

**CONSEIL SUPERIEUR**  
**DE LA FONCTION PUBLIQUE**  
**DE L'ETAT**

**16 juillet 2008**

## SOMMAIRE

- **Éditorial, par Éric Woerth et André Santini**
- **Présentation : un rapport innovant, en deux volumes**

### **Volume 1 : Faits et chiffres**

- **Chiffres-clés du volume 1**
- **Qu'est ce que l'emploi public ?**
- **L'emploi public ralentit nettement en 2006**
- **Le recours aux non titulaires recule nettement dans la fonction publique de l'Etat et l'hospitalière en 2006**
- **Localisation de l'emploi public : des disparités entre régions et selon les fonctions publiques**
- **Le recul des recrutements externes dans la fonction publique de l'État s'accélère en 2006**
- **Flux de personnels territoriaux en 2005 : recrutements (externes et internes) en baisse et stagnation des départs**
- **Les départs à la retraite dans les trois fonctions publiques**
- **Les rémunérations dans les trois fonctions publiques en 2005 et 2006**
- **Les mobilités des agents de la fonction publique**
- **Faire évoluer sa carrière dans la fonction publique de l'État par les concours internes, examens professionnels et titularisations**

## **Volume 2 : Politiques et pratiques de gestion de l'emploi public**

- **La professionnalisation de la GRH**
- **La réforme du dialogue social**
- **La déconcentration managériale**
- **Une fonction publique ouverte sur l'extérieur**
- **La mobilité**
- **Les conférences de GPRH**
- **Les démarches métier dans les trois fonctions publiques**
- **La gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH)**
- **La gestion personnalisée**

### **Éditorial**

Depuis nos prises de fonctions, nous sommes engagés dans une démarche sans précédent de réforme de la fonction publique. Les discussions ouvertes depuis l'automne dernier ont déjà permis d'aboutir à des accords inédits avec plusieurs de nos partenaires, sur le pouvoir d'achat le 21 février dernier et sur le dialogue social le 2 juin, aussi bien qu'à l'élaboration d'une série de mesures destinées à favoriser la mobilité des fonctionnaires.

Il va de soi que, pour tous les acteurs, en particulier le Gouvernement et les fédérations de fonctionnaires, ce travail est intense et exigeant. Et en ouvrant ce formidable document de référence qu'est désormais le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, on en comprend aisément les raisons : cette synthèse couvre finalement autant de sujets qu'il est, pour nous, de défis et de réformes à conduire.

Dès 2007, nous avons en effet souhaité que l'état de la fonction publique soit retracé en un seul document. Cela permettait de mettre un terme au relatif éparpillement de la documentation, qui faisait perdre à ce travail fondamental une partie de sa lisibilité. Voici donc venu le temps de la deuxième édition qui emprunte toujours ce format, avec des chiffres désormais actualisés au 31 décembre 2006.

Car ce rapport annuel, ce sont d'abord « des faits et des chiffres » pour reprendre l'intitulé de son premier tome. Il faut souligner l'importance de cette bible statistique. Elle permet à chacun de savoir où nous en sommes en matière d'emplois, de recrutement, de formation, de diversité, d'accès des personnes handicapées...

C'est déjà beaucoup. Mais ce rapport annuel a le mérite de n'être pas que cela. Outre le fait qu'il propose des vues dynamiques sur l'emploi dans les trois fonctions publiques, sur les recrutements et les départs à la retraite et sur les rémunérations, il apporte, dans un tome II, de nombreux éclairages sur les politiques et les pratiques de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Il retrace, par là même, au travers d'exemples empruntés à tous les ministères, les efforts réalisés en matière de gouvernance, de définition et de professionnalisation des politiques de GRH, de gestion personnalisée et de mobilité des fonctionnaires.

Chacun sait, en effet, qu'il est souvent plus facile de donner de bons conseils que de bons exemples. Ce rapport annuel, à travers ce tome II très riche, souhaiterait donc faire mentir la maxime, avec la conviction que diffuser les bonnes pratiques constitue un moteur essentiel à la réforme de l'État, parfois plus décisif que des textes de loi ou des décrets.

On peut donc espérer que ce cru 2007-2008 dessinera, plus que jamais, le socle à partir duquel nous pourrions poursuivre, collectivement, les réformes indispensables.

Un grand bravo, en tous cas, à tous ceux qui ont contribué à sa réalisation.

Eric WOERTH

André SANTINI

# Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2007-2008

## Un rapport innovant, en deux volumes

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique pour l'année 2007-2008 présente plusieurs innovations, comparé à ses prédécesseurs. Ces innovations sont la conséquence de la nouvelle rédaction donnée au paragraphe I de l'article 113 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006, de finances pour 2007, par le paragraphe I de l'article 102 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007, de finances rectificative pour 2007 : « *Le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport annuel sur l'état de la fonction publique comportant, en particulier, un état des effectifs des agents publics territoriaux, hospitaliers et de l'État. Ce rapport comporte une information actualisée sur les politiques de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein des administrations de l'État. - Les éléments concernant les rémunérations indiquent l'origine des crédits de toute nature ayant concouru à leur financement, énumèrent les différentes catégories d'indemnités versées ainsi que leur proportion par rapport au traitement.* »

Parallèlement à cette nouvelle rédaction, le paragraphe II de la loi du 25 décembre 2007 précitée a abrogé toutes les dispositions législatives prévoyant des rapports au Parlement concernant la fonction publique sur des thèmes particuliers (situation comparée des hommes et des femmes, rémunérations et pensions, emploi des personnes handicapées, application des dispositions relatives au travail à temps partiel), que ces rapports soient communs aux trois fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière ou qu'ils soient propres à chacune de ces fonctions publiques.

Le regroupement en un seul document annuel des éléments faisant précédemment l'objet de rapports distincts donne une vision d'ensemble de la réalité des trois fonctions publiques, sans nuire pour autant au détail des informations ainsi communiquées, tout en permettant la comparaison immédiate de la situation respective de chaque fonction publique sur telle ou telle question. Accessoirement, ce regroupement simplifie la planification et la réalisation d'un document désormais unifié, en comparaison des rapports thématiques partiellement redondants précédemment prévus.

Ainsi reformulé dans son principe, le rapport annuel sur l'état de la fonction publique pour l'année 2007-2008 comporte deux volumes, le premier consacré aux « Faits et chiffres 2007-2008 », le second aux « Politiques et pratiques de gestion de l'emploi public ». Le premier volume aborde comme thèmes nouveaux les rémunérations dans les trois fonctions publiques et les parcours professionnels :

- pour les rémunérations, les données 2006, disponibles dans un calendrier très largement amélioré par rapport aux années précédentes, couvrent pour la première fois au 16 juillet 2008 la fonction publique de l'Etat et la territoriale.

- le dossier consacré aux parcours professionnels porte à la fois sur les mobilités des agents et sur l'évolution des carrières à travers les concours internes de la fonction publique de l'État. En matière de mobilité, plusieurs facettes sont abordées : la mobilité géographique (au sens du changement du département dans lequel les agents exercent leurs fonctions), la mobilité catégorielle (au sens du changement de catégorie socioprofessionnelle), la mobilité structurelle (au sens du changement de ministère et de grand service), la mobilité statutaire (au sens du changement de position statutaire) et le simple changement de lieu de travail.

Le second volume couvre de façon plus complète que l'an dernier l'ensemble du champ de la GRH dans une dimension "trois fonctions publiques". C'est ainsi que sont abordées successivement les questions de :

- l'élaboration des politiques de GRH sous l'angle du dialogue et des méthodes,
- la gestion personnalisée en analysant, acte par acte, les pratiques,
- la mobilité nécessaire aux parcours professionnels des agents, parcours construits avec l'aide des conseillers mobilité-carrière,

- la professionnalisation de la GRH indispensable pour accompagner le déploiement d'une GRH plus qualitative dans les services.  
D'autres thèmes seront l'objet de tels développements lors des prochains rapports.

## Chiffres-clés du volume 1

- Les trois fonctions publiques emploient 5,2 millions de personnes au 31 décembre 2006, soit 21,3 % de l'emploi total (salarié et non salarié) en France. L'emploi public ralentit nettement en 2006 : + 0,3 % (hors emplois aidés), contre + 1,4 % en moyenne annuelle sur la décennie. Sur un an, l'emploi salarié total a, quant à lui, augmenté de 1 %, contre + 1,2 % en moyenne annuelle depuis dix ans.

- Seuls les effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) augmentent entre 2005 et 2006 : + 3,1 % (+ 2,8 % en moyenne annuelle sur dix ans). Dans le même temps, ceux de la fonction publique de l'État (FPE) baissent de 1,2 % (contre + 0,5 % en moyenne annuelle sur dix ans) et ceux de la fonction publique hospitalière (FPH) restent quasiment stables avec -0,1 % (contre + 1,7 % en moyenne annuelle au cours de la dernière décennie). La hausse modérée dans les établissements publics administratifs ne compense plus la réduction des effectifs dans les ministères (- 1,8 %).

- La fonction publique compte (hors emplois aidés) 777 600 non titulaires fin 2006. Après avoir augmenté de 2 % par an depuis 1996, les effectifs de non titulaires ralentissent fortement en 2006 : + 0,1 % sur un an. Tandis que la fonction publique territoriale emploie davantage de non titulaires (+ 6,5 %) qu'en 2005, l'hospitalière (- 1,4 %) et surtout l'Etat (- 5,8 %) voient les effectifs de non titulaires reculer en 2006.

- En 2006, 39 172 personnes extérieures à l'administration ont rejoint la fonction publique de l'État après avoir réussi un concours (voie traditionnelle d'accès) ou un autre mode de sélection. Le nombre de recrutements externes par concours atteint son niveau le plus bas depuis dix ans (- 19,3 % sur l'année). La fonction publique de l'État reste très attractive pour les jeunes diplômés : 13 candidats présents en moyenne pour 1 admis en 2006. Les candidats aux emplois publics sont majoritairement surdiplômés.

- Sur 100 agents titulaires et non titulaires présents fin 2005 dans les collectivités et établissements publics territoriaux, 8,2 ont été recrutés (au sens externe et interne) au cours de l'année. Quatre recrutements sur dix concernent des non titulaires en 2005. Du côté des sorties, les flux ont stagné.

- Les départs à la retraite atteignent des niveaux élevés en 2007, en particulier au sein des titulaires civils de l'État : 64 930 nouvelles pensions attribuées (PTT), soit un niveau supérieur à celui de l'année 2003 considérée comme exceptionnelle. Par ailleurs, 10 655 nouvelles pensions ont également été attribuées à des militaires, 1 102 à des ouvriers d'État, 28 377 à des titulaires de la fonction publique territoriale et 24 737 à des titulaires de la fonction publique hospitalière (hors médecins hospitaliers).

Depuis la loi de 2003 sur les retraites, certains comportements semblent avoir évolué : reports de départs des catégories actives et sédentaires dans la FPE et reports de départs pour motifs familiaux à la territoriale et l'hospitalière.

- En 2006, un agent de la fonction publique de l'État a perçu en moyenne un salaire net moyen de 2 182 euros par mois, soit une augmentation entre 2005 et 2006 de 2,6 % en euros courants. Compte tenu d'une hausse des prix hors tabac de 1,7 % en moyenne annuelle en 2006, le salaire net moyen a progressé de 0,9 % en euros constants.

Dans la fonction publique de l'État, la moitié des agents a vu son traitement indiciaire augmenter de plus de 11,6 % entre 2002 et 2006. Sur cette période, un agent de la FPE sur six a connu une évolution de traitement indiciaire brut inférieur à l'inflation hors tabac (7,2 %).

La rémunération moyenne nette des personnes présentes en 2005 et 2006 a progressé de 3,5 % en euros courants, soit + 1,8 % en euros constants. Aux facteurs collectifs d'évolution des traitements bruts, s'ajoutent les facteurs individuels d'évolution des salaires liés à la promotion interne et aux changements de catégorie hiérarchique dont l'impact sur les salaires est très sensible.

- En 2006, un agent de la fonction publique territoriale à temps complet a perçu en moyenne un salaire net de 1 669 euros, soit une hausse de 3,4 % par rapport à 2005 en euros courants et de 1,7 % en euros constants. La rémunération moyenne nette des personnes en place chez le même employeur entre 2005 et 2006 progresse de 3,7 % en euros courants et de 2,0 % en euros constants.

- La mobilité des agents a de multiples facettes qui se complètent sous les angles statutaire, géographique, structurel, catégoriel et du changement de lieu de travail :

4,7 % des agents titulaires de l'Etat n'exercent pas leur activité dans leur administration d'origine fin 2006 (mobilité statutaire) ;

4,4 % des agents titulaires civils de l'État ont connu un changement du département dans lequel ils exercent leurs fonctions, entre 2005 et 2006 (mobilité géographique) ;

1 % des agents titulaires civils de l'État présents entre 2004 et 2005 ont connu un changement de ministère ou de grand service au sein du même ministère (mobilité structurelle), sans qu'il soit possible à ce stade de suivre les changements de postes au sein d'un même service ;

3,5 % des agents titulaires civils de l'État ont changé de catégorie socioprofessionnelle, hors réforme des corps actifs de la police, entre 2005 et 2006 (mobilité catégorielle) ;

3,7 % des agents titulaires civils des trois fonctions publiques déclarent avoir changé de lieu de travail en 2007, contre 2,7 % dans le secteur privé.

- La fonction publique est largement féminisée : 59 % des emplois des trois fonctions publiques et 62 % des emplois civils sont occupés par des femmes, contre 45 % dans le secteur privé.

Hors enseignants, la féminisation de la catégorie A de la fonction publique de l'État (44 %) est très largement inférieure à celle observée au même niveau dans les deux autres (55 % de femmes en A dans la FPT et autant dans la FPH y compris les médecins).

Les femmes restent sous représentées dans les 7 000 emplois d'encadrement supérieur (directeurs et sous-directeurs d'administration centrale, chefs de services déconcentrés, directeurs généraux des collectivités territoriales, chefs d'établissements hospitaliers...), où moins d'un emploi de direction sur six est occupé par une femme.

- La part des 55 ans et plus est plus élevée fin 2006 dans l'ensemble des trois fonctions publiques (13 % des salariés) que dans le secteur privé (9 %). Plusieurs phénomènes expliquent cet écart : maintien dans l'emploi en règle générale des seniors de la fonction publique du fait du principe de carrière, entrées plus tardives, moindre recours aux dispositifs de préretraite.

L'âge moyen des agents titulaires des ministères, qui s'établit à 43,5 ans fin 2005 en métropole, est plus élevé sur le littoral atlantique et dans la moitié Sud de la France, en lien avec le processus de retour ou de rapprochement vers le département d'origine.



# Qu'est-ce que l'emploi public ?

## Les définitions de l'emploi public sont clarifiées

Dénombrer les effectifs renvoie d'abord à des considérations de concepts et de méthodes. À présent, les différentes définitions de l'emploi public sont clarifiées et les critères de dénombrement sont établis. Ces clarifications trouvent leur expression dans le « tableau de synthèse ». Cet outil, établi par l'Insee, donne la mesure statistique des différentes catégories d'emploi public et d'emploi privé selon différents critères, et permet de situer la fonction publique dans l'ensemble de l'emploi en France.

Le tableau de synthèse décrit l'emploi salarié en France à partir du croisement de deux approches : l'approche économique et l'approche juridique. La manière de les articuler conduit naturellement à des différences de mesure de l'emploi public.

