



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'Observatoire de l'emploi public

Rapport annuel 2004-2005

DGAFP

COLLECTION
Emploi public

EMPLOI PUBLIC

EMPLOI PUBLIC

EMP

La documentation Française



Préface de Christian Jacob

Depuis sa création en juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public a largement contribué à la connaissance de l'emploi public et à la mise en place de démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans les trois fonctions publiques.

Ce rapport permet de mesurer le chemin accompli.

Au-delà des acquis désormais consolidés sur le dénombrement des emplois publics et sur les méthodes permettant d'asseoir sans ambiguïté des analyses ou des comparaisons, des études sur la dynamique de l'emploi public qui, jusqu'à une date récente, n'étaient que peu développées, se sont multipliées. Ce rapport en présente plusieurs, riches d'enseignements pour le pilotage des fonctions publiques : qu'il s'agisse de celle relative à l'attractivité de la fonction publique dans la perspective du choc démographique, ou encore de celles concernant la localisation de l'emploi public ou la mobilité des agents de la fonction publique territoriale.

Par ailleurs, les développements sur les démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec) dans les trois fonctions publiques montrent que, du discours, on est passé à des réalisations concrètes. Le volume joint à ce rapport, qui présente les synthèses des plans ministériels de Gpeec, est là pour le démontrer : aujourd'hui, les ministères s'engagent résolument dans cette démarche stratégique. En effet, dans un contexte démographique qui va renforcer la concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail, il apparaît tout à fait essentiel que l'État calibre bien ses recrutements, en nombre mais aussi en qualité. Il est tout aussi essentiel qu'il soit en mesure, dans un contexte budgétaire contraint, d'améliorer la performance de ses services pour faire partager les progrès ainsi réalisés entre les usagers qui utilisent ces services, les personnels qui en assurent le bon fonctionnement et les contribuables qui les financent.

Cette démarche mérite encore d'être consolidée.

Que ce soit dans la fonction publique de l'État ou dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, les orientations retenues pour développer ces démarches sont nombreuses. L'amélioration des systèmes d'information constitue à ce titre un axe de travail essentiel. L'enjeu est de taille : mieux connaître pour mieux prévoir. Cela est indispensable pour que puisse se poursuivre sur des bases solides le débat sur l'emploi public et ses évolutions. L'Observatoire de l'emploi public y concourt pleinement.



Christian JACOB

Ministre de la Fonction publique

Sommaire

Préface de Christian Jacob	3
Première partie	
Le rapport annuel	9
Résumé	11
Introduction	23
CHAPITRE 1	
La transparence de l'emploi public à travers le tableau de synthèse	25
Des concepts clarifiés	25
Des critères de dénombrement définis	26
Plusieurs évaluations de l'emploi public proposées.	31
CHAPITRE 2	
L'analyse de l'emploi public dans les trois fonctions publiques	39
La part des emplois de l'État en recul	39
Des non-titulaires relativement moins nombreux dans les ministères et la fonction publique territoriale	48
La forte féminisation de la fonction publique.	53
La qualification des emplois : des différences d'une fonction publique à l'autre	59
CHAPITRE 3	
D'autres angles pour l'analyse de l'emploi public	65
L'attractivité de la fonction publique en question face au choc démographique	65
La mobilité dans la fonction publique territoriale : un enjeu pour la gestion des ressources humaines	72
La localisation de l'emploi public : une première étude	76
Une mesure plus complète de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés	80
CHAPITRE 4	
La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique territoriale	85
Le développement des « conférences régionales pour l'emploi territorial et la formation »	86
Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale actualisé.	94
CHAPITRE 5	
La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique hospitalière	99
Le nouveau répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière : un outil pour la gestion prévisionnelle	101
La nécessaire prise en compte des réflexions plus globales sur l'offre de soins	106

