

---

JACKY RICHARD

QUELLES PERSPECTIVES  
POUR LA FONCTION PUBLIQUE  
DE L'ÉTAT EN FRANCE ?  
TROIS RAISONS POUR HÂTER  
LE CHANGEMENT

137

TROIS CONSTATS RENDENT CE QUESTIONNEMENT BRÛLANT et la réponse à y apporter, urgente mais délicate à négocier :

- le niveau quantitatif de l'emploi public en France, et notamment celui des fonctionnaires de l'État, est appelé à décroître ; reste à savoir comment et avec quel degré de transparence ;
- les règles statutaires des fonctionnaires et principalement celles qui régissent les statuts particuliers des corps rendent très aléatoires les chances d'un succès durable de la gestion de la ressource humaine dans la fonction publique ;
- la supériorité du droit communautaire sur le droit national, dans la hiérarchie des normes, implique pour les fonctionnaires et agents publics, non pas un changement radical, mais une modification de perspective qui, non sans ironie de l'histoire, peut être un levier de modernisation de notre fonction publique et de sa gestion.

À défaut d'intervenir rapidement, de reposer sur une réflexion partagée et une orientation politique claire, la réponse tombera d'elle-même, découlant de choix implicites dont personne ne pourra dire qu'il ne savait pas où ils conduisaient : la fin de la fonction publique de carrière en France.

Il faut donc tracer de nouvelles perspectives pour la fonction publique et proposer aux fonctionnaires et au pays lui-même une nouvelle donne statutaire qui, sans renier le principe de la carrière, réduirait le foisonnement des corps et favoriserait la reconnaissance de la

réussite sur les postes occupés. Pour ce faire, il convient de s'appuyer sur la loi organique sur les lois de finances (LOLF) car elle porte des logiques fortes de réforme de gestion publique, et d'instituer une véritable DRH-groupe de l'État qui garantira les conditions techniques d'un débat transparent sur le bon niveau de l'emploi public en France. Elle aura aussi pour mission de coordonner les obligations, aujourd'hui diluées, de l'État employeur.

#### ASSUMER LA TRANSPARENCE SUR LA QUESTION DE L'EMPLOI PUBLIC

138 La polémique sur la connaissance des effectifs des fonctionnaires après les rapports de la Cour des comptes de 1999 et 2000 est aujourd'hui apurée grâce au travail remarquable fait par l'Observatoire de l'emploi public (OEP) mis en place en juillet 2000. Le dernier rapport de l'Observatoire, présenté en septembre 2005, évalue le nombre d'agents dans la fonction publique, au 31 décembre 2003, à 5 264 076 équivalents temps plein, selon la définition méthodologique de l'OEP (5 031 834 hors emplois aidés)<sup>1</sup>. Il convient de noter que la part prépondérante de l'État dans l'emploi public se réduit. Avec 2 543 000 agents, l'État et ses établissements publics sont certes toujours le premier employeur public mais sa part diminue. De 54 % en 1992, elle n'est plus que de 51 % en 2003. En effet, les effectifs de l'État ont augmenté de 9 %, nettement moins que ceux de la fonction publique territoriale (+27 %) et hospitalière (+15 %) et moins aussi que ceux du marché global du travail (+11,4 %). La croissance de l'emploi public repose surtout sur celle de la fonction publique territoriale. À l'État, depuis 2003, les effectifs des ministères diminuent. Depuis quatre années consécutives, depuis 2003, les lois de finances affichent une diminution nette des emplois (- 1 000 en 2003, - 4 500 en 2004, - 7 400 en 2005 et - 5 300 en 2006). La mise en œuvre, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, de la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 va très vraisemblablement amplifier le phénomène de réduction de l'emploi public du fait de sa logique interne. En effet, avec la LOLF, les dépenses de personnel sont désormais présentées et autorisées par le Parlement sous la forme d'une masse salariale à ne pas dépasser, incluse dans un programme regroupant l'ensemble des crédits destinés à financer une

---

1. [www.fonction-publique.gouv.fr/les-trois-fonctions-publiques/observatoire-de-l-emploi-public](http://www.fonction-publique.gouv.fr/les-trois-fonctions-publiques/observatoire-de-l-emploi-public).