- **Dans une approche économique**, les services non marchands comprennent toutes les unités financées majoritairement par les prélèvements obligatoires, lesquelles, publiques ou privées, constituent **le secteur des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale**. Le statut juridique de l'employeur ou celui du salarié n'intervient pas dans la définition. Le critère de financement prime sur le critère juridique. **Les administrations publiques emploient 6,033 millions de personnes en métropole et dans les départements d'Outre-mer.**

- **Dans une approche juridique**, on ne retient dans le champ de la fonction publique « stricto sensu » **que les organismes de droit public à caractère administratif dont les agents sont soumis aux règles du droit public**. Cette définition est adossée au statut général de la fonction publique. Le critère juridique prime sur le critère de financement. Selon cette dernière approche, **la fonction publique compte 5,201 millions d'agents (hors emplois aidés) au 31 décembre 2006.**

## **5,2 millions d'agents dans la fonction publique au 31 décembre 2006, soit 21,3 % de l'emploi total (salariés + non salariés) en France**

Sur la totalité des territoires où des agents de la fonction publique sont présents (y compris les Com et l'étranger) et avec les emplois aidés, les trois versants de la fonction publique emploient 5,346 millions de personnes fin 2006. Sans compter les bénéficiaires de contrats aidés, on dénombre 5,201 millions d'agents qui travaillent en métropole, dans les Dom, les Com et l'étranger, sous des statuts divers, dans les services civils et militaires de l'État, les conseils régionaux, les conseils généraux et les communes, les établissements publics nationaux et locaux à caractère administratif et les hôpitaux publics, les maisons de retraite, les établissements sociaux et établissements médico-sociaux.

## **Certains organismes publics ne font pas partie de la fonction publique**

Certains organismes publics qui recrutent des agents de droit privé ou en dehors des règles de la fonction publique ne figurent pas dans le champ de la fonction publique mais sont classés, au regard de la comptabilité nationale, en administrations publiques : caisses nationales du régime général de la sécurité sociale (Épa au régime particulier), organismes consulaires, groupements d'intérêt public, associations syndicales autorisées, établissements publics à caractère industriel ou commercial (Épic) à activité principalement non marchande (par exemple le Commissariat à l'énergie atomique, les Charbonnages de France, l'Institut national audiovisuel, la Réunion des musées nationaux, les théâtres nationaux) et Épic locaux (comme les offices publics d'aménagement et de construction). Ces organismes comptent 172 900 personnes fin 2006.

## **Des missions de service public sont assurées par des organismes privés notamment par des entreprises publiques**

Certains organismes privés sont placés, de fait, sous la tutelle étroite des pouvoirs publics en raison de leur financement (sur prélèvements obligatoires) ou de leurs conditions de fonctionnement. Ces

organismes privés, qui appartiennent au secteur des « administrations publiques », rassemblent 724 300 salariés fin 2006. Il s'agit des associations financées majoritairement par les pouvoirs publics (dont les salariés non enseignants de l'enseignement privé sous contrat), des organismes de protection ou de sécurité sociale, des hôpitaux privés à but non lucratif, de l'enseignement privé sous contrat (y compris les enseignants dont la rémunération est imputée sur le budget de l'État bien que leur employeur direct appartienne au secteur privé).

Lorsque le secteur marchand prend en charge des missions de service public, c'est souvent sous la forme d'entreprises publiques détenues, totalement ou partiellement, par l'État : la Poste, la SNCF, la RATP, l'Office national des forêts, les Ports autonomes sont contrôlées directement par l'État tandis qu' EDF, GDF, Aéroports de Paris, Snecma moteurs, GIAT Industries, la Française des jeux, l'Imprimerie nationale sont des entreprises publiques dans lesquels l'État est simplement majoritaire. Certaines entreprises publiques emploient une majorité de fonctionnaires dans leur personnel, La Poste notamment.

Enfin, en dehors des entreprises publiques, il arrive que des sociétés privées du secteur marchand emploient, pour des raisons historiques, des fonctionnaires. C'est notamment le cas de France Télécom.

**Tableau V 1.1-2 : Fonction publique, service public et emploi total au 31 décembre 2006**

		en milliers
<b>Fonction publique</b>	Métropole	4 990,4
	Dom	155,2
	Com et étranger	55,5
	<b>Total hors emplois aidés</b>	<b>5 201,1</b>
	<b>Emplois aidés de la fonction publique (1)</b>	<b>145,1</b>
Total y compris emplois aidés		5346,2
<b>Organismes publics hors fonction publique</b>		
Secteur non marchand	Épa nationaux de sécurité sociale, à recrutement de droit privé	15,9
	GIP nationaux et locaux et autres organismes non marchands	10,6
	Organismes consulaires	54,5
	Epic nationaux et locaux non marchands	43,5
Secteur marchand	Epic locaux	48,4
<b>Total</b>		<b>172,9</b>
<b>Organismes privés à financement public prédominant</b> (Secteur non marchand)		
	Enseignants de l'enseignement privé sous contrat	154,1
	Associations	209,5
	Organismes de protection sociale	213,5
	Hôpitaux privés à but non lucratif	147,2
<b>Total</b>		<b>724,3</b>
<b>Entreprises publiques</b> (secteur marchand)		
	Epic La Poste	275,4
	Epic marchands hors La Poste	257,3
	Entreprises hors Epic	150,4
<b>Total (2)</b>		<b>683,0</b>
<b>Emploi privé hors service public</b> (secteur marchand)		
	dont France Télécom (3)	99,9
<b>Total</b>		<b>18 245,6</b>
<b>Emploi total</b> (salariés et non salariés)	<b>Total (4)</b>	<b>25 172,0</b>

Sources : Fichier de paie des agents de l'État (FGE, Insee), enquête sur les effectifs des collectivités territoriales (Colter, Insee), Statistique annuelle sur les établissements de santé (SAE, Drees), enquête SPE (DHOS), Tableau de synthèse/Insee en annexe 1.1. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : Métropole et Dom. Com et étranger compris pour les services de l'État et l'enseignement privé sous contrat seulement ; Saint-Pierre-et-Miquelon pour la FPT. Voir aussi tableau de synthèse de l'Annexe 1.1 de la Vue d'ensemble n°1

(1) Les bénéficiaires d'emplois aidés sont décomptés à part dans la fonction publique et inclus dans les effectifs des autres organismes.

(2) Entreprises « de premier rang » contrôlées directement par l'État, hors doubles comptes des entreprises en forme juridique d'Epic du secteur non marchand.

(3) France Télécom, entreprise privatisée en 2004, compte 73 % de fonctionnaires.

(4) L'emploi total comprend les salariés et les non salariés en France métropolitaine, hors chômeurs. Pour mémoire : fin 2006, selon l'Insee, la population active, y compris les chômeurs, s'élève à 27,607 millions de personnes en métropole. Le tableau de synthèse de annexe 1.1 de la vue d'ensemble n°1 donne, pour sa part, la répartition des salariés (hors chômeurs) en métropole et Dom (23,141 millions au total).

## **L'emploi public ralentit nettement en 2006**

Les trois fonctions publiques réunies emploient 5,201 millions de personnes au 31 décembre 2006, soit 21,3 % de l'emploi total (salarié et non salarié) en France. Près de la moitié appartient à la fonction publique de l'État (49 %), 32 % à la fonction publique territoriale et 19 % à la fonction publique hospitalière. On compte aussi 145 000 bénéficiaires d'emplois aidés : contrats d'accompagnement dans l'emploi, contrats d'avenir, contrats emploi consolidé (CEC) et encore quelques emplois jeunes et aides éducateurs.

Sur un an, entre fin 2005 et fin 2006, les effectifs des trois fonctions publiques ont augmenté, hors emplois aidés, de 17 700 personnes (+ 0,3 %), à un rythme nettement ralenti par rapport à l'année précédente (+ 1,2 %) et à celui observé au cours de la dernière décennie (+ 1,4 % en moyenne annuelle). Sur un an, l'emploi salarié total a, quant à lui, augmenté de 1 %, contre + 1,2 % en moyenne annuelle sur la décennie.

Tandis que les effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) augmentent de 3,1 % entre 2005 et 2006 (+ 2,8 % en moyenne annuelle sur dix ans), ceux de la fonction publique de l'État baissent de 1,2 % sur la période (+ 0,5 % en moyenne annuelle sur dix ans). Le nombre d'agents de la fonction publique hospitalière, quant à lui, reste quasiment stable (-0,1 %), contre + 1,7 % en moyenne annuelle au cours de la dernière décennie.

### **L'emploi baisse dans la fonction publique de l'État en 2006 : la hausse modérée dans les établissements publics à caractère administratif ne compense plus la réduction des effectifs dans les ministères**

Au 31 décembre 2006, la fonction publique de l'État rémunère, hors emplois aidés, 2,524 millions d'agents : 90 % appartiennent à des ministères (soit 2,272 millions d'agents) et 10 % à des établissements publics nationaux à caractère administratif (soit 252 270 agents).

Les effectifs physiques des ministères diminuent de 41 022 personnes entre le 31 décembre 2005 et le 31 décembre 2006 (- 1,8 %). Cette baisse est partiellement compensée par la hausse de 10 500 personnes dans les établissements publics à caractère administratif, notamment en raison du transfert du recrutement des personnels de surveillance des lycées et collèges vers les budgets des établissements d'enseignement, poursuivant le processus amorcé depuis quelques années.

Ces évolutions tranchent avec les tendances observées sur les dix dernières années. La baisse des effectifs des ministères, amorcée en 2005, se confirme et, pour la première fois depuis dix ans, elle est accompagnée d'une baisse des effectifs de l'ensemble de la FPE.

### **La fonction publique territoriale reste dynamique**

Au 31 décembre 2006, la FPT emploie 1,66 million d'agents sur emploi principal, hors bénéficiaires d'emplois aidés : les trois-quarts travaillent dans les régions, départements et communes ; un quart dans les établissements publics administratifs locaux.

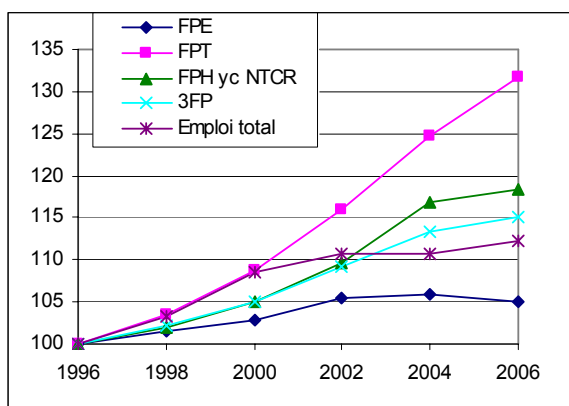
La croissance de l'emploi public repose sur celle de la fonction publique territoriale : + 3,1 % entre 2005 et 2006, contre + 2,8 % en moyenne annuelle sur dix ans. Alors qu'elle représente à peine le tiers de l'emploi public en 2006, la FPT a absorbé à elle seule 59 % du solde net d'emplois publics créés depuis 1996. Le développement de certaines missions dévolues aux collectivités territoriales la loi de décentralisation du 13 août 2004 explique cette forte dynamique. L'année 2006 a notamment été marquée par le transfert de 6 700 agents ouvriers et de service de la fonction publique de l'État vers les collectivités territoriales

## Les effectifs de la FPH se stabilisent, après une croissance continue sur les dix dernières années

Les personnels des hôpitaux publics et établissements autonomes d'hébergement pour personnes âgées représentent, hors emplois aidés, 1 014 142 personnes fin 2006 : 94 % travaillent dans les hôpitaux et 6 % dans les établissements pour personnes âgées.

En 2006, les effectifs de la FPH, hors emplois aidés, ont, pour la première fois depuis 1996, très légèrement diminué (- 0,1 %), alors qu'ils avaient augmenté de 1,7 % en moyenne annuelle sur dix ans. Cette baisse ne concerne que les médecins dont les effectifs reculent de 4,7 % sur un an. Le personnel non médical des hôpitaux et le personnel des établissements d'hébergement pour personnes âgées sont, eux, en légère hausse (respectivement + 0,3 % et +1,6 %)

### Graphique V 1.2-1 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 1996



Sources : Fichier de paie des agents de l'État (FGE, Insee), enquête sur les effectifs des collectivités territoriales (Colter, Insee), Statistique annuelle des établissements de santé (SAE, Drees), enquête SPE (DHOS). Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés.

Note : les adjoints de sécurité (Police nationale) sont intégrés à partir de 2002.

## La qualification des emplois s'accroît dans les trois fonctions publiques

La catégorie A (cadres enseignants et non enseignants) est prépondérante dans la fonction publique de l'État en raison du poids des enseignants. La part de cadres y est beaucoup plus forte que dans les deux autres fonctions publiques ou dans le secteur privé : fin 2006, près d'un agent sur deux appartient à cette catégorie dans la FPE (54 % hors militaires) contre 9 % dans la fonction publique territoriale, 16 % dans la fonction publique hospitalière (en incluant les médecins) et 18 % dans le secteur privé. Au total, dans les trois fonctions publiques réunies, près de trois agents sur dix appartiennent à la catégorie A.

En dix ans, la part des cadres s'est accrue de près de dix points dans la fonction publique de l'État, en particulier à la suite de réformes statutaires (remplacement du corps des instituteurs par le corps des professeurs des écoles, requalification de corps actifs de la police nationale, etc.) : elle est passée de 39 % en 1996 à 48 % en 2006.

Dans la fonction publique territoriale, les cadres représentent 8,7 % des effectifs en 2006 contre 7,8 % dix ans auparavant. La progression des effectifs dans cette catégorie mais aussi dans la catégorie B (fonctions d'application et de rédaction) entre 1996 et 2006 est à rapprocher des besoins émergents en personnel d'encadrement et de gestion générés par l'acte II de la décentralisation.

La FPH est caractérisée par une part d'agents en catégorie B très importante (36 % du total dont les deux tiers d'infirmiers). Hors personnel médical, les cadres représentent 6 % du personnel.

## **La fonction publique est largement féminisée**

Depuis vingt ans, la part des femmes sur le marché du travail n'a cessé de croître. Celles-ci demeurent moins nombreuses que les hommes dans le secteur privé (45 % de femmes) alors qu'elles occupent 59 % des emplois des trois fonctions publiques et 62 % des emplois civils. Il découle des spécificités par métiers de chacune des fonctions publiques une part de femmes plus importante dans la fonction publique territoriale (61 %) et dans la fonction publique hospitalière (77 %). Malgré une majorité de femmes, la fonction publique de l'État est la moins féminisée (51 %), même parmi les agents civils (57 %).

Dans l'État, le niveau rassemblant le plus de femmes est la catégorie A (cadres non enseignants ou enseignants : 57% de femmes). En revanche, hors enseignants, la féminisation de la catégorie A de la fonction publique de l'État (44 %) est très largement inférieure à celle observée au même niveau dans les deux autres (55 % de femmes en A dans la FPT et autant dans la FPH y compris les médecins).

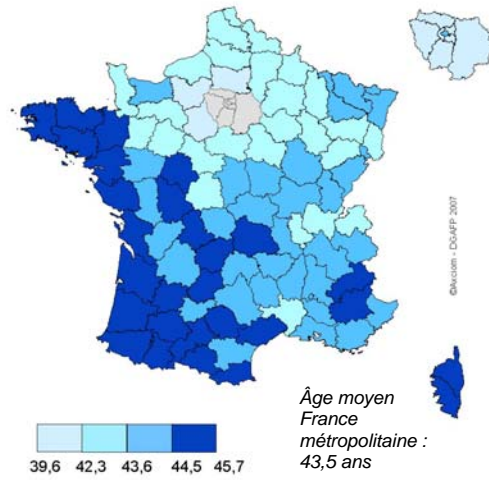
Les femmes restent sous représentées dans les 7 000 emplois d'encadrement supérieur (directeurs et sous-directeurs d'administration centrale, chefs de services déconcentrés, directeurs généraux des collectivités territoriales, chefs d'établissements hospitaliers...), où moins d'un emploi de direction sur six est occupé par une femme.