CHAPITRE 6	
La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique de l'État	115
Les objectifs de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences connus des ministères.	115
Une gestion prévisionnelle qui s'appuie sur un ensemble d'informations. . .	116
Traduire l'évolution des missions en emplois et en compétences : une étape essentielle de la démarche	128
Un indicateur pour suivre la mise en œuvre de la démarche de gestion prévisionnelle	140
CHAPITRE 7	
La démarche « métier » dans la fonction publique de l'État	143
Pourquoi engager une démarche « métier » interministérielle dans la fonction publique de l'État ?	143
Quels enseignements tirer des démarches « métier » déjà engagées ?	145
L'élaboration du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) . . .	149
CHAPITRE 8	
Les systèmes d'information des trois fonctions publiques	153
Le projet interministériel sur les systèmes d'information sur les ressources humaines : un axe de travail stratégique	154
L'amélioration du système d'information sur les trois fonctions publiques ; une orientation prioritaire pour améliorer la connaissance	160
Bibliographie.	167
Liste des sigles	171
■ ■ Deuxième partie	
Les avis	179
Les organisations syndicales	
La Confédération française démocratique du travail – fonctions publiques (CFDT – fonctions publiques)	181
La Confédération générale du travail – fonction publique (CGT-fonction publique)	182
La Fédération générale des fonctionnaires – Force ouvrière (FGF-FO)	184
La Fédération syndicale unitaire (FSU).	185
L'Union nationale des syndicats autonomes des personnels des fonctions publiques (Unsa-Fonctionnaires).	186
L'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC).	187
L'Interfon CFTC – Fonction publique de l'État, Fonction publique territoriale, Fonction publique hospitalière.	189
Les associations	
L'Association des maires de France.	191
Le Conseil national de la fonction publique territoriale.	192
Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.	194



Annexes au rapport (cd-rom)

Annexe 1 : Le tableau de synthèse sur l'emploi public au 31 décembre des années 1998 à 2003.	5
Vincent Loonis (Insee)	
Annexe 2 : La diversité dans la fonction publique.	18
Denis Fougère et Julien Pouget (Crest-Insee)	
Annexe 3 : L'impact du choc démographique dans la fonction publique . . .	25
Audrey Baëhr (DGAFP)	
Annexe 4 : La localisation de l'emploi public	49
Annie Brenot-Ouldali (DGAFP)	
Annexe 5 : La mobilité professionnelle dans les collectivités territoriales : une première évaluation.	61
Malik Koubi (Insee)	
Annexe 6 : Des emplois en loi de finances aux effectifs réels payés : un débat sur l'emploi public clarifié	87
Nadia Amellah-Chikh et Olivier Lavergne (DGAFP)	
Annexe 7 : Pour des infocentres départementaux.	103
Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion (ANDCDG)	
Annexe 8 : Séries longues.	119
DGAFP – Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation	

Le texte complet des annexes se trouve sur le cd-rom joint à ce rapport.

**Les plans Gpeec des ministères sont disponibles
sur le site de la fonction publique à l'adresse :
www.fonction-publique.gouv.fr
à la rubrique : Les trois fonctions publiques/Observatoire de l'emploi public**

Ont contribué à la rédaction de ce rapport :
sous la direction de Catherine Zaidman, secrétaire générale
de l'Observatoire de l'emploi public :
Nadia Amellah-Chikh, Audrey Baëhr, Annie Brenot-Ouldali, Élise Clément,
Philippe Clergeot, Françoise Dussert, Nicole Hernandez, Karine Jean, Olivier Lavergne,
Véronique Marchal, Marie Rey.
Élisabeth Dupont-Duverger et Patricia Vandooren en ont assuré le secrétariat.



I Première partie

Le rapport annuel

Résumé

Depuis sa création, en juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public a établi des méthodes et des outils pour assurer la transparence sur l'emploi public, développer les analyses sur ce thème et favoriser les démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec) dans les trois fonctions publiques.

Assurer la transparence sur l'emploi public

5,2 millions d'agents dans la fonction publique au 31 décembre 2003

L'élaboration, avec l'Insee, d'un tableau de synthèse situant l'emploi public dans l'emploi salarié a permis d'apurer le débat polémique sur les effectifs des fonctions publiques.

