un emploi à un fonctionnaire nommé dans un corps. Le fonctionnaire n'est en effet pas recruté sur un emploi mais dans un corps ou dans un cadre d'emploi (voir ces termes). Ce n'est qu'après son recrutement (et éventuellement sa formation) qu'il sera affecté sur un premier emploi puis, s'il souhaite évoluer, sur un autre (mutation).

Ancienneté : durée prévue par les statuts particuliers des fonctionnaires pour permettre une progression de carrière. Une ancienneté minimale est prévue entre chaque échelon (l'échelon constitue une progression dans un grade). Pour le passage d'échelon, l'ancienneté donne des droits, la durée moyenne ou maximale (selon le cas) entre chaque échelon ne pouvant être augmentée qu'en cas d'insuffisance de la valeur professionnelle. En revanche, pour accéder à un nouveau grade, l'ancienneté n'est qu'une condition. Les critères d'avancement sont la valeur professionnelle et les acquis de l'expérience professionnelle.

Audit social : procédure d'analyse de tout ou partie de la GRH d'une organisation pour repérer les écarts existant avec un référentiel établi au préalable, apprécier leur gravité et proposer, le cas échéant, des mesures de correction. L'audit est mené à la demande des organisations.

Avancement : progression de carrière du fonctionnaire correspondant à un passage d'échelon ou de grade dans un corps donné. Pour les avancements de grade « au choix », les critères sont la valeur professionnelle et les acquis de l'expérience, qui correspondent aux compétences acquises dans des postes précédents.

Bilan social : production d'indicateurs relatifs au personnel, obligatoire dans les entreprises et les établissements de santé de plus de 300 salariés. Les services de l'État doivent désormais établir un document de même nom et de vocation identique, dont les indicateurs à fournir obligatoirement ont été définis par l'arrêté du 23 décembre 2013.

Bureaucratique (organisation) : issue des travaux de l'économiste Max Weber (*Économie et société*, 1921), la notion d'organisation bureaucratique relève désormais de la sociologie des organisations. Elle désigne un type d'organisation fondée sur des règles stables et explicites, sur la force des relations hiérarchiques et sur la division du travail. Les agents y sont sélectionnés et y font carrière, à l'ancienneté, sur des critères techniques (maîtrise des savoirs et des savoir-faire). Les standards jouent un grand rôle dans les comportements, qu'il s'agisse des comportements professionnels ou de la GRH (ainsi, les salaires y sont fixés *a priori*, en fonction de la description de l'emploi; les procédures y sont formalisées). Aujourd'hui utilisée avec une connotation péjorative qui n'était pas présente chez Weber, l'expression « organisation bureaucratique » sert souvent à qualifier les organisations publiques, qui tentent pour leur part d'échapper à cet étiquetage.

Cadre d'emploi : cadre de gestion des agents de la fonction publique territoriale (FPT). Le fonctionnaire territorial intègre, dans une filière (administrative, technique, culturelle, sociale...), un cadre d'emploi A, B ou C, qui est défini par un statut particulier. Conceptuellement, le cadre d'emploi équivaut à un « corps » pour les fonctionnaires d'État. En pratique, les cadres d'emploi sont néanmoins plus récents (ils datent pour la plupart des années 1990), moins nombreux que les corps (59 contre 340), et donc plus larges et organisés de manière plus rationnelle, en fonction d'une référence professionnelle. Sur tout, cette organisation est commune à l'ensemble des collectivités, alors que les corps sont le plus souvent ministériels, ce qui est une des causes de leur multiplicité dans la fonction publique d'État.

Carrière : parcours évolutif, en termes d'échelons et de grades, qui caractérise la vie professionnelle d'un fonctionnaire à partir de sa première nomination dans un corps et de sa titularisation dans un grade de ce corps. Cette évolution se traduit, à chaque étape, en termes de rémunération. La carrière au sein d'un même corps est visualisable par le bornage indiciaire du corps et, dans le statut particulier, par le tableau notant le nombre

d'échelons à parcourir, le nombre de grades possibles et les conditions, notamment d'ancienneté, pour avancer. La carrière englobe également les changements de corps définitifs (progression par concours ou par promotion) ou temporaires (détachements).