politique publique bien identifiée. Les règles de fongibilité des crédits inciteront puissamment les gestionnaires des programmes à recycler des économies réalisées sur leur masse salariale en limitant les recrutements de nouveaux titulaires afin de disposer de vraies marges de manœuvres en matière de primes ou de crédits de fonctionnement. Cette perspective n'est pas condamnable en soi dès lors qu'elle s'inscrit dans un schéma prévisionnel des emplois, des effectifs et des compétences, discuté au sein du comité technique paritaire concerné. Les arbitrages sous-jacents à ces choix doivent être explicites et expliqués. Cette politique de l'emploi public, faisant le choix d'une élévation du niveau de qualification des personnels contre une décroissance des effectifs, n'a de chance de ne pas rencontrer l'opposition des organisations syndicales que si elle est transparente, assumée, concertée et pourquoi pas négociée. Le renouvellement du dialogue social, singulièrement en panne ces dernières années, justifierait l'ouverture de ce nouveau champ de négociations, principalement au niveau des services déconcentrés. D'une manière plus générale, il y aurait grand intérêt à déplacer le centre de gravité du dialogue social sur le fonctionnement des services plutôt que de le laisser concentré sur la vie des corps.

139

#### IDENTIFIER LES ENTRAVES À LA VALORISATION DE LA RESSOURCE HUMAINE ET PROPOSER UNE NOUVELLE CONSTRUCTION STATUTAIRE

La gestion des fonctionnaires est devenue, au fil des ans, complexe et injuste du fait de l'empilement des textes et des usages au sein d'espaces protégés et différenciés que sont les corps de fonctionnaires. La segmentation extrême du cadre de gestion des fonctionnaires porte préjudice à la bonne gestion des agents. La mobilité est rendue difficile par l'existence de barrières entre corps relevant de ministères différents et parfois même de directions différentes au sein d'un même ministère. La procédure de détachement est lourde et contingentée. Les règles de déroulement de carrière tiennent davantage compte du corps et du ministère d'appartenance que du mérite personnel de l'agent. L'introduction dans le droit positif, en avril 2002, de l'évaluation de la personne dans le cadre d'un entretien commence à porter ses fruits, mais beaucoup reste à faire pour que l'évaluation devienne un élément déterminant de l'évolution de la carrière. Les voies de promotion interne ne prennent en compte que trop partiellement l'expérience et le potentiel des agents au détriment de l'ancienneté de service jaugée au sein des

commissions administratives paritaires des corps. Il est urgent de mettre en place une voie de promotion qui reconnaisse les acquis de l'expérience, notamment lorsqu'un fonctionnaire exerce durablement des fonctions correspondant à celles d'un corps de niveau supérieur. Quant aux régimes indemnitaires des fonctionnaires, ils sont, à fonctions égales, très disparates d'un ministère à l'autre, d'un corps équivalent à l'autre.

Prétendre, comme cela a été le cas pendant les quinze dernières années – au cours desquelles des interrogations apparaissaient déjà au sein du collège des directeurs de personnel sur la difficulté à mettre en place une gestion de la ressource humaine dans la fonction publique –, que le statut est bon mais que c'est sa pratique qui est mauvaise est insuffisant. Une adaptation sérieuse du système est devenue indispensable.

140 La réforme envisagée, préparée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique à la suite d'un rapport remarqué du Conseil d'État d'avril 2003, consisterait à créer, à la place des corps, une trentaine de grands cadres statutaires. Chacun d'eux serait situé à l'intersection de l'une des six filières professionnelles (administrative, technique, formation-culture, finances, santé-social, sécurité) et de l'un des cinq niveaux de responsabilité (adjoints : C, assistants : B, cadres : A, cadres supérieurs : A+, cadres dirigeants : A++). L'appartenance à un de ces cadres statutaires, créé par décret en Conseil d'État, est la garantie de dérouler une carrière, de pouvoir exercer des fonctions différentes correspondant aux spécificités du cadre statutaire donné, celui des techniciens, des assistants d'administration, des ingénieurs ou des cadres d'administration, par exemple. La distinction du grade et de l'emploi, l'une des caractéristiques fondamentales de la fonction publique de carrière, sera renforcée pour mieux déconnecter deux éléments d'égale importance : les règles statutaires et l'exercice fonctionnel des missions. Ce sera l'assurance que la compétence, la maîtrise des savoir-faire professionnels joueront un rôle déterminant dans le parcours du fonctionnaire, sa promouvabilité, sa mobilité et sa rémunération.