Selon le concept d'emploi public retenu, les effectifs de la fonction publique varient :

- selon *l'approche juridique retenue par l'Observatoire*, on considère comme relevant de la fonction publique tout agent qui travaille dans un organisme à caractère administratif recrutant des agents de droit public. Dans ce cadre, les effectifs de la fonction publique s'élevaient à **5,2 millions d'agents au 31 décembre 2003, ou 5,0 millions hors emplois aidés et militaires volontaires** ;
- selon *l'approche économique retenue par les comptes nationaux*, on considère comme relevant de la fonction publique tout agent qui travaille dans un organisme financé majoritairement par prélèvements obligatoires. Leur nombre était à la même date de **5,95 millions d'agents**.

Notons que, dans ces deux cas, les contours de l'emploi public diffèrent sensiblement de celui généralement retenu par une majorité de nos concitoyens qui assimile la fonction publique à l'ensemble des personnels exerçant une mission de service public. Trois exemples permettent d'appréhender cette question : celui des agents des maisons de retraite publiques, celui des agents de la sécurité sociale, ou encore celui des agents de la SNCF (cf. encadré).

Lorsqu'on parle de « fonctionnaires » on cite souvent le cas des agents de la sécurité sociale, celui des personnels des maisons de retraite publiques ou celui de la SNCF.

Pourtant, seuls les agents des maisons de retraite publiques appartiennent au champ juridique retenu par l'OEP. Ils sont les seuls à relever du statut de la fonction publique. Intégrés au décompte de l'emploi public au sens juridique, ils sont en revanche exclus du champ économique des administrations publiques. Bien que de statut public, les maisons de retraite sont financées majoritairement par l'usager.

A contrario, les agents de la sécurité sociale sont exclus du décompte de l'emploi public, au sens juridique, puisque leur contrat de travail est un contrat de droit privé. Par contre, ils sont comptabilisés dans l'emploi public au sens économique puisque la sécurité sociale est financée majoritairement par prélèvements obligatoires.

C'est en fait pour l'agent de la SNCF que la notion de « service public » s'éloigne le plus des notions juridique et économique : agent « à statut » d'une grande entreprise publique financée principalement par l'usager, il est exclu du décompte de l'emploi public du point de vue juridique comme du point de vue économique.

Le tableau de synthèse établi avec l'Insee permet de classer ces différentes catégories d'agents et de clarifier ainsi le débat sur l'emploi public.

La part prépondérante de l'État dans l'emploi public se réduit

Parmi les 5,0 millions d'agents (hors emplois aidés et militaires volontaires) travaillant dans la fonction publique selon le concept retenu par l'Observatoire, 2,543 millions dépendent de la fonction publique de l'État, 1,523 million de la fonction publique territoriale et 966 000 de

la fonction publique hospitalière. Toujours premier employeur public, l'État voit toutefois sa part diminuer : de 54 % en 1992, elle n'est plus que de 51 % en 2003. Depuis 1992, les effectifs de l'État ont en effet augmenté de 9 %, moins que ceux des fonctions publiques territoriale (27 %) et hospitalière (15 %), et moins aussi que l'emploi total (11,4 %).

Tableau 1 : L'emploi dans la fonction publique de l'État, territoriale, hospitalière au 31 décembre 2003, métropole, Dom-Tom et étranger (en milliers)

	France métropolitaine et Dom				France entière			
	Total hors emplois aidés et hors volontaires militaires	Volontaires militaires ¹	Emplois aidés	Total y compris les emplois aidés et les volontaires militaires	Total hors emplois aidés et hors volontaires militaires	Volontaires militaires ¹	Emplois aidés	Total y compris les emplois aidés et les volontaires militaires
FPE	2 487	23	71	2 581	2 543	23	71	2 637
Ministères	2 269	23	13	2 305	2 313	23	13	2 349
EPA	218		58	276	230		58	288
FPT	1 523		109	1 632	1 523		109	1 632
Colter	1 163		86	1 249	1 163		87	1 250
EPA	360		23	383	360		23	383
FPH	966		28	994	966		29	995
Ensemble 3FP	4 976	23	208	5 207	5 032	23	209	5 264

1. Des contrats de volontaires militaires ont été mis en place depuis 1999 au ministère de la Défense et à celui de l'Outre-mer.