Classification des emplois : description et spécification des emplois permettant de hiérarchiser la rémunération. Dans le secteur privé, les méthodes de classification des emplois sont souvent inscrites dans les conventions collectives de branches. Elles font l'objet de négociations, surtout lorsqu'elles reposent sur des critères plus larges que les qualifications nécessaires (diplôme, expérience) et hiérarchisent les emplois en fonction des compétences qu'ils demandent. Dans le secteur public, il n'existe pas à proprement parler de classification des emplois : la hiérarchie des rémunérations est liée au corps d'appartenance, les corps (qui sont hiérarchisés) regroupant des personnes et non pas des emplois.

Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) : instance de concertation qui a remplacé, en 2010, le comité d'hygiène et de sécurité. Les CHSCT ont des compétences plus étendues ; ils sont généralisés, rattachés à un comité technique et les représentants du personnel sont désignés en fonction des résultats aux élections des comités techniques.

Comité technique (CT) : créés au niveau des ministères, des directions et des services, les comités techniques sont composés de l'autorité auprès de laquelle le CT est placé (ministre, préfet, directeur...), du responsable de la GRH et de représentants du personnel élus pour quatre ans par tous les personnels concernés (y compris les personnels contractuels), sur des listes présentées par les organisations syndicales ayant une ancienneté de deux ans au moins, et à condition qu'elles respectent les valeurs républicaines et d'indépendance par rapport à l'employeur. Seuls les représentants du personnel votent lors des réunions. Les CT se prononcent pour avis essentiellement sur les questions d'organisation et de fonctionnement du service.

Commission administrative paritaire (CAP) : instances de participation élues pour quatre ans à la proportionnelle par les fonctionnaires membres d'un corps, sur des listes présentées par les organisations syndicales, les CAP, composées à part égale de représentants de l'administration et de représentants du personnel, donnent leur avis sur les décisions individuelles qui ont un impact sur la carrière des fonctionnaires.

Compétence : souvent définies comme la combinaison de différents éléments (savoirs, savoir-faire, « savoir-être »), les compétences recouvrent l'ensemble des qualités qui permettent à un salarié d'occuper une situation de travail. La notion dépasse les savoirs de base et les savoirs techniques opérationnels, dans un contexte où les employeurs attendent des salariés une capacité personnelle d'adaptation aux situations rencontrées.

Concours : mode ordinaire de recrutement des fonctionnaires sauf exception prévue par la loi. Dans la fonction publique d'État (pas dans la fonction publique territoriale), la réussite au concours donne directement accès à un emploi public.

Conflit d'intérêts : constitue un conflit d'intérêts une situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction assumée. Le statut de la fonction publique impose aux fonctionnaires et aux agents publics des restrictions d'activités (notamment « *prendre des intérêts dans des entreprises soumises au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent* »), censées les protéger de situations de conflits d'intérêts, sauf à risquer des sanctions disciplinaires. La loi du 20 avril 2016 fait obligation aux fonctionnaires de prévenir et de faire cesser tout conflit d'intérêts qui pourrait les toucher.

Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) : les 20 représentants du personnel au CSFPE (seuls à prendre part au vote) sont désignés par les organisations syndicales sur le fondement des résultats aux élections des comités techniques. Le CSFPE se prononce sur les projets de textes généraux qui concernent la FPE, notamment sur les projets de textes statutaires, comme sur ceux concernant la formation professionnelle. Il joue le rôle d'organe de recours consultatif pour certaines décisions soumises préalablement aux CAP, notamment en cas de divergence entre l'avis de la CAP dans sa formation de conseil de discipline et l'autorité responsable de la sanction.

Contractuels : agents publics non titulaires recrutés par contrat à durée déterminée dans les cas définis par la loi (besoins du service, remplacement, emplois saisonniers...). La loi prévoit que les contractuels répondant à certaines conditions (pour l'essentiel, une durée d'emploi dépassant six ans) bénéficient d'un contrat à durée indéterminée.

Corps : cadre de gestion des agents de l'État recrutés par un même concours. Les membres du corps ont vocation à la même carrière et, en particulier, aux mêmes grades. Les missions et les règles de fonctionnement du corps sont fixées par un texte, dit « statut particulier » (décret en Conseil d'État).