Cette nouvelle architecture reposant sur cette trentaine de cadres statutaires largement calibrés, ouvrant à leurs titulaires l'exercice de multiples emplois, ne doit cependant pas « diluer » les métiers qui font la fierté de l'enseignant, de l'inspecteur des impôts ou de l'ingénieur des travaux publics, dans de vastes espaces informes et peu propices à la création de cultures identitaires que les corps ont façonnées à merveille et souvent à l'excès. C'est pourquoi les recrutements dans les cadres statutaires se feront par spécialité, le concours restant, bien entendu, la

règle. Les écoles de formation gardent leur rôle de creuset professionnel et identitaire : l'École nationale de la police et l'École nationale de l'administration pénitentiaire continueront à former, dans la filière sécurité, respectivement les policiers et les gardiens de prison. Toutefois, plus on avance dans la carrière au sein de son cadre statutaire, moins on a vocation à être rivé dans sa spécialité de recrutement et plus on a vocation à exercer les multiples fonctions de son cadre statutaire d'appartenance, voire celles du cadre statutaire voisin ou supérieur. La mobilité s'en trouve facilitée au point que l'on pourra envisager la suppression de la procédure, toujours longue et hasardeuse, du détachement. Ainsi, pourrait-on tout à fait imaginer le parcours d'un ingénieur appartenant au cadre statutaire de niveau 3 de la filière technique qui, à un moment de sa carrière, exercera des fonctions administratives en administration centrale ou en direction départementale de l'équipement, normalement dévolues à un cadre de niveau 3 de la filière administrative. Puis, enrichi de cette expérience réussie, cet agent pourra aisément retrouver au sein de la filière technique un poste de responsabilité sur un emploi de niveau 3, voire de niveau 2, avec la perspective d'accéder, en cas de réussite dûment reconnue et validée sur ce dernier poste, au cadre statutaire supérieur. 141

Corollaire de la réforme statutaire, une nouvelle architecture des rémunérations des fonctionnaires doit être envisagée. Elle pourrait s'organiser en trois niveaux : en premier lieu, un salaire indiciaire de base, socle prépondérant de la rémunération et fondé sur l'appartenance au cadre statutaire ; en deuxième lieu, une part correspondant aux fonctions exercées, aux sujétions rencontrées, à la technicité requise sur le poste ; elle prendrait soit la forme d'une bonification indiciaire, soit celle d'une indemnité ; en troisième lieu, une part, sous forme de primes, correspondant à la reconnaissance des résultats et du mérite, qu'il soit individuel ou collectif. Les proportions respectives des trois niveaux pourraient être, en pourcentage, de 50-30-20.

Notre fonction publique de carrière, mise en place à la fin de la Seconde Guerre mondiale, doit évoluer. Ce n'est faire injure à personne que de pointer aujourd'hui les limites de son organisation et de sa performance. La nouvelle construction statutaire envisagée permettra une meilleure reconnaissance des compétences des agents et une simplification de la gestion administrative des personnels.

FAIRE FONCTIONNER  
UNE DRH-GROUPE DE L'ÉTAT

Loin de nous l'idée de penser qu'une réponse instrumentale apportera la solution miracle à tous nos maux. Les ressorts de la modernisation de notre fonction publique se trouvent davantage dans les têtes et les cœurs que dans la manipulation, souvent habile et experte au demeurant, d'instruments qui, il faut bien le reconnaître, sont insuffisamment connectés à des objectifs connus et reconnus des usagers. Toutefois, dès lors que l'on a les idées claires sur le devenir de notre fonction publique, la question de la disposition des meilleurs outils pour arriver à ses fins se pose naturellement car une bonne impulsion et un pilotage sûr sont  
142 nécessaires pour conduire le changement. La DRH-groupe est l'un de ces outils de pilotage. L'État-patron mais aussi l'État régulateur des trois fonctions publiques ont besoin de cet instrument. La DRH-groupe a vocation à être assurée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ainsi que l'a prévu la stratégie ministérielle de réforme présentée par le ministre de la Fonction publique devant le Parlement à l'automne 2003.

Ce concept de DRH-groupe appliqué à l'État mérite d'être explicité. Il ne s'agit ni d'un slogan ni d'une pâle copie tirée du secteur privé. Il résulte d'un travail conceptuel et de comparaison avec des grands groupes privés, gros employeurs de personnels. Assurer la cohérence du cadre juridique et statutaire d'une fonction publique de carrière, définir les éléments de la politique salariale des fonctionnaires, piloter une nouvelle politique de ressources humaines favorisant la bonne adéquation poste-personne : tels sont les attributs d'une DRH-groupe de l'État, qu'il faut distinguer des DRH-métiers et des DRH-sites. Les DRH-métiers correspondent aux directions des ministères qui gèrent des enseignants, des policiers, des gardiens de prison, des agents des impôts... tandis que les DRH-sites, reliées à leur DRH-métier, correspondent aux unités de gestion de base. Outre la cohérence statutaire et salariale, une DRH-groupe a la responsabilité de la politique de l'encadrement dirigeant et du pilotage des systèmes d'information de ressources humaines (SIRH), indispensable à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Faire fonctionner une DRH-groupe de l'État suppose, bien sûr, une volonté politique affirmée mais aussi une répartition acceptée des missions et des tâches entre le niveau ministériel et le niveau interministé-

riel, ce qui n'est pas facile compte tenu de la place que tiennent les ministères dans la gestion des agents. La conduite de la réflexion sur la mise en place de la réforme statutaire évoquée ci-dessus, les travaux sur l'impact de la LOLF sur la gestion des fonctionnaires, la construction d'un infocentre de la fonction publique alimenté par les SIRH ministériels, voilà des dossiers que la DGAFP a instruits en véritable DRH-groupe, c'est-à-dire en faisant vivre le réseau actif des directeurs de personnel des ministères.