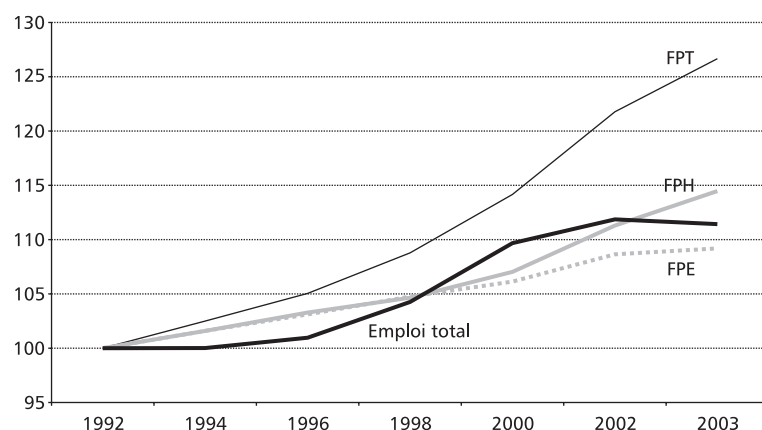
DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.

Sources : Insee, Drees, DHOS.

La croissance de l'emploi public repose en fait sur celle de la fonction publique territoriale

Cette tendance de long terme, amorcée dès les années soixante, se prolonge sur l'ensemble de la décennie. La forte augmentation de la population urbaine et celle de l'offre de services communaux qui en a découlé ont conduit au fort développement des effectifs communaux. La décentralisation et le transfert de certaines compétences de l'État vers les collectivités territoriales deviennent aussi un facteur de plus en plus important de la croissance de l'emploi territorial.

Graphique 1 : Évolution des trois fonctions publiques et de l'emploi entre 1992 et 2003



Champ : hors emplois aidés, hors volontaires militaires.

Sources : Insee, Drees, DHOS.

Depuis 2003, les effectifs des ministères diminuent

Confirmant les tendances de long terme, c'est la fonction publique territoriale qui a créé le plus d'emplois en 2003. Au total, 60 % des 98 000 emplois publics créés en 2003 l'ont été dans la fonction publique territoriale. Avec une croissance de +4 % sur l'année (hors emplois aidés), la fonction publique territoriale a ainsi connu la plus forte progression des trois fonctions publiques. Comparativement, les effectifs de la fonction publique de l'État se sont accrus de +0,5 % et ceux de la fonction publique hospitalière de +2,9 %.

Entre 1992 et 2002, la croissance de la fonction publique de l'État avait été plus élevée (+0,8 % en moyenne annuelle). L'année 2003 marque en fait un tournant.

Pour la première fois, en effet, les effectifs des ministères ont diminué (-0,2 %) ; ils avaient crû de +0,6 % en moyenne annuelle entre 1992 et 2002. Cette évolution est toutefois en grande partie liée à la création, en 2003, dans le cadre d'un nouveau dispositif d'aide à l'emploi, de 16 100 postes d'assistants d'éducation affectés aux budgets des établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Ces assistants d'éducation, payés sur le budget des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), sont appelés à remplacer progressivement à la fois les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE) et les adjoints d'éducation du programme « nouveaux emplois – nouveaux services » (emplois jeunes). L'instauration de ce dispositif modifie la répartition des effectifs entre l'État et les établissements publics : les maîtres d'internat et les surveillants d'externat figurent au tableau des effectifs de l'État alors que les assistants d'éducation et les adjoints d'éducation sont gérés par les établissements d'enseignement et figurent donc aux effectifs des EPA. Hors MISE, le ralentissement de la croissance des effectifs des ministères est de ce fait moins marqué, celle-ci s'est élevée à +0,4 % entre 2002 et 2003, alors qu'elle était de +0,6 % entre 1992 et 2002.

A contrario, on constate une forte progression des effectifs des établissements publics administratifs de l'État (+8,2 %) entre 2002 et 2003.