Corps interministériel à gestion ministérielle (CIGEM) : la création en 2011 du corps interministériel des attachés d'administration de l'État est le premier exemple de CIGEM dans la FPE. Le statut particulier devient commun à tous les attachés et les membres du corps peuvent être affectés dans tous les emplois qui en relèvent, quel que soit le ministère, sans passer par la procédure du détachement. Cependant, la gestion des membres du corps est confiée au ministère ou à l'organisme dont dépend l'emploi sur lequel les attachés sont affectés et des spécificités ministérielles peuvent perdurer, sur des questions comme la politique d'avancement ou les rémunérations accessoires. Le brassage entre ministères des membres du corps tel qu'il est attendu de la réforme en sera sans nul doute freiné.

Cotation : méthode de classement des emplois permettant de calculer une rémunération. La cotation a été utilisée pour calculer la part fonctionnelle de la prime de fonctions et de résultats (PFR), créée en 2008. Depuis le remplacement de la PFR par un nouveau régime indemnitaire – le RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel –, la méthode reste utilisée mais le terme ne l'est plus : dans chaque corps, les emplois font l'objet d'un « classement » dans des « groupes de fonctions » selon trois critères (responsabilités d'encadrement ou de pilotage, technicité, sujétions particulières). Le montant de la part fonctionnelle du RIFSEEP dépend de ce classement.

Crédits de temps syndical : moyens accordés aux organisations syndicales sur une enveloppe définie, par ministère, en fonction du nombre d'agents, et qui peuvent être utilisés soit en crédits d'heures, soit en décharge de service. Le dispositif est issu de l'accord du 29 septembre 2011 avec les organisations syndicales. Les crédits sont attribués aux différentes organisations au prorata des sièges et des voix obtenus lors de l'élection au comité technique ministériel. Tous les moyens humains, financiers et matériels distribués aux organisations syndicales sont désormais mentionnés dans le bilan social du service.

Déconcentration : délégation par l'État central de compétences aux services déconcentrés. Reposant sur la responsabilisation, le management

dit « coopératif » implique la déconcentration. L'administration d'État ne parvenant guère à atteindre cet objectif dans le domaine de la GRH, l'appropriation d'un tel modèle managérial s'en trouve fortement limitée.

Détachement : position temporaire (cinq ans maximum renouvelables) du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine. Le champ est large : autre administration, établissement public, collectivité, entreprise d'intérêt général, exercice de fonctions électives... À l'expiration du détachement, le fonctionnaire a un droit à réintégration dans son corps d'origine. Sauf certaines exceptions (stage, fonctions électives), le détachement n'était jusqu'en 2009 pas de droit : il pouvait être refusé (tout comme la mutation) si l'intérêt du service était en jeu. Depuis la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, le détachement est de droit après un préavis, sauf nécessité de service.

Discrimination positive : politique qui accorde temporairement un traitement préférentiel à certaines catégories de personnes dans le but de rétablir une égalité effective, compromise par exemple par des pratiques sexistes ou par l'existence d'inégalités socio-économiques.

Disponibilité : position dans laquelle le fonctionnaire est placé hors de son corps d'origine et perd ses droits à avancement et retraite. Il peut s'agir d'une disponibilité d'office (prononcée par exemple pour inaptitude dans l'attente d'un reclassement) et qui se transforme en licenciement ou mise à la retraite au bout d'un certain délai. Il peut s'agir d'une disponibilité demandée, limitée dans le temps, pour aller travailler dans le secteur privé, pour créer une entreprise, pour convenance personnelle, pour études...

Droit de grève : la Constitution garantit le droit de grève, qui s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. Le Code du travail comporte des règles spécifiques qui s'appliquent aux fonctionnaires et aux entreprises publiques : les syndicats représentatifs ont le monopole du déclenchement de la grève après dépôt d'un préavis. Dans le cadre défini par la jurisprudence *Dehaene* (Conseil d'État, 1950), les chefs de service peuvent organiser un service minimum pour répondre à des besoins essentiels de la population, à condition de ne pas porter atteinte au droit de grève.

Échelle indiciaire : l'arrêt d'échelonnement indiciaire accompagnant le statut particulier des différents corps de fonctionnaires permet d'attribuer un indice de rémunération à chaque échelon.