## **Les salariés de la fonction publique restent plus longtemps en activité que ceux du privé**

La France se caractérise par un taux d'emploi des seniors parmi les plus faibles d'Europe. Cependant, la part des 55 ans et plus est plus élevée fin 2006 dans l'ensemble des trois fonctions publiques (13 % des salariés) que dans le secteur privé (9 %). Plusieurs phénomènes expliquent cet écart : maintien dans l'emploi en règle générale des seniors de la fonction publique du fait du principe de carrière, entrées plus tardives, moindre recours aux dispositifs de préretraite ...

L'âge moyen des agents titulaires des ministères, qui s'établit à 43,5 ans fin 2005 en métropole, est plus élevé sur le littoral atlantique et dans la moitié Sud de la France, en lien avec le processus de retour ou de rapprochement vers le département d'origine.

**Carte D 2.2-1 : Âge moyen des agents  
titulaires des ministères au 31 décembre  
2005**



Source : fichier de paie des agents de l'État (FGE), Insee.  
 Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études  
 et de l'évaluation.  
 Champ : ministères. Emplois principaux. France  
 métropolitaine.

## Le recours aux non titulaires recule nettement dans la FPE et la FPH en 2006

Dans les trois fonctions publiques considérées globalement, la part de non titulaires se situe entre 14 % et 15 % des effectifs entre 1996 et 2006. En 2006, sur les 5,201 millions d'agents ayant un emploi principal dans la fonction publique (hors emplois aidés), 777 600 personnes sont non titulaires.

En dix ans, le nombre de non titulaires a augmenté de 2 % par an tandis que l'ensemble des agents connaissait une progression moyenne annuelle de 1,4 %. La fin de la période est marquée par un fort ralentissement : 0,1 % d'augmentation entre 2005 et 2006.

En 2006, seule la FPT emploie davantage de non titulaires qu'en 2005, notamment en lien avec la décentralisation et le début du processus de transfert des personnels ouvriers des établissements d'enseignement vers les collectivités territoriales.

La part de non titulaires s'est beaucoup accrue dans la FPH, passant de 8,2 % en 1996 à 13,3 % en 2006, soit un accroissement moyen annuel de 6,7 %. Mais en 2006, les effectifs de non titulaires reculent (- 1,4 %), après un fort ralentissement les années précédentes.

Dans la FPE, la baisse des effectifs de non titulaires est plus importante encore (- 5,8 % en 2006).

**Tableau V 1.2-8 : Évolution des non titulaires dans les trois fonctions publiques depuis 1996**

	1996		2006		Évolution 1996 - 2006		Évolution 2005 - 2006	
	Non titulaires	Part de non-titulaires (en %)	Non titulaires	Part de non-titulaires (en %)	En effectifs	En moyenne annuelle (en %)	En effectifs	En %
FPE	294 316	12,3	296 578	11,7	2 262	0,1	-18 400	-5,8
FPT	271 445	21,5	346 128	20,8	74 683	2,5	21 055	6,5
FPH	70 318	8,2	134 897	13,3	64 579	6,7	-1 963	-1,4
<b>FPE + FPT + FPH</b>	<b>636 079</b>	<b>14,1</b>	<b>777 603</b>	<b>15</b>	<b>141 524</b>	<b>2,0</b>	<b>692</b>	<b>0,1</b>

Sources : Insee, Drees, DHOS

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

Champ: emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires d'emplois aidés.

Note : Les adjoints de sécurité (Police nationale) sont intégrés à partir de 2002.

### La part et le nombre de non titulaires baissent dans la fonction publique de l'État

En 2006, parmi les 296 600 non titulaires de la FPE, 139 200 sont employés par les ministères et 157 300 par les Épa.

Entre 2005 et 2006, la population des non titulaires de la fonction publique de l'État (ministères et Épa) a baissé de 6 % (- 18 400 personnes), après une baisse de 8 % l'année précédente.

Au sein des ministères, le nombre total de non titulaires a continué de baisser en 2006 (- 22 000 personnes) : transfert des personnels de surveillance vers les budgets des établissements publics locaux d'enseignement et diminution des effectifs d'Ater.

En 2006, 130 000 personnes (96 800 ETP) appartiennent à des catégories d'emplois très spécifiques qui ne peuvent être occupées que par des non titulaires en raison du caractère particulier des missions accomplies ou en raison de leur caractère non permanent : les assistants d'éducation, les enseignants temporaires et les chercheurs temporaires, les recrutés locaux, les adjoints de sécurité « classiques » de la Police nationale, les personnels de service, les cas particuliers.

En dehors de ces catégories spécifiques, les autres emplois de non-titulaires (59 %) permettent de faire face à des besoins temporaires de gestion.



## Localisation de l'emploi public : des disparités entre régions et selon les fonctions publiques

### La fonction publique est plus présente en Île-de-France qu'en province

Les trois fonctions publiques employaient fin 2006 un million de personnes en Île-de-France, soit 23 % des emplois publics civils de métropole. Plus du tiers de ces emplois se situent à Paris. La moitié des agents publics franciliens relève de la fonction publique de l'État, un tiers de la fonction publique territoriale et un sur six de la fonction publique hospitalière.

**Tableau V 1.2- 22 : Répartition Île-de-France/Province de chaque fonction publique au 31 décembre 2006 (en %)**

	Île-de-France	Province	France métropolitaine
FPE	25	75	100
FPT	23	77	100
FPH	18	82	100
Total 3 fonctions publiques	23	77	100

Sources : Insee, Drees et DHOS au 31.12.2006.

Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : Y compris ÉPA nationaux et locaux, y compris assistantes maternelles, médecins et non titulaires sur crédits de remplacement des hôpitaux publics. Emplois principaux. Hors emplois aidés, hors militaires.

Note : Les adjoints de sécurité (Police nationale) sont intégrés à partir de 2002.

La fonction publique est plus présente dans la région capitale qu'en province. En Île-de-France, les trois fonctions publiques emploient au 31 décembre 2006, 86 agents pour 1 000 habitants. Par rapport à la province, c'est 20 agents publics supplémentaires pour 1 000 habitants.

L'administration centrale de l'État et les établissements publics administratifs nationaux sont massivement situés en Île-de-France. Ils contribuent pourtant faiblement à l'importance de la part d'agents publics dans la population. Au 31 décembre 2006, l'administration centrale de l'État et les établissements publics administratifs nationaux employaient respectivement en Île-de-France moins de 4 agents pour 1 000 habitants et 7 agents pour 1 000 habitants.

L'offre importante de services publics en Île-de-France semble liée aux caractéristiques démographiques et sociologiques de la population et à la dimension de pôle national et international de la région. Cette offre se manifeste en particulier par des effectifs importants dans les services déconcentrés des ministères mais aussi par une forte présence de l'administration territoriale.

### De fortes disparités entre les régions

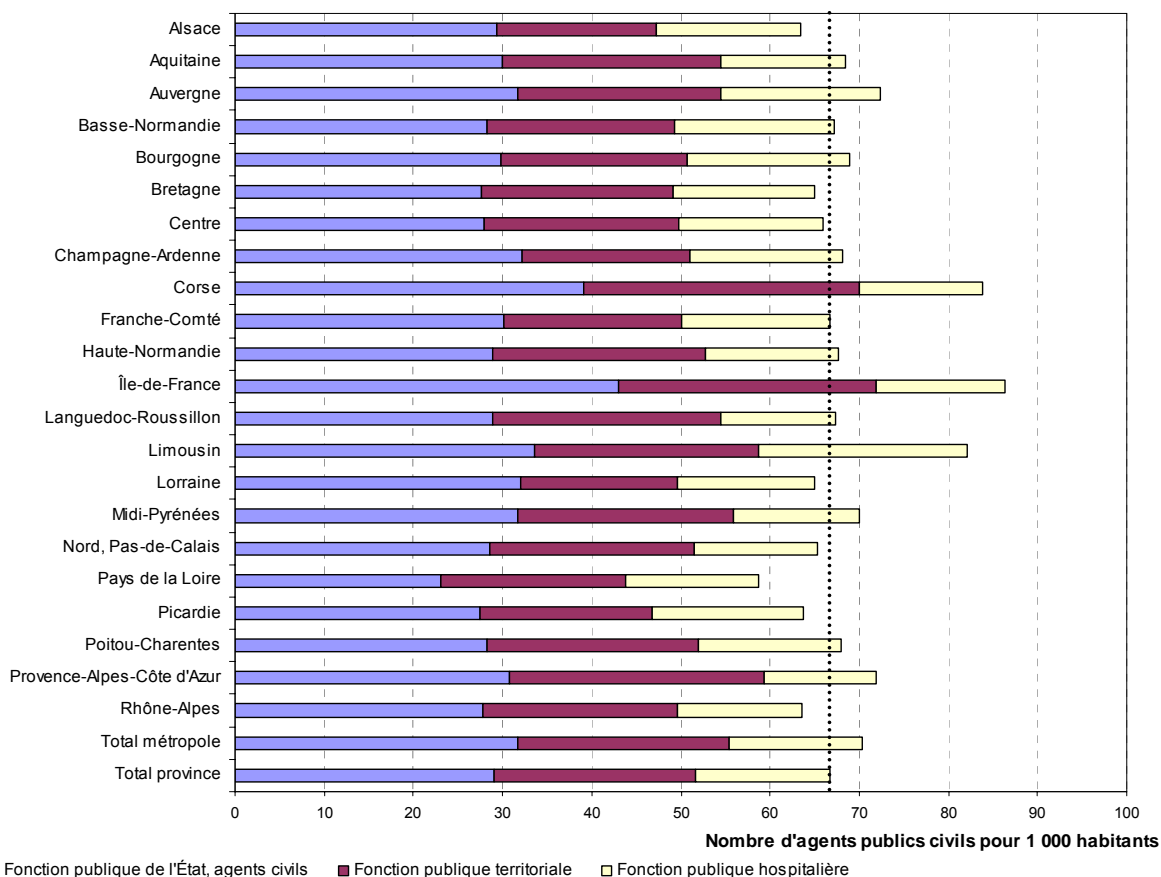
Les régions où l'emploi public est globalement le plus présent sont celles où au moins deux des trois fonctions publiques sont elles-mêmes très présentes. C'est notamment le cas de la Corse où les effets de présence d'une fonction publique de l'État et d'une fonction publique territoriale se cumulent. C'est aussi le cas du Limousin et, dans une moindre mesure, de l'Auvergne où l'importance de la fonction publique hospitalière, associée à une FPE assez forte, tire les taux d'administration globaux au plus haut. La densité de population, associée au caractère rural et au relief géographique parfois défavorable aux réseaux de transports, joue un rôle primordial dans le maillage du territoire par l'emploi public.

Au sud d'une diagonale allant des pays de la Loire à Rhône-Alpes, les régions sont plutôt mieux pourvues en agents territoriaux. C'est au nord-est de la France que la présence de la fonction publique territoriale est la plus faible : 18 agents pour 1 000 habitants en Alsace et en Lorraine, 19 en Champagne-Ardenne.

À l'inverse, la fonction publique hospitalière est moins présente au Sud qu'au Nord : c'est dans la région Paca et le Languedoc-Roussillon que l'offre hospitalière est la plus faible, l'offre de soins étant par ailleurs plutôt fournie par le secteur privé. Le Limousin est la région de France la plus dotée.

La localisation des agents de l'État s'inscrit quant à elle le long d'une ligne Nord-Est/Sud-Ouest correspondant aux régions de la France continentale où la densité de population est la plus faible. Les plus dotées en agents de l'État sont en effet (outre l'Île-de-France qui constitue un cas tout à fait particulier) le Limousin, la Champagne-Ardenne, la Lorraine, l'Auvergne et Midi-Pyrénées

**Graphique V 1.2-9 : Taux d'administration par région et fonction publique au 31 décembre 2006**



Sources : Insee, Drees et DHOS au 31 décembre 2006

Champ : Y compris Épa nationaux et locaux, y compris assistantes maternelles, médecins et non titulaires sur crédits de remplacement des hôpitaux publics. Emplois principaux. Hors emplois aidés, hors militaires.

Taux d'administration : nombre d'agents de la fonction publique (converti en équivalents temps plein) pour 1 000 habitants.

Note : les adjoints de sécurité (Police nationale) sont intégrés à partir de 2002.

La ligne verticale en pointillés gras correspond au taux d'administration trois fonctions publiques (hors militaires) de province. Elle permet de mettre en évidence les écarts de taux d'administration de chaque région par rapport à la moyenne des régions de province.

## L'emploi territorial en Outre-mer

Au sein de la fonction publique territoriale, les effectifs localisés dans les Dom représentaient 3,4 % de l'emploi au 31 décembre 2005, soit légèrement plus que leur part dans la fonction publique de l'État

(3,1 %) et bien davantage que leur part dans la fonction publique hospitalière (2,3 %). Les départements d'outre mer présentent, de par leurs histoires et leurs situations économiques et sociales, des spécificités importantes quant à l'emploi public territorial : poids important de l'emploi dans les communes, faibles taux d'encadrement, place prépondérante de l'éducation. Chaque département conserve néanmoins des particularités en terme de recours plus ou moins important aux non titulaires ou/et aux emplois aidés.

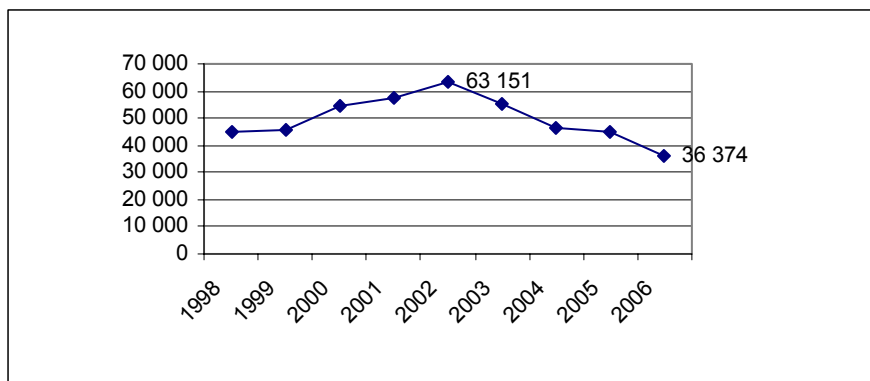
## Le recul des recrutements externes dans la fonction publique de l'État s'accélère en 2006

Orienté à la baisse déjà depuis quelques années, le nombre de recrutements externes dans la fonction publique de l'État (FPE) a significativement diminué en 2006 : 39 172 personnes ont été recrutées en 2006, contre 67 050 en 2002.

Avec 36 374 entrées en 2006, le concours externe, principale voie d'accès externe à la FPE, atteint son niveau le plus bas depuis dix ans. De même, les places sont moins nombreuses au concours unique et au 3<sup>ème</sup> concours. Engagé fin 2005, le « Pacte », destiné sans concours aux jeunes sans qualification, n'a pas enregistré d'entrées significatives en 2006 (420 en catégorie C).

La catégorie A (69 % des recrutés) enregistre la baisse la plus importante (- 15 %), essentiellement dans l'enseignement (- 23 %). Si la baisse des recrutements externes touche inégalement les ministères (forte baisse à l'Éducation et à l'Intérieur, mais augmentation à l'Économie et au Travail), en région, cette réduction est générale.