L'analyse des évolutions 2003/2002 (hors emplois aidés) des effectifs de la fonction publique de l'État ne rend cependant qu'imparfaitement compte de l'impact de ce nouveau dispositif d'aide à l'emploi créant les assistants d'éducation. La croissance des effectifs (hors emplois aidés) des établissements publics locaux d'enseignement est surévaluée puisqu'elle n'intègre pas la baisse des emplois jeunes. En tenant compte de la baisse des emplois aidés de -28 %, dont -29 % dans les établissements publics locaux d'enseignement, les effectifs des établissements publics administratifs de l'État diminuent de -1,8 %. On peut noter d'ailleurs que, hors impact de ce nouveau dispositif créant les assistants d'éducation, les effectifs des établissements publics administratifs de l'État (hors EPL et emplois aidés) ont même baissé de -0,6 %, alors qu'ils avaient crû de +4,0 % entre 1992 et 2002.

Au total, les effectifs de la fonction publique de l'État ont baissé de -0,4 % y compris emplois aidés entre 2002 et 2003.

La baisse des emplois jeunes n'est pas propre à la fonction publique de l'État : les évolutions des effectifs des deux autres fonctions publiques sont, elles aussi, moins fortes lorsqu'on intègre les emplois aidés, avec pour la fonction publique territoriale +1,6 % d'augmentation contre +4 % hors emplois aidés et +2,1 % pour la fonction publique hospitalière contre +2,9 % sans ces emplois aidés.

En 2004, les premières évaluations montrent que la tendance à la baisse des effectifs de l'État se prolonge à la fois du fait de la mise en place progressive du dispositif d'aide à l'emploi créant les « assistants d'éducation » en substitution des maîtres d'internat et surveillants d'externat et des emplois jeunes et des baisses ou moindres progressions des effectifs enregistrées dans la plupart des ministères. Hors MISE et emplois aidés, les effectifs des ministères sont stables entre 2003 et 2004. Par comparaison, ils avaient crû de +0,6 % en moyenne annuelle entre 1992-2002 et de +0,4 % entre 2002 et 2003.

Tableau 2 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques entre 2002 et 2004

	Évolution 1992-2002 en moyenne annuelle	Évolution 2002-2003			Évolution 2003-2004		
		Total hors emplois aidés	Total hors emplois aidés	Emplois aidés	Total	Total hors emplois aidés	Emplois aidés
FPE ¹	0,8 %	0,5 %	-25,1 %	-0,4 %	nc	nc	nc
Ministères	0,6 %	-0,2 %	-8,9 %	-0,3 %	-0,6 %	-14,0 %	-0,6 %
<i>total hors MISE</i>	0,6 %	0,4 %	-8,9 %	0,3 %	0,0 %	-14,0 %	-0,1 %
<i>MISE</i>	0,9 %	-25,1 %	-	-25,1 %	-32,1 %	-	-32,1 %
EPA	3,8 %	8,2 %	-27,9 %	-1,8 %	nc	nc	nc
<i>total hors EPLE</i>	4,0 %	-0,6 %	-18,9 %	-1,5 %	nc	nc	nc
<i>EPLE</i>	1,8 %	110,2 %	-29,2 %	-2,5 %	nc	nc	nc
FPT	2,0 %	4,0 %	-23,4 %	1,6 %	3,5 %	-24,3 %	1,6 %
Collectivités territoriales	1,5 %	2,4 %	-24,4 %	0,0 %	2,2 %	-25,5 %	0,3 %
EPA locaux	4,1 %	9,6 %	-19,8 %	7,2 %	7,7 %	-19,6 %	6,0 %
FPH ²	1,1 %	2,9 %	-18,6 %	2,1 %	nc	nc	nc
Ensemble	1,2 %	2,0 %	-23,4 %	0,7 %	nc	nc	nc

1. Hors volontaires militaires, données EPA non disponibles en 2004.

2. Hors non-titulaires sur crédits de remplacement entre 1992-2003 et y compris non-titulaires sur crédits de remplacement entre 2002-2003, données non disponibles sur 2004.