Efficienc : atteinte d'un objectif au moindre coût. Les lois de finances contiennent aujourd'hui des indicateurs d'efficienc qui mesurent la productivité des services, en établissant une relation entre les activités réalisées et les moyens dépensés.

Emploi : ensemble d'activités faisant appel aux mêmes types de compétences. Le terme entend dépasser la notion de « poste de travail », telle qu'on l'entendait dans les organisations tayloriennes, somme de tâches précisément situées dans la chaîne de production.

Entretien professionnel : généralisé par la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique, l'entretien professionnel, mené annuellement avec le supérieur hiérarchique direct, porte sur les résultats professionnels obtenus au regard des objectifs assignés, sur la valeur professionnelle du fonctionnaire, sur ses besoins de formation compte tenu des missions qui lui sont imparties et sur ses perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité. La notation est supprimée depuis 2012. La valeur professionnelle mesurée par l'entretien professionnel est l'un des critères des avancements de grade et des promotions de corps. Elle sert également à la modulation des primes.

Flexible (organisation flexible) : de manière générale, une organisation est dite « flexible » lorsque, pour être réactive, elle est capable de modifier son organisation, son temps de travail ou ses produits. La GRH tient compte de cet objectif de flexibilité : elle demande aux salariés de se doter de capacités d'ajustement dans leurs compétences (polyvalence, augmentation des savoirs opérationnels) et d'accepter des mobilités fonctionnelles et géographiques. Cela explique que l'évaluation des compétences tende de plus en plus à valoriser les capacités d'adaptation.

Fonction publique de carrière : se dit d'une organisation de la fonction publique (tel est le cas en France) qui permet à un agent d'y travailler pendant l'ensemble de sa vie professionnelle. Les personnels ne sont alors pas recrutés sur un emploi particulier mais dans un cadre de gestion (corps ou cadre d'emploi, selon les fonctions publiques). La fonction publique de carrière s'oppose à la fonction publique d'emploi qui recrute sur un emploi particulier. Le salarié peut alors être appelé, au cours de sa vie professionnelle, à occuper indifféremment des emplois publics ou privés.

Fusion de corps : mouvement engagé dans la fonction publique d'État depuis 2005, qui a conduit à réduire le nombre de corps de fonctionnaires par fusion de corps proches, par exemple les corps d'attachés d'un même ministère relevant de l'administration centrale et des services déconcentrés. Dans son rapport public de 2003, le Conseil d'État avait souligné les risques liés à l'éparpillement des corps dans la fonction publique d'État, en particulier en ce qui concerne la mobilité professionnelle des agents. Depuis 2005, le nombre de corps est passé de 700 à 327.

Garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) : définie dans l'accord salarial du 21 février 2008, la GIPA des fonctionnaires repose sur la comparaison entre l'évolution des prix et celle du traitement indiciaire brut des agents pendant une période de référence (4 ans). La GIPA compense individuellement l'éventuelle différence constatée. Elle prend ainsi en compte, pour mesurer l'évolution du pouvoir d'achat des agents publics, les promotions et les avancements, et non plus l'évolution de la seule valeur du point. La GIPA a pris une importance particulière pendant la période 2010-2016 de gel de la valeur du point.

Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ou gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) : sur le fondement d'un projet stratégique de développement, une organisation projette ses besoins quantitatifs et qualitatifs en personnel (emplois et compétences), compare avec les ressources dont elle dispose et s'efforce de réduire les écarts (par formation, gestion des effectifs, mobilités).

Glissement vieillesse technicité (GVT) : indicateur permettant de mesurer les effets de la carrière des salariés sur la masse salariale. Utilisé principalement dans la fonction publique, il constitue aussi une préoccupation pour les entreprises privées. On distingue généralement :

- le GVT positif, résultant des effets de l'avancement (dans la fonction publique, avancement automatique d'échelon, avancement de grade, changement de corps par réussite d'un concours), qui tendent à augmenter la masse salariale de manière structurelle ;
- le GVT négatif, résultant du départ en retraite des agents les plus âgés et de leur remplacement par des agents plus jeunes dont la rémunération est moins élevée à qualification égale, qui agit en sens inverse sur la masse salariale ;

- le GVT solde, qui correspond à la somme des deux composantes précédentes.