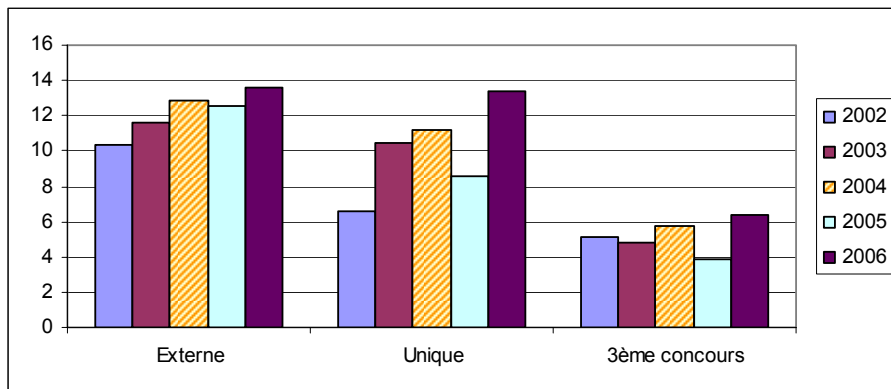
**Graphique V 2.1-2 : Évolution du nombre de recrutés par concours externe de 1998 à 2006**



Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Malgré la diminution du nombre de postes offerts, la fonction publique reste très attractive pour les jeunes diplômés qui se présentent nombreux aux concours externes, entraînant une hausse sensible de la sélectivité en catégorie A (1 admis pour 13 candidats au concours externe et au concours unique). La sélectivité est toujours élevée en catégorie B. La fonction publique attire une population diplômée (72 % des recrutés ont au moins bac + 3) et féminine, notamment en catégorie A (67 % des admis sont des femmes), principalement dans l'enseignement.

**Graphique V 2.1-4 : Évolution du taux de sélectivité par voie de recrutement externe de 2002 à 2006 (en %)**



Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

## Les nouveaux entrants dans la fonction publique ont un niveau de diplôme plus élevé que celui requis

L'accessibilité des emplois de titulaires dans la fonction publique est conditionnée au niveau de diplôme. Ainsi les concours de catégorie A sont ouverts aux titulaires d'au moins d'une licence. Pour concourir sur les postes de catégorie B, le baccalauréat est exigé au minimum. Enfin pour les emplois de catégorie C, le niveau du brevet des collèges est suffisant. Dans le même temps, les candidats les plus diplômés peuvent se présenter aux concours de plus faible niveau.

Ainsi, en 2006, les candidats aux différents concours externes, toutes catégories confondues, sont recrutés au moins au niveau de la licence pour 72 % d'entre eux. Ils sont 86 % à avoir au moins le baccalauréat. Le niveau reste donc élevé, ce qui confirme la tendance déjà constatée depuis plusieurs années. Il avait augmenté de manière significative en 2005.

En 2006, le nombre de postes offerts en catégorie C était de 3 363. Or, moins de 1 800 candidats n'ayant aucun diplôme ou seulement l'équivalent du brevet des collèges se sont présentés. Cette désaffection profite naturellement aux plus diplômés (bacheliers et jusqu'à bac + 5) qui occupent des premiers emplois à plus faible qualification dans la perspective d'évoluer au sein de la fonction publique par le biais des concours internes.

**Tableau V 2.1-2 : Niveau de diplôme des candidats**

(en %)

	2000	2001	2005	2006
Candidat ayant le bac ou bac +2	19,7	14,5	11,7	14,4
Candidats ayant au moins une licence	55,3	57	71,5	72
<b>Part (en %)</b>	<b>75</b>	<b>71,5</b>	<b>83,2</b>	<b>86,4</b>

Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

## Flux de personnels territoriaux en 2005 : recrutements (externes et internes) en baisse et stagnation des départs

Sur 100 agents titulaires et non titulaires présents fin 2005 dans les collectivités et établissements publics territoriaux, 8,2 ont été recrutés au cours de l'année, en baisse par rapport à 2003 (9,5). Ce taux couvre à la fois les recrutements externes et les recrutements dits « internes » (mutation, détachement, réintégration, transfert de compétence, promotion interne ou encore nomination d'un non titulaire suite à sa réussite à un concours).

Du côté des sorties, les flux ont stagné : sur 100 agents présents, 7 ont quitté leur collectivité en moyenne en 2005, comme en 2003. Il s'agit à la fois de départs définitifs (comme les départs à la retraite ou les décès) et de départs provisoires (mise en disponibilité, mutation, etc.).

Malgré un important turnover, le nombre des non-titulaires a stagné entre 2003 et 2005 (taux de recrutement et de départ équivalents). A l'inverse, et bien que présentant une intensité moins forte de leur flux, les titulaires, avec un taux de recrutement supérieur à leur taux de départ, voient leur nombre augmenter entre 2003 et 2005.

**Tableau V 2.2-2 : Taux de recrutements par catégorie et filière (en %)\***

Catégorie	Effectif en 2005	Taux de recrutement en	Taux de recrutement en
A	110 808	11,8	9,9
B	190 325	12,4	9,8
C	1 030 518	8,8	7,4
<b>Filière d'emploi</b>			
Administrative	351 165	8,8	7,8
Technique	622 277	9,6	6,7
Culturelle	65 276	8,1	11,1
Sportive	17 251	14,2	8,9
Médico-sociale	190 807	13,5	8,8
Sécurité	19 462	5,5	10,9
Incendie et secours	38 689	12,1	6,5
Animation	49 524	11,8	18,6

Source : Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31/12/2005

\*Nombre de recrutements au cours de l'année rapporté à l'effectif des titulaires et non titulaires sur emplois permanents recensés fin 2005.

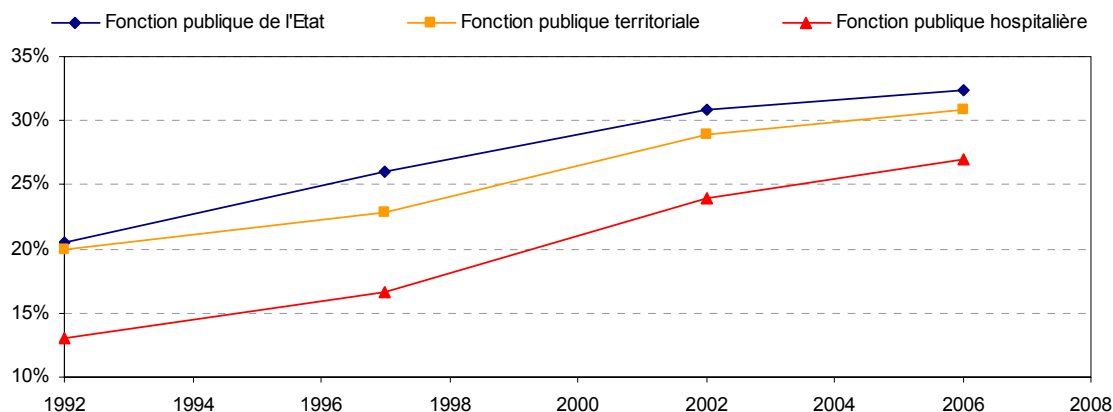
### Quatre recrutements sur dix concernent des non titulaires en 2005

C'est le premier type de recrutement : en 2005, le recrutement de non titulaires passe devant les recrutements directs, par concours ou par intégration directe. La part des non titulaires dans les recrutements est plus importante dans les communes de 10 000 à 100 000 habitants et les offices d'HLM où près d'un recrutement sur 2 est un non titulaire.

## Les départs à la retraite dans les trois fonctions publiques

Le vieillissement des effectifs de chacune des trois fonctions publiques se poursuit malgré une tendance au ralentissement du fait des nombreux départs à la retraite intervenus au cours des dernières années. La part des 50 ans et plus représente, à fin 2006, 32,4 % des effectifs de la fonction publique de l'État, 30,8 % dans la fonction publique territoriale et 27 % dans la fonction publique hospitalière. Les salariés du public restent plus longtemps en activité que ceux du privé : maintien dans l'emploi en règle générale des seniors de la fonction publique du fait du principe de carrière, entrées plus tardives, moindre recours aux dispositifs de préretraite ...

**Graphique V 2.2-1 : Évolution de la part des agents âgés de 50 ans et plus dans chacune des trois fonctions publiques depuis 1992**



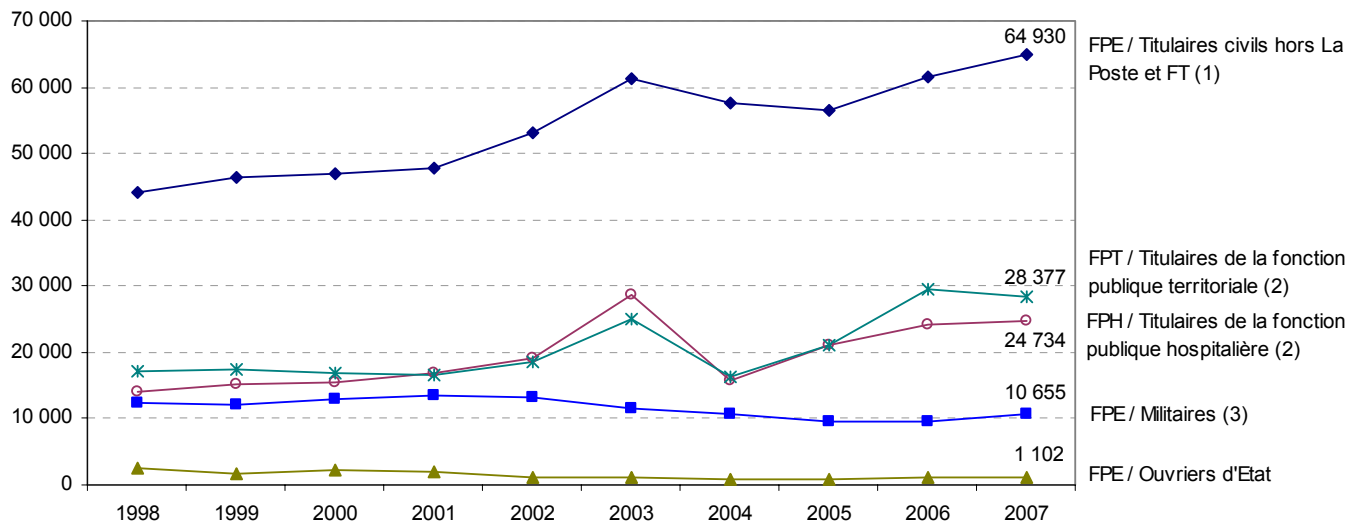
Sources : CNRACL ; Insee, fichier de paie des agents de l'État. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : au 31 décembre de chaque année, ensemble des titulaires des ministères (FPE), titulaires de la FPT et de la FPH avec une durée hebdomadaire de travail au moins égale à 28 heures.

### Des départs à la retraite nombreux dans la fonction publique en 2007, en particulier pour l'État

Les trois fonctions publiques emploient un certain nombre de catégories d'agents dépendant de différents régimes de retraite : service des pensions, CNRACL, Ircantec,...

**Graphique V 2.2-8 : Flux annuels de pensions de droit direct entrées en paiement depuis 1998**



(1) Les pensions de fonctionnaires de La Poste et France Télécom ne sont pas prises en compte.

(2) Titulaires affiliés à la CNRACL, travaillant au minimum 28 h par semaine.

(3) Hors soldes de réserve et pensions cristallisées. A partir de 2006 sont pris en compte les militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées (MITHA) non classés dans la hiérarchie des grades militaires. Sources : Service des pensions (chiffres 2007 provisoires) et CNRACL. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Les départs à la retraite ont atteint des niveaux élevés en 2007, en particulier au sein des titulaires civils de l'État : 64 930 nouvelles pensions attribuées, hors fonctionnaires de La Poste et France Télécom, soit un niveau supérieur à celui de l'année 2003 qui avait été tout à fait exceptionnelle dans le contexte de la réforme des retraites.

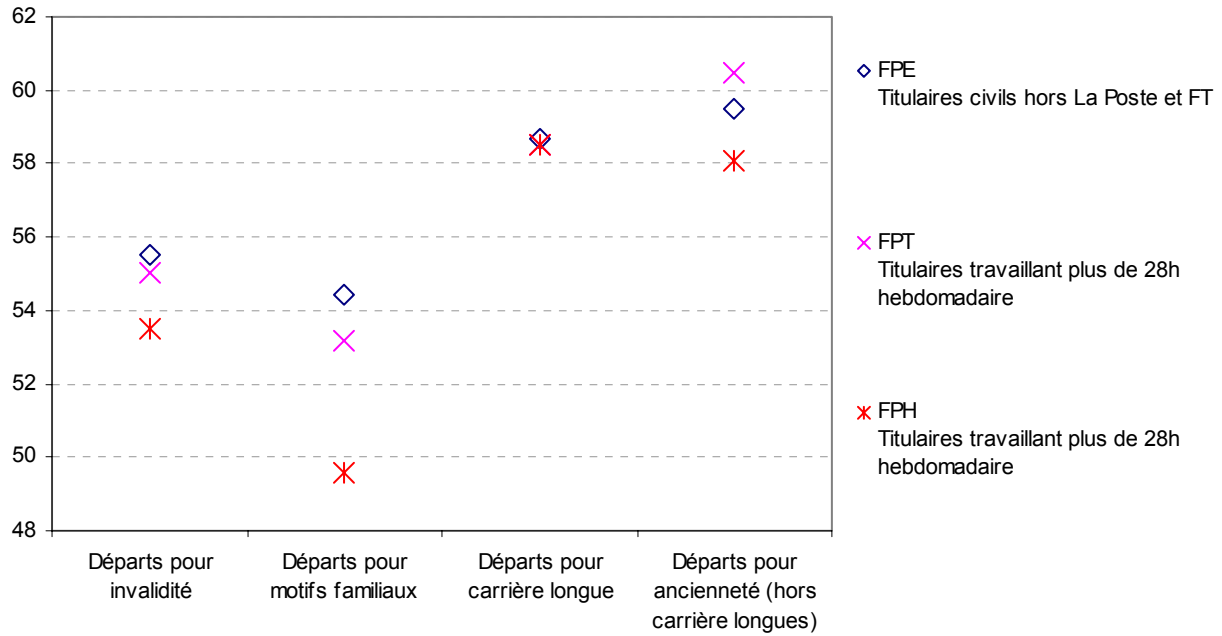
Par ailleurs, 10 655 nouvelles pensions ont également été attribuées à des militaires et 1 102 à des ouvriers d'État. Enfin, 28 377 nouvelles pensions ont été attribuées à des titulaires de la fonction publique territoriale, et 24 737 à des titulaires de la fonction publique hospitalière (hors médecins hospitaliers). Concernant les non titulaires de la fonction publique, les départs à la retraite sont plus difficiles à appréhender.

Les départs avant l'âge de 60 ans sont non négligeables, qu'il s'agisse de départs d'agents de catégorie active ou au titre des différents dispositifs de départ anticipé. Hors départs pour invalidité, ces départs représentent 36,5 % des départs de titulaires dans la FPE, 33 % dans la FPT et 68,7 % dans la FPH.

**Concernant la réforme des retraites de 2003, sa montée en charge se poursuit.** Les modifications de comportement ne sont perceptibles, avec le recul actuel, que sur certains types de départs : reports de départs des catégories actives et sédentaires dans la FPE et reports de départs pour motifs familiaux à la CNRACL. En particulier, en 2007, 77% des nouveaux retraités civils au service des pensions ont une durée de référence d'au moins 152 trimestres et sont ainsi concernés par l'allongement de durée introduit par la réforme de 2003.

**Graphique V2.2-13 : Âges moyens de départ en retraite selon le type de départ (pensions entrées en paiement en 2007)**





Source : Service des pensions (chiffres 2007 provisoires) & CNRACL. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. S

A long terme, selon l'Insee, la population active se stabiliserait dans un contexte de progression continue de la population âgée. D'après les projections du Conseil d'orientation des retraites, l'ensemble des régimes de retraite sera concerné par la dégradation assez nette du rapport cotisants/pensionnés.