### S'APPUYER SUR LE DROIT COMMUNAUTAIRE POUR MODERNISER NOTRE FONCTION PUBLIQUE, DANS LE RESPECT DU PRINCIPE DE LA CARRIÈRE

Le domaine de la fonction publique est largement absent des traités européens et sa mention la plus connue, à l'article 39-4° du traité de Rome, vise précisément à l'exclure du champ de la libre circulation des travailleurs. La réalité est bien différente. Le droit communautaire ne connaît que des travailleurs, quel que soit le statut juridique de leur employeur, public ou privé. Ainsi, dès le début des années 1980, la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a-t-elle soumis des matières entières de la fonction publique au droit communautaire telles que les diplômes, la parité hommes/femmes, les professions réglementées, le dialogue social. 143

De ce fait, des principes importants ont pu être mis en jeu à l'occasion de certains contentieux pourtant très ponctuels et apparemment circonscrits à des cas d'espèce. La position française d'exception, d'abord sûre d'elle-même, défensive et frileuse ensuite, s'est traduite par des déconvenues embarrassantes puis cinglantes et de multiples condamnations. C'est pourquoi, depuis 2001, une nouvelle approche a été retenue. Elle vise, de manière assez paradoxale mais sans contradiction aucune, à s'appuyer sur le droit communautaire pour donner sa pleine mesure aux potentialités de la fonction publique de carrière.

Ainsi, la récente loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique a-t-elle, en matière d'ouverture aux ressortissants communautaires, organisé « un changement de pied » assez spectaculaire. Au lieu d'une présomption de fermeture et d'un raisonnement corps par corps, la nouvelle loi, en son article 10, propose une ouverture de principe et un examen emploi par emploi pour déterminer ou non la participation aux missions de puissance publique. Cette réforme permet de répondre à la jurisprudence de

la CJCE mais aussi de valoriser la réalité de l'emploi, du poste de travail, à côté de l'appartenance statutaire à un corps ; bref, de bien distinguer le grade et l'emploi. Ainsi qu'il a été dit plus haut, lors de la présentation des principes de la réforme statutaire souhaitée, c'est l'un des fondements de la fonction publique qui est redécouvert et qui doit être utilisé comme levier de la modernisation de notre fonction publique.

144 Au moment où la demande sociale se fait plus exigeante pour disposer d'un service public de qualité et où des logiques de résultats et de performances structurent fortement la loi de finances, il revient à la fonction publique française de faire la démonstration de sa capacité d'adaptation. La mise en place dans chaque ministère d'un secrétaire général, la création d'un secrétaire général pour l'administration, rattaché au Premier ministre, et chargé de traiter la question de la gestion interministérielle de l'encadrement dirigeant de l'État, la constitution d'un infocentre à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, la généralisation des démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences montrent, si besoin en était, l'intérêt de plus en plus fort porté au pilotage de la ressource humaine de l'État. Mais il faut aller plus loin ; on ne fera pas l'économie d'une réforme plus profonde de notre fonction publique. Encore faut-il que la situation du dialogue social le permette. Une adhésion de l'ensemble des forces représentatives des personnels est sans doute illusoire, mais il doit être possible de trouver un minimum de consensus sur un sujet aussi crucial.

---

#### R É S U M É

*Le statut des fonctionnaires de l'État est condamné à évoluer sous la pression conjuguée des usagers, des contribuables et de l'employeur. Sans renier le principe de la carrière, une nouvelle donne statutaire doit s'imposer pour favoriser la reconnaissance de la réussite des agents sur les nouvelles logiques de réforme de gestion publique inhérente à la LOLF, ainsi que sur l'influence grandissante du droit communautaire et sur le droit national. Instituer une véritable Direction des ressources humaines-groupe de l'État permettra, par ailleurs, de coordonner les obligations, aujourd'hui diluées, de l'État employeur. Le dialogue social doit être approfondi pour que les fonctionnaires et leurs représentants soient prêts.*