Dans l'optique d'une meilleure maîtrise des dépenses de personnel, le GVT est une variable importante, mais cet indicateur est plus difficile à piloter dans la fonction publique que dans une entreprise privée. Le GVT négatif dépend de la pyramide des âges. Quant au GVT positif, il est d'autant moins maîtrisable que les textes statutaires garantissent aux agents de la fonction publique la quasi-automaticité des avancements d'échelon et fixent des quotas pour les avancements ou promotions, ce qui n'est pas le cas dans le privé, hors accord collectif.

Grade : mode de structuration hiérarchique d'un corps de fonctionnaires. La progression de grade s'opère par concours ou par examen professionnel ou « au choix », avec des conditions d'ancienneté, en fonction de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience.

Indemnités : primes versées en complément du traitement de base, qui dans la fonction publique doivent être prévues par un texte législatif ou réglementaire. Ces indemnités sont diverses : elles peuvent être exprimées en pourcentage du traitement ou être forfaitaires. Elles peuvent compenser les sujétions d'un emploi ou être modulables selon la « manière de servir » (le mérite). Malgré des efforts d'harmonisation, ces primes restent inégales selon les ministères à fonction comparable (voir RIFSEEP page 196).

LOLF : loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, qui impose depuis 2006 une présentation des crédits du budget de l'État par missions et programmes, ce qui permet d'appréhender à la fois les politiques menées, les résultats attendus et les moyens alloués.

Masse salariale : composée des salaires directs et des charges, elle est un élément du tableau de bord social. Elle évolue en fonction des revalorisations périodiques, du GVT (évolution du salaire du personnel en fonction de son ancienneté et de sa carrière, voir plus haut), des effectifs et de mesures catégorielles. La modification des effectifs entraîne des effets quantitatifs mais aussi des effets de structure, en fonction de l'âge et de la rémunération des nouveaux arrivants.

Mise à disposition : situation d'un fonctionnaire qui exerce son activité dans une autre administration que la sienne sans pour autant quitter son corps.

Elle s'effectue par convention entre les deux administrations concernées, avec l'accord du fonctionnaire.

Motivation : force intérieure qui détermine l'implication et l'engagement du salarié dans son travail. Cette notion a été critiquée parce qu'elle peut paraître déterministe. La motivation est en tout cas variable selon les individus, sans doute évolutive, avec des sources multiples, ce qui conduit les organisations à jouer sur une gamme complexe d'avantages tout en restant attentives aux conditions de travail et au « climat social ». Les facteurs qualitatifs (notamment la relation avec le cadre de proximité et les collègues, et le soutien de l'institution) semblent avoir sur la motivation des effets déterminants, alors que la rémunération en fonction des résultats n'a d'effet que dans certaines professions et au-delà d'un certain seuil.

Nouvelle Gestion publique : traduction française du « New Public Management », cette doctrine managériale s'inspire des réformes de l'action publique intervenues depuis 20 à 30 ans dans de nombreux pays de l'OCDE. Ses objectifs sont, sur le modèle des entreprises privées, d'accroître les performances et l'efficacité de l'État, d'améliorer la qualité des services rendus aux usagers, d'augmenter la transparence à l'égard du Parlement et des citoyens. Les indicateurs (d'efficacité ou de qualité) font partie de ses outils. Les pouvoirs publics aujourd'hui, sans abandonner les exigences d'efficacité et de qualité de service, ne se réfèrent plus à la doctrine du Nouveau Management public.

Participation : prévue dès le statut de 1946, elle consiste pour les représentants des organisations syndicales de fonctionnaires à participer aux décisions qui les concernent, notamment à travers un certain nombre d'instances où siègent des représentants syndicaux :

- conseils supérieurs, consultés sur les projets de textes généraux ;
- commissions administratives paritaires (CAP), qui donnent un avis sur les actes de gestion individuelle des membres d'un corps ;
- comités techniques (CT), consultés essentiellement sur l'organisation et le fonctionnement des services ainsi que l'évolution des effectifs et des qualifications.

Position administrative : situation juridique du fonctionnaire par rapport à son corps prévue par son statut (les principales positions étant l'activité, le détachement, la disponibilité et le congé parental).