## Les rémunérations dans les trois fonctions publiques en 2005 et 2006

Les rémunérations des agents titulaires des trois fonctions publiques sont établies selon un même schéma : un traitement brut fondé sur la valeur du point fonction publique et l'indice de traitement de l'agent, auquel s'ajoutent des rémunérations annexes. Néanmoins, la comparaison directe des salaires moyens entre chaque fonction publique s'avère inopérante, compte tenu des différences fortes entre les structures des personnels (cadres/non cadres) et des spécificités des modes de gestion des effectifs (temps partiel, temps incomplet, rémunérations annexes,...).

**En 2006, un agent de la fonction publique de l'État a perçu en moyenne un salaire net moyen de 2 182 euros par mois, soit une augmentation entre 2005 et 2006 de 2,6 % en euros courants.** Compte tenu d'une hausse des prix hors tabac de 1,7 % en moyenne annuelle en 2006, **le salaire net moyen a progressé de 0,9 % en euros constants.** La rémunération moyenne nette des personnes présentes en 2005 et 2006 a, quant à elle, progressé de 3,5 % en euros courants, soit + 1,8 % en euros constants.

**Tableau V 3-5 : Décomposition du salaire annuel moyen dans la fonction publique de l'État en 2006**

	Niveau moyen en euros		Évolution 2005/2006 (en %) <sup>1</sup>	
	2005	2006	Euros courants	Euros constants
<b>Salaire brut (a)</b>	<b>30 479</b>	<b>31 266</b>	<b>2,6</b>	<b>0,9</b>
- Traitement brut	25 417	26 121	2,8	1,1
- Indemnité de résidence <sup>1</sup>	248	254	2,4	0,7
- Supplément familial <sup>1</sup>	321	329	2,5	0,8
- Primes et rémunérations annexes	4 493	4 561	1,5	-0,2
<i>dont nouvelle bonification indiciaire<sup>1</sup> (NBI)</i>	<i>106</i>	<i>108</i>	<i>1,9</i>	<i>0,2</i>
<b>Cotisations (b)</b>	<b>4 954</b>	<b>5 084</b>	<b>2,6</b>	<b>0,9</b>
- Cotisations sociales "salariées" <sup>2</sup>	2 595	2 661	2,5	0,8
- CSG et CRDS <sup>3</sup>	2 359	2 423	2,7	1,0
<b>Salaire net de prélèvements = (a)-(b)</b>	<b>25 525</b>	<b>26 182</b>	<b>2,6</b>	<b>0,9</b>

Source : Insee.

Champ : agents des services civils de l'État

1. Rapportés à l'effectif total et non à celui des seuls bénéficiaires.

2. Cotisations vieillesse, maladie, solidarité « chômage ».

3. Contribution sociale généralisée (CSG) et Contribution au remboursement de la dette sociale.

4. Inflation hors tabac.

**Tableau V 3-10 bis : Salaires nets annuels moyens par catégorie socioprofessionnelle en 2006**

	Effectifs <sup>1</sup>		Salaires nets de prélèvements		Évolution 2005/2006 (en %)
	2006 (milliers)	2005/2006 (%)	2005	2006	Salaires moyens
<b>Ensemble</b>	<b>1 817,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>25 525</b>	<b>26 182</b>	<b>2,6</b>
<i>dont : total enseignants</i>	<i>1 017,6</i>	<i>-1,1</i>	<i>26 754</i>	<i>27 369</i>	<i>2,3</i>
<b>Cadres</b>	<b>1 062,5</b>	<b>1,4</b>	<b>29 587</b>	<b>30 038</b>	<b>1,5</b>
<b>Professions intermédiaires</b>	<b>388,9</b>	<b>-5,6</b>	<b>22 299</b>	<b>22 982</b>	<b>3,1</b>
<b>Employés et ouvriers</b>	<b>365,6</b>	<b>-3,8</b>	<b>17 825</b>	<b>18 377</b>	<b>3,1</b>

(1) : effectifs évalués en années-travail à temps complet

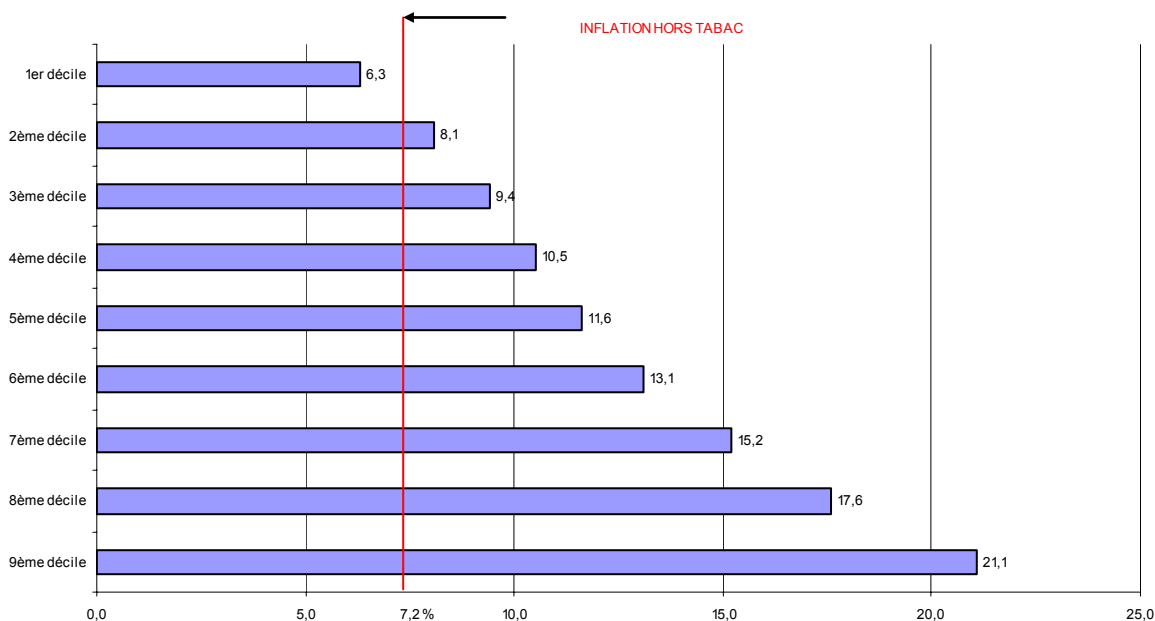
Source : Insee, fichier de paie des agents de l'État

Champ : agents des services civils de l'État

Dans la fonction publique de l'État, **la moitié des agents a vu son traitement indiciaire augmenter de plus de 11,6 % entre 2002 et 2006.** Sur cette période, un agent de la FPE sur six a connu une évolution

de traitement indiciaire brut inférieur à l'inflation (7,2 %), d'où la mise en place du dispositif de garantie individuelle du pouvoir d'achat en 2008 (Gipa).

**Graphique V 3-3 : distribution des évolutions de traitement indiciaire entre 2002 et 2006 (en %)**



Sou

Source : Insee, traitements Insee-DB-DGAFP

Note de lecture : 10 % des agents ont vu leur traitement indiciaire augmenter de moins de 6,3 % ; 90 % des agents ont eu une augmentation de traitement indiciaire inférieure à 21,1 %.

Aux facteurs collectifs d'évolution des traitements bruts, s'ajoutent les facteurs individuels d'évolution des salaires liés à la promotion interne et aux changements de catégorie hiérarchique dont l'impact sur les salaires est très sensible.

**Tableau V 3-8 : Évolution des salaires annuels nets moyens entre 2002 et 2006 selon la catégorie hiérarchique de 2002**

Situation en 2002	Situation en 2006	Effectifs	Salaires nets 2002	Salaires nets 2006	Évolution (en %)
Catégorie A	Catégorie A	517174	30307	33928	2,9
Catégorie B	Catégorie A	68615	22333	26787	4,7
Catégorie B	Catégorie B	99822	22700	25115	2,6
Catégorie C	Catégorie B	90256	22133	25551	3,7
Catégorie C	Catégorie C	205254	17131	18814	2,4
<b>Total ensemble des agents</b>		<b>982530</b>	<b>25463</b>	<b>28597</b>	<b>2,9</b>

Source : Insee. Traitements Insee-DGAFP.

**En 2006, un agent de la fonction publique territoriale à temps complet a perçu en moyenne un salaire net de 1 669 euros, soit une hausse de 3,4 % par rapport à 2005 en euros courants et de 1,7 % en euros constants.** La rémunération moyenne nette des personnes en place chez le même employeur entre 2005 et 2006 progresse de 3,7 % en euros courants et de 2,0 % en euros constants.

**Tableau V 3.12 : Salaires annuels nets moyens en euros courants entre 2005 et 2006**

	Effectifs 2005 (en %)	Salaires nets 2005	Effectifs 2006 (en %)	Salaires nets 2006	Évolution 2006/2005 des salaires nets (en %)
Cadres	8,3	34 623	8,7	35 329	2,0
Professions intermédiaires	17,6	21 934	17,2	22 574	2,9

Ouvriers et employés	74,1	17 104	74,1	17 635	3,1
Ensemble	100,0	19 375	100,0	20 028	3,4

Source : Insee, DADS, traitement DGAFP. Champ : salariés à temps plein des collectivités territoriales.

## Les mobilités des agents de la fonction publique

La mobilité des agents a de multiples facettes qui se complètent sous les angles statutaire, géographique, structurel, catégoriel et du changement de lieu de travail :

**4,7 % des agents titulaires de l'Etat n'exercent pas leur activité dans leur administration d'origine fin 2006** (mobilité statutaire)

**4,4 % des agents titulaires civils de l'État ont connu un changement du département dans lequel ils exercent leurs fonctions, entre 2005 et 2006** (mobilité géographique)

**1 % des agents titulaires civils de l'État présents entre 2004 et 2005 ont connu un changement de ministère ou de service au sein du même ministère** (mobilité structurelle), sans qu'il soit possible à ce stade de suivre les changements de postes au sein d'un même service.

**3,5 % des agents titulaires civils de l'État ont changé de catégorie socioprofessionnelle, hors réforme des corps actifs de la police, entre 2005 et 2006** (mobilité catégorielle).

**3,7 % des agents titulaires civils des trois fonctions publiques déclarent avoir changé de lieu de travail en 2007, contre 2,7 % dans le secteur privé.**

**Tableau D 1.1-1 : Taux de mobilité géographique, catégorielle et structurelle (en %)**

	Taux de mobilité géographique (2005-2006)	Taux de mobilité catégorielle (2005-2006) <sup>(1)</sup>	Taux de mobilité structurelle (entre 2004-2005) <sup>(2)</sup>
<b>Sexe</b>			
Hommes	5,1	4,3	1,0
Femmes	3,8	2,8	0,9
<b>Âge</b>			
16 à 24 ans	19,0	0,4	1,7
25 à 29 ans	11,4	1,4	1,3
30 à 39 ans	5,8	4,0	1,0
40 à 49 ans	2,8	4,5	1,0
50 à 59 ans	1,9	2,7	0,8
60 ans et plus	1,7	1,8	0,6
<b>Catégorie hiérarchique</b>			
A+ <sup>(3)</sup>	4,2	1,9	1,7
A	4,4	0,7	0,9
B	4,5	10,6	0,9
C	4,4	4,8	0,7
<b>Catégorie socioprofessionnelle agrégée</b>			
Cadres administratifs et techniques	8,4	3,3	2,1
Professeurs et scientifiques	3,8	0,5	1,0
Professions intermédiaires de l'enseignement	1,5	32,4	0,8
Professions intermédiaires de la santé et du travail	6,1	5,5	1,8
Professions intermédiaires administratives ou de la police et des prisons	5,5	4,5	1,1
Professions intermédiaires techniques	5,0	6,4	0,4
Contremaîtres et agents de maîtrise	1,7	2,4	0,3
Employés et personnels de service	2,7	2,3	1,2
Personnels de police et des prisons	10,2	12,4	0,1
Ouvriers	1,7	1,6	0,3
<b>Ensemble</b>	<b>4,4</b>	<b>3,5</b>	<b>1,0</b>

Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État, traitement DGAFP.

Champ : agents titulaires civils de l'État présents au cours de deux années consécutives.

(1) Hors réforme catégorielle des corps actifs de la police.

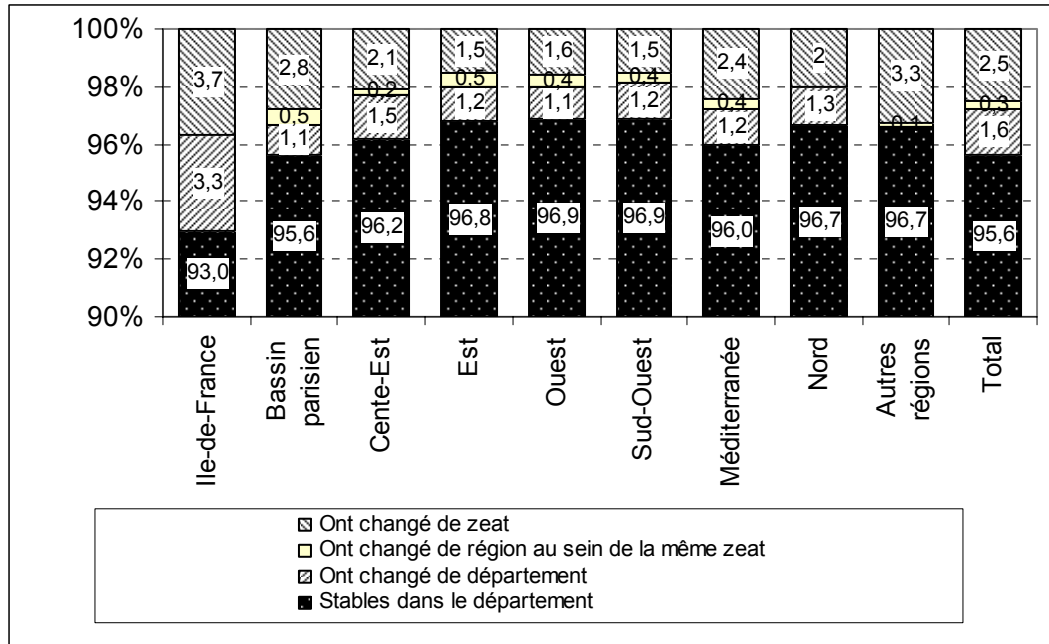
(2) La mesure de cette mobilité n'a pas été possible entre 2005 et 2006 en raison de la mise en œuvre de la Lolf.

(3) La catégorie A + regroupe les catégories socioprofessionnelles des personnels de direction, des magistrats et des cadres de niveau administrateurs, attachés ou inspecteurs principaux.

## Les agents exerçant en Île-de-France sont très mobiles, plus particulièrement les jeunes

L'Île-de-France se distingue par le fait qu'elle accueille plus fréquemment les mobiles des autres zones et qu'elle appartient au groupe de zones dont les agents connaissent une forte mobilité intra-régionale.

**Graphique D 1.1-6 : Décomposition de la mobilité géographique entre 2005 et 2006 selon la zone de départ (en %)**



Source : Insee, fichiers de paie des agents de l'État, traitement DGAFP.

Champ : agents titulaires civils de l'État présents au cours de deux années consécutives.

Le désir de retourner dans son département de naissance figure parmi les facteurs incitatifs à la mobilité géographique. Sur l'ensemble des agents présents en 2005 et 2006, un peu plus d'un tiers travaille dans son département de naissance. Le phénomène de retour au pays est très marqué chez les agents âgés de 40 à 59 ans. Chez les enseignants, travailler dans le département de naissance est très fréquent dès le début de carrière. Au contraire, chez les non enseignants, le retour vers le département de naissance ne s'observe d'une manière fréquente qu'à partir de 40 ans.