Sources : Insee, Drees, DHOS.

Développer les analyses sur l'emploi public

Des non-titulaires relativement moins nombreux dans les ministères et dans la fonction publique territoriale

Parmi les 5,032 millions d'agents ayant un emploi principal dans la fonction publique (hors emplois aidés et militaires volontaires), 768 000 sont non-titulaires. Cette catégorie d'agents représente 13 % environ de l'emploi dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique hospitalière, et 20 % dans la fonction publique territoriale.

Entre 1992 et 2003, l'emploi des non-titulaires a progressé un peu plus vite que l'emploi public (de +17 % contre +15 % pour l'emploi public), mais avec des différences marquées entre fonctions publiques.

Tableau 3 : Non-titulaires des trois fonctions publiques au 31 décembre 2003 et évolution entre 1992 et 2003

	2003			Évolution 1992-2003	
	Non-titulaires	Effectifs totaux	% non-titulaires	Évolution des effectifs totaux	Évolution des non-titulaires
Ministères	184 401	2 313 430	8,0	6,0	-16,2
EPA nationaux	144 061	229 921	62,7	56,7	85,9
Total fonction publique de l'État	328 462	2 543 351	12,9	9,2	10,4
Communes, départements et régions	217 991	1 162 490	18,8	18,3	3,7
EPA locaux	91 328	359 653	25,4	63,9	36,7
Total fonction publique territoriale	309 319	1 522 143	20,3	26,7	11,7
Fonction publique hospitalière ¹	130 135	966 340	13,5	14,5	95,1
Total fonction publique	767 916	5 031 834	15,3	15,0	16,6

1. L'évolution des effectifs de la FPH est calculée hors non-titulaires sur crédits de remplacement non disponibles en 1992.

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

Source : Insee, Drees, DHOS.

En dix ans, en effet, la proportion de non-titulaires a baissé dans les ministères et dans la fonction publique territoriale

Dans les ministères, le nombre de non-titulaires baisse en volume et en proportion depuis une dizaine d'années. Il passe de 220 000 fin 1992 (10 % des effectifs) à 184 000 fin 2003 (8 %), notamment sous l'effet des plans de titularisation. Entre 2002 et 2003, le nombre de non-titulaires des ministères est passé de 198 800 à 184 400, soit une baisse de 7,2 %. Outre l'application des dispositifs d'intégration, tels que celui de la loi dite « Sapin » du 3 août 2001, cette baisse est liée pour une grande part, au nouveau dispositif créant les « assistants d'éducation », car il modifie la répartition des non-titulaires entre ministères et établissements publics. Dans les EPA nationaux, en revanche, qui représentent 9 % de l'emploi de la fonction publique de l'État en 2003, le nombre de non-titulaires est en forte augmentation entre 1992 et 2003. On compte 66 000 non-titulaires de plus (44 000 en équivalents temps plein).

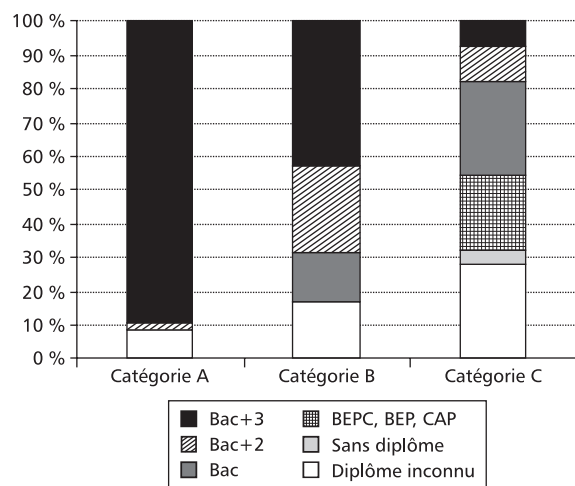
Depuis 1992, alors que les effectifs de la fonction publique territoriale ont progressé de 27 %, ceux des non-titulaires n'ont augmenté que de 12 %. La mise en place progressive des cadres d'emploi, à partir de 1988, a en effet conduit à intégrer une partie des non-titulaires dans l'emploi statutaire et à limiter le recours à ce type de personnel.