Prime de fonctions et de résultats (PFR) : instituée en 2008, appliquée à la filière administrative (avec vocation à s'étendre aux autres filières), cette prime comportait deux parts, une part fonctionnelle qui dépendait de la cotation de l'emploi occupé et une part résultats attribuée en fonction de l'évaluation individuelle. La PFR a été remplacée en 2014 par le RIFSEEP (voir page 196), avec une part liée à l'évaluation individuelle beaucoup plus restreinte.

Programme : au sens de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001), les programmes sont, dans le budget de l'État, des regroupements de crédits destinés à une politique.

Reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) : la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique permet de prévoir dans les concours une épreuve de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle, qui tend à vérifier si les acquis des candidats liés à leur parcours antérieur leur permettent d'occuper les emplois offerts au concours.

Référentiel de compétences et répertoire des métiers : le référentiel de compétences énumère les compétences nécessaires à l'exercice d'un métier, afin d'objectiver au maximum l'appréciation portée sur le professionnalisme des salariés. Le référentiel peut être aussi mentionné dans un « répertoire des métiers », qui décrit les métiers types d'une organisation, le contexte dans lequel ils sont exercés, les facteurs d'évolution ainsi que les compétences requises.

Rémunération indiciaire : rémunération de base perçue par chaque fonctionnaire et qui est calculée en fonction de l'indice de son grade et de l'échelon auquel il est situé dans le grade obtenu. La valeur du point d'indice sert à calculer le traitement brut (traitement brut = indice majoré x valeur du point).

Représentativité : dans la fonction publique, sont considérées comme représentatives, à un niveau considéré (national, ministériel ou d'un service déconcentré), les organisations syndicales qui, à la suite des élections professionnelles, ont obtenu au moins un siège dans une des instances de participation de ce niveau. Cette représentativité leur donne le droit d'obtenir des moyens (locaux, crédits de temps syndical, aides financières) et de participer aux négociations ouvertes au niveau où elles sont représentatives.

Depuis la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, la représentativité n'est plus une condition pour présenter des listes aux élections professionnelles. Celles-ci sont ouvertes à toutes les organisations syndicales créées depuis deux ans et qui répondent aux critères de respect des valeurs républicaines et d'indépendance par rapport à l'employeur.

Responsabilité sociale de l'État employeur : l'État a la volonté d'être un acteur socialement responsable à l'égard de certaines catégories plus exposées aux discriminations. Il mène ainsi une politique spécifique à l'égard des femmes et des personnes handicapées, et entend procéder à des recrutements diversifiés (origine sociale, expérience préalable acquise dans le secteur privé).

Révision générale des politiques publiques (RGPP) : ensemble de mesures mises en œuvre de 2008 à 2012 visant à restructurer les services de l'État pour mieux répondre aux besoins des usagers ou dans un but d'économie ou de rationalisation. Au niveau déconcentré, la RGPP s'est traduite par la REATE (réorganisation de l'administration territoriale de l'État) qui a profondément modifié la structuration des directions départementales et régionales de l'État. La RGPP s'est également traduite par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, défini en 2014 et qui a vocation à s'appliquer, d'ici 2017, à l'ensemble des fonctionnaires d'État. Le régime s'applique aussi à la fonction publique territoriale. Il comporte une part fonctionnelle, avec une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, dont le montant dépend du classement de l'emploi occupé dans un groupe de fonctions (les critères portent sur les responsabilités d'encadrement ou de conception, la technicité, les sujétions) ainsi qu'un complément modulable en fonction de la valeur professionnelle. Les primes versées au titre du RIFSEEP ont vocation à remplacer les primes existantes, sauf exception.

Risque psychosocial : risque professionnel spécifique, parfois appelé « souffrance au travail », qui correspond à une pénibilité qui n'est pas due à des facteurs physiques – difficulté à répondre à de fortes exigences dans le travail, sentiment d'un faible soutien de l'institution, conflit de valeurs...

Sociologie des organisations : discipline portant sur l'étude des organisations. La sociologie des organisations s'interroge sur les règles de

fonctionnement des organisations publiques ou privées (structure et organisation interne, rapports d'autorité et de pouvoir, méthodes de coordination, relations internes, conflits, capacité d'adaptation au changement...).