## Des profils d'agents mobiles stables dans le temps avec des spécificités selon le type de mobilité

**Pour ce qui concerne la mobilité géographique :** majoritairement des jeunes ; plus de la moitié appartient à la catégorie A. En dehors des enseignants, les cadres administratifs et techniques, les professions intermédiaires administratives ou de la police et des prisons, les employés et personnels de service ainsi que le personnel de police et des prisons constituent un peu plus de la moitié des agents concernés. La zone géographique de fonction impacte la mobilité géographique.

**Pour ce qui concerne la mobilité structurelle :** davantage de femmes et davantage de plus de 40 ans. Les agents de la catégorie A en représentent environ un tiers, notamment des professeurs et scientifiques. Les cadres administratifs et techniques, les professions intermédiaires administratives ou de la police et des prisons et les employés et personnels de services sont les plus concernés entre 2004 et 2005.

**Pour ce qui concerne la mobilité catégorielle** (hors réforme des corps actifs de la police) : plutôt des femmes ; plus souvent des agents de plus de 40 ans ; un nombre important d'agents de catégorie B (composée essentiellement des professions intermédiaires de l'enseignement). La zone géographique de fonction impacte la mobilité catégorielle.

**Pour ce qui concerne la mobilité statutaire** : une majorité d'agents de catégorie A, plutôt âgés de plus de 40 ans.

## **Faire évoluer sa carrière dans la fonction publique de l'État par les concours internes, examens professionnels et titularisations**

**Entre 2003 et 2006, dans la fonction publique de l'État (FPE), 88 355 agents ont bénéficié des concours internes et les examens professionnels), ainsi que des plans de titularisation en vigueur.**

Ces procédures de promotion interne permettent à la fois à des agents peu diplômés de progresser, à des agents surdiplômés par rapport à leur catégorie hiérarchique d'entrée de valoriser leur niveau de qualification, et d'une manière générale, de donner toute sa signification à la logique de carrière et de progression des agents vers des niveaux d'emploi et de responsabilité plus élevés, en fonction de la reconnaissance de leurs aptitudes et de leur valeur professionnelle.

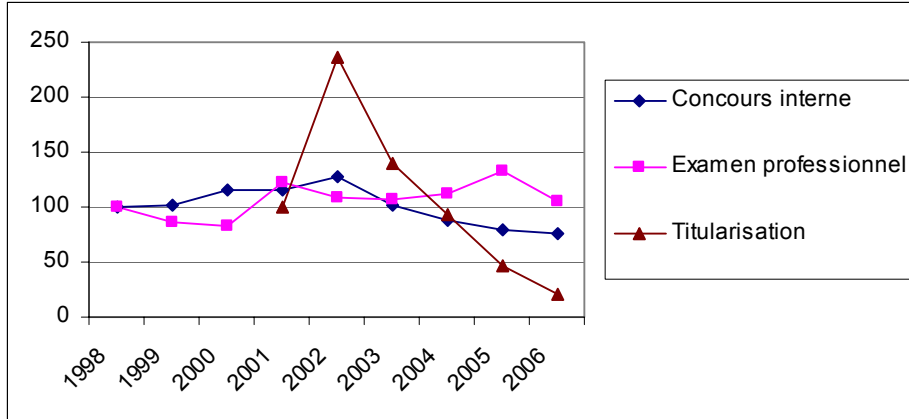
### **Les postes offerts à la sélection interne sont en baisse depuis 2003**

La baisse observée du recrutement aux concours externes trouve son corollaire dans les concours internes. Les évolutions sont sensiblement similaires : après plusieurs années de progression, l'année 2003 amorce une chute (- 19,6%), qui se prolonge à un rythme plus lent jusqu'en 2006 (- 5 %), année où le niveau de postes offerts est le plus bas depuis quinze ans. Les examens professionnels, dont les contingents étaient restés stables jusqu'en 2005, les voient diminuer brutalement de 20,3 %, entre 2005 et 2006.

Ces évolutions sont à resituer dans le contexte des mesures de correction prises à partir de 2006 (dans le cadre des relevés de conclusion de juin 2006, « accords Jacob »), afin d'introduire de manière plus systématique des mécanismes plus souples et dérogatoires de fixation des taux de promotion interne, y compris par le recours à des clauses de sauvegarde de nature à assurer un flux de promotions internes même en cas de réduction du volume de recrutements externes.

**Graphique D 1.2-1 : Évolution du nombre de lauréats aux concours internes, examens professionnels et titularisation entre 1998 et 2006 (base 100 en 1998) (en %)**

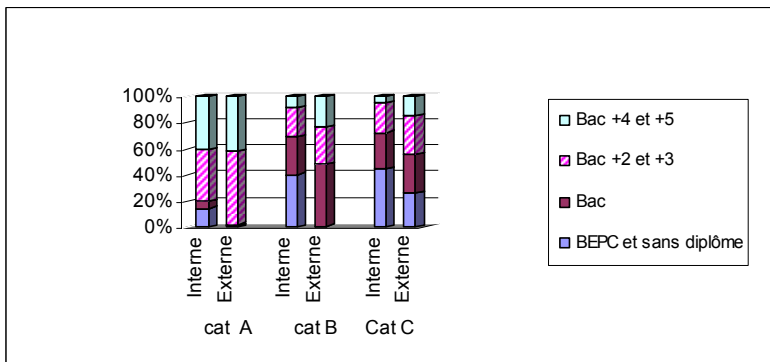




Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Les candidats aux sélections internes demeurent nombreux : 141 011 candidats présents en 2006 pour les concours internes et examens professionnels, provenant principalement des titulaires de la FPE.

**Graphique D 1.2-2 : Comparaison du profil des candidats aux concours externe et interne en 2006 selon le niveau de diplôme**



Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

**Des promotions internes centrées sur l'accès à la catégorie A et aux professions de l'enseignement**

Les femmes se présentent en nombre et comptent pour 59 % des lauréats en 2006.

Les sélections internes sont centrées sur l'accès à la catégorie A (53% en 2006), notamment pour les professions de l'enseignement. 33 % concernent le passage en catégorie B et 14 % celui en catégorie C.

Parmi les lauréats, 72 % étaient des candidats déjà en poste dans la fonction publique de l'État en qualité de titulaires, et 12 % étaient contractuels. A ce stade, les fonctions publiques territoriale et hospitalière fournissent un nombre extrêmement faible de candidats aux concours internes de la fonction publique de l'État, à savoir moins de 1 % pour les deux.

**Enfin, 33 148 agents ont été titularisés entre janvier 2001 et janvier 2006.**

*Pour en savoir plus sur les publications de la DGAFP,  
voici le chemin d'accès :*

Une fois sur le site : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/>

cliquez sur le lien :

[Publications]

## La professionnalisation de la GRH

Une gestion des ressources humaines plus dynamique exige des professionnels de la GRH bien formés et des outils performants.

### **Professionnaliser les agents des services de GRH : la feuille de route de l'école de la GRH**

Afin de répondre aux besoins exprimés par les ministères, l'École de la GRH a été créée en mars 2007. Cette École n'est pas une nouvelle structure, elle repose sur un fonctionnement en réseau regroupant l'ensemble des ministères. Elle vise à professionnaliser les agents qui travaillent ou souhaitent travailler dans le secteur des ressources humaines. Ses axes de travail sont les suivants :

- **La mutualisation des ressources**

Il s'agit de répondre à un besoin très opérationnel, consistant, d'une part, à renforcer la capacité collective des administrations à construire une politique de GRH (ses objectifs, ses outils) et, d'autre part, à favoriser un meilleur partage des compétences et des connaissances des responsables administratifs et des gestionnaires en la matière.

C'est dans ce cadre que des Rencontres professionnelles réunissent périodiquement des praticiens sur un même thème, tant en Île-de-France que dans les régions.

Un Club de la formation de l'École de la GRH a également été constitué, réunissant les responsables de formation des ministères qui le souhaitent.

D'autres actions sont en cours de réalisation comme la constitution d'un réseau de partage de connaissances autour de l'ingénierie de formation, de thématiques RH comme la formation de l'encadrement supérieur, la constitution de dossiers thématiques, etc. Le site internet du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (<http://www.fonction-publique.gouv.fr/>) accueille déjà plusieurs pages présentant l'École de la GRH et met en place les premiers éléments de partage des connaissances à travers une base documentaire réalisée à l'occasion des Rencontres professionnelles.

Enfin, une lettre d'information où l'École de la GRH pourra faire connaître les bonnes pratiques des ministères et les actualités de l'École est en cours de préparation.

- **La labellisation de formations**

Une démarche de labellisation d'actions de formations portant sur la GRH est en cours. L'objectif est d'abord d'attester, à un niveau interministériel, de la qualité des formations dispensées dans le domaine des ressources humaines par les administrations, écoles ou établissements publics, au travers d'un processus d'examen sous l'égide d'un comité d'experts. Elle vise ainsi à donner une meilleure lisibilité de l'offre de formation en permettant aux ministères et aux agents de repérer aisément des formations dont la qualité est attestée. La labellisation participe également à la facilitation de la construction de véritables parcours de formation dans le domaine de la GRH, les actions de formation labellisées étant rattachées formellement à l'un des emplois référence du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME).

- **La construction de référentiels de formation**

L'objectif est de doter le secteur de la GRH de référentiels de formation permettant de mieux traduire, en terme de formation, les compétences clés à détenir pour les agents affectés, au sein des administrations, dans les métiers de la GRH. Ces référentiels s'appuient sur ceux élaborés dans le cadre du RIME.

Ces référentiels font partie intégrante de la démarche de labellisation, les actions de formation qui seront labellisées devant s'articuler avec le référentiel de formation correspondant.

### **Un impératif : doter les services d'outils informatiques performants de gestion et de pilotage**

L'information constitue une dimension-clé du pilotage de la GRH. Celui-ci s'appuie aussi sur une modernisation du droit de la fonction publique dans l'optique de le simplifier et de le rendre accessible afin qu'il soit mieux intégré dans les outils de gestion. Cela correspond d'ailleurs à une orientation du livre blanc sur l'avenir de la fonction publique qui vise à « améliorer et simplifier le droit de la fonction publique et faciliter les conditions de sa mise en œuvre, notamment dans les systèmes d'information des ressources humaines de l'Etat ».

L'administration doit pour cela disposer de systèmes d'information complets, performants, à l'interopérabilité garantie. Il ne s'agit pas de développer un système d'information unique ou totalement intégré mais d'assurer la convergence des systèmes d'information plus ou moins spécialisés utilisés par les administrations autour de données cohérentes et de qualité. Pour ce faire, des échanges d'informations doivent être organisés, aussi bien à des fins de gestion que dans une optique d'aide à la décision.

Dans cette perspective, l'Etat a souhaité se doter d'un nouveau système informatique de paye qui puisse lui garantir, d'une part, une performance accrue du processus de paye et un niveau de sécurité élevé et, d'autre part une articulation optimale avec les systèmes d'information RH des ministères. Ce projet a été confirmé par les décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques.

Dans ce but, le décret n° 2007-903 du 15 mai 2007 a créé un Opérateur National de Paye un service à compétence nationale rattaché à la DGFIP et la DGAFP.

## La réforme du dialogue social

Le ministère chargé de la Fonction publique a placé au cœur de son action la modernisation du système de relations sociales dans la fonction publique.

A partir de l'automne 2007, la réforme du dialogue social a fait l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux dans le cadre des conférences sociales du cycle « Service public 2012 ». Les échanges ont porté sur les thématiques suivantes : la représentativité des organisations syndicales, l'architecture et les compétences des instances de dialogue social, le champ de la négociation dans la fonction publique, les droits et moyens syndicaux. Le succès de la démarche a conduit à l'ouverture de négociations sur ce sujet, conformément à l'Agenda social de la fonction publique présenté par le Premier ministre le 4 février 2008.

A l'issue de ces négociations, **les Accords de Bercy** ont été conclus le 2 juin dernier avec la CFDT, la CGC, l'UNSA, la FSU, la CGT, et Solidaires. Ces accords marquent un double tournant dans les relations sociales au sein de la fonction publique :

- d'une part c'est le premier accord jamais conclu sur l'évolution des règles et des pratiques du dialogue social dans la fonction publique. Le cadre juridique existant est héritier des principes posés en 1946 et repris dans la loi du 13 juillet 1983. Peu d'évolutions étaient intervenues depuis lors.
- d'autre part cet accord traduit un degré de consensus sans précédent : six organisations syndicales de fonctionnaires représentant 80% des voix aux élections professionnelles des trois versants de la fonction publique ont signé le relevé de conclusions destiné à relancer le chantier des réformes pour un dialogue social renouvelé.

Cet accord devrait profondément modifier l'organisation du dialogue social dans les prochaines années. Il prévoit en effet plusieurs améliorations substantielles :

- libéralisation de l'accès des organisations syndicales aux élections ;
- généralisation des élections aux comités techniques dans la fonction publique de l'Etat ;
- extension du champ de la négociation, au-delà des questions de rémunération et de pouvoir d'achat, à tous les domaines intéressant la vie professionnelle et sociale des agents ;

- évolution vers la reconnaissance des accords majoritaires en voix ;
- évolution de la composition paritaire des instances de concertation ;
- création d'une instance de dialogue commune aux trois versants de la fonction publique ;
- clarification de l'architecture et des compétences des comités techniques ;
- adaptation des moyens alloués aux syndicats dans une démarche de transparence ;
- modernisation des garanties offertes aux agents investis de mandats syndicaux.

Un important volet, concernant l'évolution du rôle des commissions administratives paritaires, que le gouvernement entendait recentrer sur les compétences liées à la carrière des agents (avancement, discipline) plus qu'à l'occupation des emplois (mutations), n'a quant à lui pas été approuvé par les organisations syndicales. Il donnera lieu à un approfondissement de la concertation.

## **La déconcentration managériale**

La responsabilisation des chefs de service est devenue un enjeu majeur pour la performance de la gestion publique. Or leur capacité d'action et leurs résultats sont largement déterminés par les compétences et les motivations des agents de leurs services. Aussi faut-il déconcentrer au responsable opérationnel le pouvoir d'agir sur les actes de la GRH les plus importants : c'est l'objet de la déconcentration managériale, qui ne se limite pas à de simples transferts de compétences en matière de gestion administrative des personnels.

La déconcentration managériale suppose néanmoins des services ayant une taille critique ainsi qu'une mutualisation et simplification de la gestion.

### **Une organisation territoriale resserrée**

Les décisions prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques (réunions des 12 décembre 2007, 4 avril et 11 juin 2008) visent à resserrer l'organisation des services déconcentrés :

- les services régionaux seront au nombre de huit correspondant aux nouveaux périmètres ministériels :
  - o la direction régionale regroupant la trésorerie générale et les services fiscaux ;
  - o la direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;
  - o la direction régionale de la culture (DRAC) ;
  - o la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
  - o la direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;
  - o la direction régionale de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;
  - o le rectorat d'académie ;
  - o l'agence régionale de santé (ARS) qui pourra disposer d'antennes locales.
- les services départementaux seront organisés selon un schéma -adaptable en fonction des caractéristiques et des besoins locaux- composé de deux à trois structures :
  1. une direction départementale des territoires ;
  2. une direction départementale de la protection des populations

3. une direction départementale de la cohésion sociale, lorsque les caractéristiques du département le justifient.

## **La mutualisation interministérielle locale, un levier de la réforme**

La mutualisation interministérielle locale de la GRH n'a pas pour seul objectif de faire des économies d'échelle, contribuant à améliorer les ratios d'efficacité tels qu'ils ont été définis par la DGAFP, mais constitue un levier qui permettra d'améliorer de façon durable la productivité globale des ressources humaines. Une gestion des ressources humaines plus personnalisée suppose en effet d'investir au plus près des agents dans des métiers RH tels que conseillers de carrière, conseiller de formation etc. Cela présente un coût qu'il convient de maîtriser par des efforts de mutualisation. En outre, la mutualisation peut aider la mobilité des agents dans leur bassin d'emplois et favoriser une meilleure allocation des ressources en fonction de l'évolution des besoins de réorganisation ou de développement propres à chaque service.

Dans cette perspective, la mise en place de plateformes interministérielles RH pilotées par les SGAR est à l'étude dans le cadre de la Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'État (MIRATE). Elles seraient chargées notamment de l'animation d'un réseau de correspondants mobilité et de proposer aux services déconcentrés une offre de services RH (formation, recrutement, action sociale, hygiène et sécurité...) répondant à leurs besoins, hors la gestion administrative et statutaire.

## **Poursuivre la rénovation statutaire**

Pour franchir le pas vers une véritable gestion des ressources humaines, il faut s'affranchir des rigidités statutaires dont la gestion administrative mobilise trop aujourd'hui l'attention et le temps des agents en charge de la GRH.

Dans cette orientation, les fusions de corps se sont poursuivies en 2007, à travers deux démarches :

1/ la poursuite de la mise en œuvre du protocole d'accord signé le 25 janvier 2006 a conduit à la restructuration, par le décret n° 2007-655 du 30 avril 2007, de trente cinq décrets relatifs à des statuts particuliers de corps ministériels. Ce texte a permis de porter de 110 à 144 le nombre de corps de catégorie C supprimés dans ce cadre ;

2/ des fusions de corps ont par ailleurs été réalisées, indépendamment de la mise en œuvre de protocoles, dans les catégories A, B et C.

Les fusions réalisées en deux ans ont permis de supprimer plus de 200 corps, et concerné, au total, plus de 500 000 agents. Des travaux se poursuivent en 2008 qui devraient concerner une vingtaine de corps supplémentaires, l'objectif étant par ailleurs de poursuivre l'harmonisation la plus systématique possible et la simplification des règles de gestion entre les corps pour décloisonner la gestion et faciliter la mobilité.

Le livre blanc de Jean-Ludovic Silicani sur l'avenir de la fonction publique fait des propositions pour aller plus loin encore dans cette orientation, en substituant aux corps une architecture en filières et cadres statutaires, proche à certains égards des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale :

- création de sept filières « métiers » (administration générale; financière et fiscale, sociale, éducation recherche, culturelle, technique, sécurité) ;
- architecture harmonisée entre filières et une grille unique ;
- quatre niveaux de recrutement et de qualification (CAP/BEP; Bac; licence; master) ;
- des cadres statutaires : au minimum un cadre par niveau de qualification au sein de chaque filière et la possibilité de créer des spécialités ;
- des cadres statutaires à caractère national (non rattachés à un ministère donné); la gestion des agents relevant toutefois de chaque administration.

La concertation est engagée avec l'ensemble des partenaires concernés pour définir d'ici fin 2008 les mesures susceptibles d'être mises en œuvre sur cette base .

## **Une fonction publique ouverte sur l'extérieur**

La gouvernance de la fonction publique française s'enrichit de façon continue d'autres expériences de GRH. Ces échanges et cette confrontation des pratiques se font avec d'autres fonctions publiques dans le cadre de la coopération européenne et internationale mais aussi avec des entreprises publiques et privées.

### **Echanger avec les responsables de fonctions publiques d'autres pays**

Le ministère chargé de la fonction publique a conforté sa présence et son activité dans les instances d'échanges communautaires.

C'est ainsi que la DGAFP participe très activement au réseau européen des administrations publiques "EUPAN" (European Public Administration Network, cf. <http://www.eupan.eu>) qui associe les représentants des administrations centrales des Etats membres de l'Union Européenne.

Tous les six mois le pays qui a la charge de présider l'Union européenne prend les rênes du réseau EUPAN et organise des travaux sur des thématiques et enjeux communs en matière de GRH. Une large place est faite à la confrontation de retours d'expérience et à l'échange de bonnes pratiques à partir des différents modèles d'administration publique (carrière/contrat, fonction publique de statut/ d'emploi, gestion centralisée/décentralisée...).

Sous présidence française, l'un des principaux thèmes traités sera celui de la mesure de la performance des fonctions RH des administrations centrales en Europe.

Le réseau EUPAN fournit également un cadre informel pour faire vivre le dialogue social au niveau européen dans le domaine de la GRH et de l'évolution des administrations, grâce à des rencontres régulières avec les représentants syndicaux européens rassemblés dans la délégation TUNED (Trade Unions' National and European Administration Delegation). La France a contribué de manière décisive avec l'Allemagne à susciter une meilleure organisation de ce dialogue à partir de 2007 en le structurant autour de thèmes et de méthodes de travail précis, prenant en compte des démarches menées par ailleurs sous l'égide des instances communautaires et intéressant l'ensemble des relations sociales, privées et



publiques ; ainsi sont traités à partir de 2008 les thèmes du stress au travail et de développement des processus permettant, par le dialogue social, de mieux anticiper le changement dans les administrations .

Au-delà des relations avec les partenaires européens, la coopération internationale vise également à mieux partager les démarches innovantes de réforme administrative, notamment avec les pays du sud de la Méditerranée et ceux concernés par la politique de voisinage de l' union européenne.

### **Echanger avec les DRH du secteur privé**

Lancée en février 2008, l'expérience d'un « comité des DRH » issus de grandes administrations et entreprises permet de confronter les expériences entre secteur privé et secteur public. Sa vocation est de contribuer sur la durée à la mise en oeuvre managériale de la modernisation de la fonction publique en encourageant la diffusion de bonnes pratiques sur des thèmes tels que :

- parcours de carrière et mobilité ;
- évaluation ;
- rémunération à la performance ;
- formation ;
- GPEEC.

Un thème transversal, à savoir l'égalité entre hommes et femmes, constitue une sorte de "fil rouge" de ces discussions.

## La mobilité

La question de la mobilité est un enjeu majeur pour la fonction publique de carrière. La mobilité est en effet à la fois :

- un facteur d'enrichissement des compétences des agents favorisant des parcours professionnels plus variés et donc plus motivants;

- un facteur de meilleur ajustement poste/profil pour répondre aux besoins des services en faisant appel aux compétences existantes avant de se tourner vers de nouveaux recrutements « externes ».

La mobilité aujourd'hui reste encore trop souvent une démarche individuelle qui doit surmonter de nombreux obstacles. Aussi pour développer la mobilité, la conférence sociale sur les parcours professionnels réunie à l'automne dernier a recensé les différents freins à la mobilité, à savoir :

- la multiplicité des corps et des statuts ;
- le cloisonnement entre administrations et entre fonctions publiques ;
- les différences de régimes indemnitaires au sein de la fonction publique ;
- le manque de transparence sur les postes offerts et les « règles du jeu » de la mobilité ;
- le faible accompagnement des agents dans leurs projets de mobilité ;
- le peu de valorisation des mobilités exercées dans le déroulement de carrière ;
- les difficultés matérielles, sociales et familiales liées à la mobilité (accès au logement, place de crèches, difficultés pour le conjoint à retrouver un emploi, etc.).

## Une priorité : lever les obstacles à la mobilité

Un projet de loi relatif à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique est actuellement soumis à l'examen du Parlement ; il a pour objectif d'apporter des solutions pour lever les obstacles statutaires et indemnitaires.

### ○ Des garanties et des droits nouveaux

- un droit au départ qui permettra, en pratique, à tout fonctionnaire de quitter son administration dès lors qu'il aura trouvé un emploi auprès d'un organisme public ou privé sous réserve du respect d'un délai de prévenance ;

- la systématisation du détachement (suivi ou non d'intégration) entre corps et cadres d'emplois qui facilitera les mobilités au sein de chaque fonction publique et entre les trois versants de la fonction publique ;

- la possibilité d'accéder directement à un corps ou cadre d'emplois de la fonction publique par la voie de l'intégration directe, qui constitue une nouvelle modalité juridique de la mobilité au sein de l'administration, aux côtés de la mutation, du détachement ou de la mise à disposition ;

- l'instauration d'un principe général de mobilité entre la fonction publique civile et militaire par la voie du détachement suivi ou non d'intégration.

A noter, que le décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 prévoit également la généralisation de la possibilité pour un fonctionnaire d'exercer en position d'activité les fonctions afférentes à son grade dans un autre département ministériel ou établissement public de l'État que celui qui assure la gestion de son corps.

### ○ Lever l'obstacle financier

L'agent pourra désormais changer de poste et d'administration sans voir sa rémunération diminuer et l'administration d'origine du fonctionnaire pourra soutenir financièrement l'organisme d'accueil de l'agent pour compenser le différentiel indemnitaire. Des décrets complètent ces dispositions en proposant les mesures suivantes :

- une indemnité temporaire de mobilité, d'un montant maximal de 10 000 euros, est créée pour inciter les agents à aller travailler au moins trois ans dans des zones peu attractives (décret n° 2008-369 du 17 avril 2008);
- une prime est prévue pour les agents déplacés dans le cadre d'une restructuration de leur service. Son montant est fixé par chaque administration, dans la limite de 15 000 euros. Cette prime de restructuration peut être complétée par une aide à la mobilité du conjoint perdant son emploi fixée à 6 100 euros. (décret n° 2008-366 du 17 avril 2008);
- une indemnité de départ volontaire peut être attribuée aux agents qui démissionnent de la fonction publique dans trois situations : 1/ dans le cadre d'une restructuration, 2/ pour créer ou reprendre une entreprise, 3/ pour mener à bien un projet personnel. Le montant de ce « pécule de départ » est déterminé au cas par cas dans la limite de deux ans de rémunération et ne peut pas être versée à moins de cinq ans de la retraite (décret n°2008-368 du 17 avril 2008)
- un complément indemnitaire est institué pour les fonctionnaires perdant un emploi de responsabilité dans le cadre d'une restructuration. Cette prime compense en partie et de façon dégressive la perte de rémunération sur une durée de deux ans. (décret n°2008-367 du 17 avril 2008)

Le projet de loi comporte également des dispositions favorisant l'accompagnement des mobilités des agents non titulaires de droit public lorsque celles-ci interviennent dans le cadre de transferts d'activités

entre deux organismes publics. La disposition vise à assurer la continuité de l'emploi de ces agents entre la collectivité cessionnaire et la collectivité d'accueil dans un cadre juridique sécurisé.

- **Un accompagnement social**

Dans le cadre des accords de Bercy du 21 février 2008, le relevé de conclusions relatif à l'amélioration des politiques sociales prévoit la revalorisation et l'extension du Prêt mobilité, destiné à faciliter l'accès à un logement locatif. Des aides ministérielles ponctuelles, sous forme notamment d'indemnités exceptionnelles, peuvent être également mises en place afin de favoriser l'accompagnement social des agents dans le cadre de leur mobilité.

## **Une nécessité : gérer les mobilités**

Au-delà de ces textes, il faut organiser et gérer les mobilités, c'est le rôle des conseillers mobilité-carrière. Pour faciliter la généralisation de ce nouveau métier dans les services de l'Etat, un guide méthodologique a été élaboré par la DGAFP pour aider les ministères à concevoir et mettre en place leur propre dispositif.

Ces conseillers mobilité-carrière et les agents doivent pouvoir utiliser des bourses d'emplois. A cette fin, pour les services de l'Etat et au niveau national, une bourse interministérielle de l'emploi public a été mise en ligne [www.biep.gouv.fr](http://www.biep.gouv.fr) en juin 2008. Elle permet d'élargir l'espace de mobilité des agents grâce au périmètre interministériel de la base d'annonces.

Au niveau régional, une réflexion est en cours sous l'égide de la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (MIRATE) pour développer la mobilité dans le « bassin de vie » des agents en utilisant une bourse régionale avec des volets départementaux. Un grand nombre d'agents veulent en effet changer de poste de travail mais pas de lieu de vie.

Pour la fonction publique territoriale, des outils « bourse » ont été développés par les centres de gestion qui sont destinataires de l'obligation de publication et de déclaration de vacance d'emploi (exemples : la bourse aux emplois du CIG de la Petite Couronne [www.cig929394.fr](http://www.cig929394.fr), la bourse de l'association des présidents de centres de gestion [www.fncdg.com](http://www.fncdg.com)...). Sur la base des déclarations de vacance de poste transmises aux centres de gestion, le CNFPT assure le recensement des offres et des demandes d'emploi et la publicité légale des créations et vacances d'emplois correspondant aux grades pour lesquels il a compétence pour organiser les concours. ([www.cnfpt.fr](http://www.cnfpt.fr)).

Pour la fonction publique hospitalière, l'outil institutionnel existant est la messagerie 36-15 HOSPIMOB.

Pour faciliter les mobilités inter-fonction publiques, une réflexion est engagée pour proposer aux agents une offre d'annonces élargie à l'ensemble du secteur public dans ses 3 composantes : Etat, Territoriale et Hospitalière. Les technologies Internet doivent permettre de le faire sans remettre en question l'identité des bourses existantes.

## **Les conférences de GPRH**

La DGAFP a pour mission de veiller à la cohérence des politiques ministérielles pour maintenir l'unité de la fonction publique. Elle doit définir les orientations transversales à l'ensemble de la Fonction publique et s'assurer des conditions effectives du dialogue social. Elle est également dans une position privilégiée pour distinguer, sur la base des informations mises à sa disposition, les réformes à même de faire progresser collectivement la fonction publique. Enfin, elle donne aux ministères des outils leur permettant de progresser vers une GRH plus qualitative : c'est par exemple le cas du répertoire interministériel des métiers de l'Etat, qui permet, grâce à une lecture commune des métiers exercés par les agents, d'améliorer sensiblement la dimension qualitative de leurs politiques. Ce pilotage nécessite une interaction permanente entre objectifs et suivi. Il exige un étroit dialogue entre la DGAFP et les ministères. De la qualité de ce dialogue, de celle des informations mises à la disposition de la DGAFP, dépend la pertinence des réformes transversales entreprises.

Pour formaliser ce dialogue de gestion, un dispositif de conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines a été instauré.

A l'issue d'une expérimentation menée en 2006 avec sept ministères volontaires, ce dispositif a été généralisé pour la première fois en 2007 et reconduit en 2008. Les conférences de GPRH associent la

direction du budget afin de garantir la cohérence des mesures proposées avec les objectifs et le cadrage de la politique budgétaire.

En préparation des conférences 2008, chaque ministère a élaboré un dossier comprenant, d'une part, des éléments prospectifs liés aux réformes en cours ou des demandes d'accompagnement RH de la RGPP, et, d'autre part, un schéma stratégique articulé autour des trois thèmes suivants :

- 1) Le cadre prévisionnel de la GRH : démarche métier et gestion prévisionnelle ;
- 2) L'organisation des fonctions RH et le rôle des acteurs : la déconcentration managériale, le partage des responsabilités en matière de GRH et le dialogue social ;
- 3) Les éléments de la politique de GRH : processus de recrutement et de mobilité, de gestion des carrières et des agents, rémunérations et pouvoir d'achat.

Les conférences permettent la prise d'engagements réciproques. La DGAFP s'engage ainsi à conduire une réflexion sur une problématique de gestion rencontrée par plusieurs ministères, à réformer un dispositif ou à accélérer la sortie d'un texte, tandis que les ministères s'engagent sur des objectifs de mise en œuvre de réformes (par ex : mise en place des entretiens professionnels, d'une réflexion métier, de documents uniques d'évaluation des risques professionnels...). Le taux de tenue des engagements 2007 était d'environ 70 %, reflétant une grande part d'engagements réalisés, quelques uns abandonnés ou différés, et d'autres en cours de réalisation.