Stage : période (d'une année en général) séparant le recrutement par concours d'un fonctionnaire de sa titularisation, destinée à vérifier ses aptitudes professionnelles. Au terme du stage, le fonctionnaire stagiaire peut être licencié pour insuffisance professionnelle.

Statut particulier : décret en Conseil d'État qui précise les conditions d'application de la loi statutaire aux différents corps ou cadres d'emploi de fonctionnaires. Les statuts particuliers comportent pour l'essentiel le rappel des missions du corps, son territoire d'intervention, les voies de recrutement, la structuration en échelons et en grades et les modalités d'avancement.

Système d'information des ressources humaines (SIRH) : le système d'information des ressources humaines contient, le plus souvent sous une forme informatisée, l'ensemble des données dont dispose l'entreprise sur ses ressources humaines, des plus simples (l'état civil) aux plus complexes (la carrière, les types de poste occupés, les compétences). La qualité du système d'information est primordiale pour la gestion des ressources humaines.

Tableau de bord social : ensemble des indicateurs sélectionnés par les dirigeants de l'entreprise pour suivre la politique des ressources humaines et l'évolution des résultats. Ces indicateurs peuvent croiser des indicateurs relatifs aux personnels et des données financières ou de production. Ils peuvent être produits par le système d'information des ressources humaines ou résulter d'études ou d'enquêtes. Leur choix traduit les préoccupations principales de l'organisation : maîtriser les coûts ou, du moins, comprendre leur évolution, mesurer la rentabilité du personnel, anticiper l'évolution des compétences, repérer les signaux de mal-être, tels sont les principaux objectifs.

Télétravail : organisation du travail dans laquelle les fonctions qui auraient pu être exercées par un agent dans les locaux de son administration sont réalisées hors de ces locaux de façon régulière et volontaire, en utilisant les technologies de l'information et de la communication. Le télétravail dans la fonction publique est organisé par le décret du 11 février 2016.

Bibliographie

Ouvrages

Anne Dietrich et Frédérique Pigeyre, *La gestion des ressources humaines*, coll. « Repères », La Découverte, 2011 (l'ouvrage est essentiel pour comprendre la GRH mais porte sur le secteur privé et pas sur la fonction publique).

Jacques Igalens, *Les 100 mots des ressources humaines*, coll. « Que sais-je? », PUF, 2008.

Chantal Perrin-Van Hille, *RAEP : construire le dossier*, coll. « FAC », La Documentation française, 2015.

Marcel Pochard, *Les 100 mots de la fonction publique*, coll. « Que sais-je? », PUF, 2011.

Luc Rouban, *La fonction publique en débat*, coll. « Les Études », La Documentation française, 2014.

Sites

www.fonction-publique.gouv.fr

www.vie-publique.fr

Rapports officiels

Conseil d'État, *Perspectives pour la fonction publique*, La Documentation française, 2003.

Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La Documentation française, 2008.

Corinne Desforges et Jean-Guy de Chalvron, *Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'État*, La Documentation française, 2008.

Cour des comptes, *Les effectifs de l'État 1980-2008. Un état des lieux*, décembre 2009.

Inspections générales de l'Administration, des Finances et des Affaires sociales, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

Bernard Pêcheur, *Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique*, La Documentation française, 2013.

Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement*, mai 2013.

Cour des comptes, *La masse salariale de l'État : enjeux et leviers*, septembre 2015.

Articles

Marcel Pochard, conseiller d'État, ancien directeur de l'Administration et de la Fonction publique, « Quel avenir pour la fonction publique ? », *AJDA*, 20 janvier 2000.

La Semaine juridique, Administrations et collectivités territoriales, Jean-Pierre Didier, « La rénovation du dialogue social dans la fonction publique », n° 38, 20 septembre 2010, et « Le palimpseste de l'évaluation des fonctionnaires de l'État, 2002-2012 », supplément au n° 43, 29 octobre 2012.

La Semaine juridique, Administrations et collectivités territoriales, dossier « Fonction publique. Le statut général a 30 ans », articles de Jean-Pierre Didier, Christian Vigouroux, Emmanuelle Marc, Hélène Pauliat, Valérie Michel, n° 29, 15 juillet 2013.