Ces conférences permettent également de repérer des « bonnes pratiques », en vue d'une diffusion interministérielle des initiatives les plus novatrices et intéressantes.<sup>1</sup>

Au final, après seulement trois ans d'existence, les conférences de GPRH s'inscrivent désormais dans le paysage administratif comme une modalité privilégiée d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre des réformes transversales. Elles sont en outre un levier puissant de modernisation de la GRH des ministères et de l'Etat.

## **Les démarches métier dans les 3 fonctions publiques**

Les trois versants de la fonction publique se sont dotés de répertoires des métiers : celui de la territoriale, le plus ancien, date de 1993 mais a été entièrement revu en 2005, l'hospitalière a élaboré le sien en 2004 et le répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME) a été publié en 2006. Ces répertoires constituent le fondement de la démarche métier qui, sans obligation normative, se déploie très vite dans les administrations. La démarche métier est un point d'appui pour l'ensemble des actes de la GRH : gestion prévisionnelle, évaluation, parcours professionnels, formation, recrutement, rémunération.

### **La démarche métier de l'Etat**

Le répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME) est la clé de voûte de la démarche métier de l'Etat. Son intérêt est en effet double :

---

<sup>1</sup> Le recueil des bonnes pratiques est disponible sur le site [www.fonction publique.gouv.fr](http://www.fonction publique.gouv.fr), rubrique Conférences GPRH

- il est directement utilisable pour la GRH lorsqu'il est nécessaire de travailler au-delà du périmètre d'un ministère : actions interministérielles, rapprochement de services de plusieurs ministères, parcours professionnels, bourses d'emplois, communication sur les métiers....

- il facilite la mise en place des répertoires métier ministériels en offrant un premier cadre qu'il convient ensuite de décliner en « contextualisant » les emplois pour tenir compte des caractéristiques propres aux ministères.

Presque tous les ministères disposent d'un répertoire ou se sont engagés dans cette démarche. Cette rapide diffusion de l'approche métier dans les ministères montre qu'elle répond à une forte attente. Les utilisations de la démarche métier sont désormais nombreuses dans tous les domaines de la GRH.

Il s'agit désormais d'approfondir dans des groupes *ad hoc* la réflexion pour certains métiers. L'objectif est de déterminer précisément les besoins en compétences pour faire le lien avec la nomenclature et les règles statutaires mais aussi pour adapter ensuite l'offre RH (recrutement, parcours professionnels, formation...). Les conclusions de ces groupes métier serviront aussi à actualiser le RIME. Ce dernier a vocation en effet à évoluer en permanence pour tenir compte des retours d'expérience et des changements que connaissent les métiers.

## **La démarche métier dans la fonction publique hospitalière**

Composé de représentants des personnels et des employeurs, l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière (ONEMFPH) est responsable de la démarche métier dans la fonction publique hospitalière. Le répertoire des métiers de la FPH, élaboré en 2004 s'est imposé comme étant le socle des démarches des établissements et cette dynamique rend nécessaire la réactualisation du répertoire des métiers, prévue d'ici la fin de l'année 2008.

Cet exercice de réactualisation permettra notamment de faire le lien entre les connaissances requises pour les emplois décrits dans le répertoire et l'offre de formation. Cette correspondance sera effectuée en précisant les informations relatives aux connaissances et en utilisant une codification dans Formacode.

Au-delà du répertoire, les travaux menés par l'ONEMFPH dans le champ des métiers (exemple : étude prospective sur les métiers de demain citée dans le rapport), contribuent à sensibiliser les établissements à une démarche qui prépare leur avenir et celui de leur GRH.

## **La démarche métier dans la fonction publique territoriale**

Le répertoire des métiers de la Fonction publique territoriale piloté par le CNFPT est devenu un "référentiel" partagé par l'ensemble des acteurs de la FPT. Depuis sa publication en 2004 le répertoire des métiers fait l'objet d'une mise à jour en continu. Il s'agit à la fois de :

- modifications de la structure des familles professionnelles ;
- l'actualisation de fiches métiers qui les composent ;
- d'investigations nouvelles relatives à des emplois en forte évolution ;
- d'études liées à la décentralisation ou à l'émergence des nouvelles politiques publiques.

En outre, il est apparu nécessaire de prendre en compte :

- ✓ la possibilité pour les collectivités d'intégrer dans leurs problématiques de recrutement et de mobilité le repérage de compétences professionnelles liées à des qualifications (diplômes) et à l'exercice d'un métier et intégrant, à terme, les problématiques RAEP et VAE ;
- ✓ l'identification des organismes de formation qui, sur le territoire des délégations régionales, sont susceptibles d'être des ressources pour accompagner la professionnalisation des agents.

Le CNFPT a donc procédé à une corrélation "Métiers/Diplômes" permettant d'identifier, pour l'ensemble des métiers, les formations professionnelles et les qualifications proposées sur l'ensemble du territoire.

## **La gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH)**

Les ajustements ressources/emplois nécessitent du temps et mobilisent tous les leviers d'action de la GRH (affectation, formation, recrutement...). C'est la raison pour laquelle la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les services de l'Etat devient un axe essentiel de GRH.



## Une méthode renouvelée pour l'adapter aux besoins de la GRH

L'objectif est de « banaliser » la dimension prévisionnelle dans la gestion des ressources humaines. Sans elle, il est en effet difficile de conduire un processus continu d'adaptation qui s'appuie sur l'ensemble des actes de GRH : affectation, formation, recrutement, promotion, rémunération...

Ce lien avec la gestion est désormais la clé de voûte de la démarche prévisionnelle et légitime l'investissement en moyens qui lui est consacré.

Afin d'adapter la méthode de la GPRH aux spécificités des services de l'Etat, un guide a été élaboré au terme d'échanges dans le cadre du réseau interministériel animé par la DGAFP et diffusé en mai 2008. Il distingue trois démarches de GPRH qui correspondent à trois niveaux d'exercice de la fonction RH.

- la GPRH ministérielle correspond à la GRH pilotée par le DRH central ;
- la GPRH opérationnelle correspond quant à elle à la compétence RH managériale des chefs de services déconcentrés ou centraux ;
- la GPRH interministérielle locale est liée à l'espace RH interministériel dont les contours sont définis en fonction des besoins des services déconcentrés dans une problématique de bassin local d'emplois.

Cette démarche est conduite méthodiquement, par étapes concomitantes ou successives. Il est souhaitable que ces étapes soient précédées d'un diagnostic de la fonction RH. Il est en effet très important d'adapter la méthode à l'organisation et au potentiel d'informations disponibles.

Le socle de la méthode qui utilise la démarche métier doit néanmoins distinguer les 4 phases suivantes :

- la première a pour objectif de mettre à jour les ressources disponibles à moyen terme à partir des déterminants connus. Il faut à partir d'un recensement des RH existantes effectuer des exercices de simulation pour savoir ce que deviendront ces RH à  $n + x$ . Cette phase est technique et mobilise les services statistiques.
- la deuxième vise à déterminer le plus précisément possible la cible stratégique. Il s'agit de déterminer les besoins en ressources humaines de l'organisation à partir de l'analyse de ses missions et de ses conditions d'exercice. Cette phase est stratégique ; le DRH doit traduire en langage « RH » les orientations fixées par l'autorité politique.
- la troisième phase est celle du diagnostic des écarts entre ce qui est voulu et ce qui est disponible sans rien changer. Préalable à la prise de décision, cette phase doit être partagée avec les organisations syndicales.
- la quatrième phase est celle qui permet au DRH de définir le plan d'actions RH qui doit être également concerté avec les partenaires sociaux.

## Les plans GPRH des ministères

Depuis 2002, les ministères doivent transmettre chaque année à la DGAFP les éléments de leurs démarches de GPRH. Cette année, les plans ont été transmis au moment des conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines qui se sont déroulées au début 2008. Aussi compte tenu du calendrier de l'exercice de révision générale des politiques publiques, toutes ses conclusions n'ont pas pu être intégrées dans les plans. Ces derniers annexés au volume n°2 permettent néanmoins en toute transparence, d'une part, de faire ressortir les éléments clés quantitatifs et qualitatifs qui structurent la réflexion et, d'autre part, donnent des informations sur les politiques de GRH mises en œuvre mais qui devront être adaptées pour tenir compte de la RGPP. En effet, le principe même d'un plan GPRH est de ne pas être figé mais au contraire d'être en permanence actualisé. L'examen des plans 2008 des ministères montre notamment les progrès effectués dans l'utilisation des démarches métier dans les différentes

phases de la GPRH. L'analyse ci-dessous vise à mettre en évidence à partir d'exemples tirés des plans ministériels l'importance de l'adaptation de la GPRH au contexte des ministères.

**La gestion personnalisée**

La gestion personnalisée des ressources humaines a pour objet de valoriser le potentiel de chaque agent : sa motivation, ses qualifications, ses compétences, son expérience professionnelle. C'est un enjeu partagé par les trois fonctions publiques. La gestion personnalisée concerne l'ensemble des actes de gestion RH : le recrutement, l'évaluation, la formation, la rémunération.

## **Le recrutement, un engagement sur le long terme**

Le recrutement dans la fonction publique de carrière est un investissement de très long terme. L'accès à la fonction publique donne en effet à l'agent vocation à dérouler une carrière tout au long de sa vie professionnelle. Dès lors, il faut savoir recruter en tenant compte non seulement des besoins immédiats mais aussi de la capacité d'adaptation des personnes recrutées aux futurs emplois qui jalonnent leur carrière. Mais dans le contexte actuel caractérisé par une forte concurrence entre employeurs (publics et privés) liée au choc démographique, un nombre croissant de jeunes diplômés et de fortes contraintes financières, l'efficacité du recrutement est un enjeu stratégique qui suppose :

- une modernisation des modalités de sélection afin qu'elles répondent de manière plus rapide et plus adaptée aux attentes des services. A cette fin, l'Etat s'est engagé dans la révision systématique du contenu de ses concours pour promouvoir une sélection moins académique, moins centrée sur les connaissances que sur les compétences et aptitudes professionnelles.
- une organisation et un pilotage performants.

Dans le même temps, le recrutement dans la fonction publique doit être exemplaire en matière de personnels handicapés, de promotion sociale et de diversité des profils. C'est la raison pour laquelle de nombreuses mesures ont été récemment prises par le Gouvernement et par les employeurs publics pour faire évoluer les recrutements de la fonction publique. On peut citer :

- le plan d'action pluriannuel d'action pour le recrutement de personnes handicapées établi par chaque ministère à la demande du Gouvernement. L'objectif est d'avoir 6% des emplois de l'Etat pourvus par des personnes ayant un handicap.
- la création du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique de l'Etat et de la territoriale (PACTE),
- l'ouverture de recrutement sans concours aux catégories C pour faciliter l'accès aux non diplômés ;
- les bourses de parrainage à de jeunes diplômés désireux d'intégrer la fonction publique ;
- la suppression des limites d'âge qui constituaient un frein pour les seniors.

Le rapport fait état également des initiatives très intéressantes prises en ce sens par des collectivités territoriales.

Enfin, le dispositif de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) commence à se développer depuis la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 à travers l'évolution du contenu des concours et des pratiques de promotion interne. Ce dispositif conduit à remplacer une épreuve de concours par de nouvelles modalités de sélection permettant au candidat de faire valoir ses compétences et savoir-faire professionnels.

## **L'évaluation, un acte managérial essentiel**

L'évaluation est l'acte managérial le plus important. Ce face à face entre l'agent et son responsable de service est en effet un moment privilégié d'échanges qui, à partir de l'évaluation rétrospective, préparent le travail de l'année à venir en matière d'objectifs et de conditions de réalisation (conditions de travail, formation...). Pour recentrer l'évaluation sur cet objectif, le décret n°2007-1365 du 17 septembre 2007 permet d'expérimenter la suppression de la notation au profit des fonctionnaires de l'Etat et des fonctionnaires hospitaliers. Cette possibilité a intéressé les ministères puisqu'ils se sont tous engagés à participer à l'expérimentation pour la totalité ou une partie de leurs agents.

## **Le développement des compétences, un enjeu de performance**

La formation professionnelle tout au long de la vie doit permettre le développement des compétences en réponse à l'évolution des besoins. Elle doit aider l'agent à mettre à jour ses compétences et à en acquérir de nouvelles afin d'avoir un parcours professionnel riche et valorisant. Dans cette perspective, le protocole d'accord signé avec trois organisations syndicales représentatives des fonctionnaires le 21 novembre 2006 et la loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007 ont engagé pour l'ensemble de la fonction publique un processus de profonde rénovation des dispositifs et des pratiques de la formation.

Dans ce contexte, l'approche personnalisée de la formation est devenue un axe stratégique. Ainsi, par exemple, le Centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT) a mis en place une offre nouvelle « d'itinéraires de formation » dans le cadre d'une démarche d'individualisation et de modularisation. La fonction publique hospitalière fait également le constat que la diversité des profils et du recrutement (par promotion ou reconversion en interne, par voie de concours ou contractualisation en externe) conduit à une approche plus individualisée des parcours professionnels et des formations à mobiliser pour compléter ou conforter les diverses compétences requises.

## **La rémunération, un levier de GRH**

Au cœur des enjeux liés à la question du pouvoir d'achat, la rémunération constitue aussi un levier important dans la gestion des ressources humaines pour recruter dans un marché du travail qui sera plus concurrentiel, fidéliser et motiver les agents. Le Gouvernement a ouvert le chantier des rémunérations des fonctionnaires pour mieux en caractériser les objectifs et les composantes, dans le cadre d'une approche globale. Ainsi, la réflexion, menée avec les syndicats dans le cadre de la conférence sur le pouvoir d'achat à l'automne dernier, a permis d'avancer sur l'identification des facteurs évolutifs de la rémunération et leur place dans une politique d'ensemble : augmentation de la valeur du point d'indice, glissement vieillesse technicité, mesures catégorielles et sociales. Dans le prolongement de cette conférence, le gouvernement a engagé avec les partenaires sociaux une négociation qui a abouti à la signature, avec plusieurs organisations syndicales, des relevés de conclusions du 21 février 2008. Ces accords permettent :

- de rénover le cadre des négociations salariales. Le principe a été acté d'un nouveau mode de négociation salariale, en deux temps : l'un, triennal, au printemps 2008, pour fixer les orientations salariales des trois années suivantes ; l'autre, annuel, au printemps de chaque année, pour les exercices 2009 à 2011. Le nouveau cadre triennal de la négociation est destiné à mieux articuler le calendrier de la négociation salariale avec celui de la programmation budgétaire, pour une politique salariale globale prenant en compte, outre la valeur du point d'indice, tous les éléments de la rémunération qui participent au maintien ou à la progression du pouvoir d'achat. ;

- de garantir le pouvoir d'achat pour chaque agent : le dispositif de garantie individuelle du pouvoir d'achat permet de corriger la situation des agents ayant perdu du pouvoir d'achat sur leur traitement.

- d'utiliser l'ensemble des composantes de la rémunération (politique sociale, compte épargne temps, gestion des carrières, politique indemnitaire) comme levier de GRH. Outils efficaces de GRH, ces éléments doivent s'inscrire dans une démarche d'ensemble visant à :

- mieux prendre en compte les efforts, les perspectives de carrière et la performance des agents : révision des grilles ; rémunération à la performance des cadres de direction, dispositif d'intéressement collectif, refondation du régime indemnitaire des Attachés ;
- valoriser la rémunération du temps de travail supplémentaire en lien notamment avec la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat ;
- élargir les dispositifs de politique sociale pour accompagner la mobilité des agents