On note cependant dans l'hospitalière une progression des non-titulaires supérieure à celle des effectifs totaux.

Une fonction publique aujourd'hui attractive, mais des tensions futures sur le marché du travail pourraient modifier la donne

En 2003, 55 000 personnes ont rejoint la fonction publique de l'État après avoir réussi un concours externe. Les lauréats à ces concours sont surqualifiés : plus de sept lauréats sur dix, pour lesquels on connaît le niveau de diplôme, possèdent au moins une licence. Il est vrai que 60 % des recrutements s'effectuent en catégorie A. Mais force est de constater que, hors Éducation nationale, le nombre de candidats reçus, ayant une licence et plus, est supérieur en catégorie B et C qu'en catégorie A (2 940 contre 2 230).

Graphique 2 : Les niveaux de diplôme aux concours externes en 2003



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

Comment expliquer cette attractivité actuelle de la fonction publique de l'État ?

Une étude de l'Insee sur la période 1980-2000 l'explique à la fois par le niveau relatif des salaires et par une situation économique peu porteuse. De ce fait, cette attractivité est cyclique : le

nombre de candidatures est significativement influencé par le taux de chômage des jeunes de moins de 29 ans, quel que soit le niveau du concours. On peut dès lors s'interroger sur la permanence de l'attractivité de la fonction publique dans un contexte de départs massifs à la retraite et de besoins croissants en personnels qualifiés, tant dans le public que dans le privé.

Tableau 4 : Structure par niveau de diplôme des salariés âgés de 18 à 35 ans

	Public		Privé	
	1982	2002	1982	2002
< bac (CAP, BEP, brevet ou aucun diplôme)	54 %	31 %	81 %	48 %
Bac à bac + 2	34 %	39 %	15 %	39 %
≥ bac + 3	12 %	30 %	4 %	13 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Insee, enquêtes sur l'emploi.

Selon les derniers travaux de prospective emploi/formation à l'horizon 2015 du ministère de l'Éducation nationale (hypothèse de croissance annuelle moyenne de 2 % et intégrant l'effet de la réforme des retraites), le nombre de jeunes sortant du système éducatif avec un diplôme de niveau supérieur ou égal à bac + 2 serait en fait insuffisant pour satisfaire les besoins de l'économie, dans presque tous les scénarios (arbitrage plus ou moins favorable au recrutement de jeunes, mobilité professionnelle plus ou moins importante).

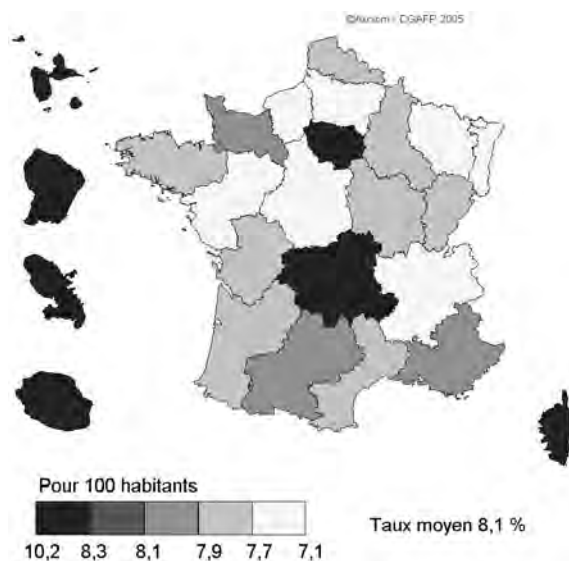
Une telle situation constitue un réel défi pour la fonction publique (et notamment la FPE, qui recrute déjà aujourd'hui près de 30 % des jeunes sortants du système éducatif avec une licence au moins), à la fois :

- en tant qu'employeur, pour que les viviers de compétences soient au rendez-vous de ses besoins ;
- en tant que garant de l'intérêt général, pour que la satisfaction de ses besoins n'assèche pas le marché du travail, notamment le marché des cadres.

Ce défi est d'autant plus fort qu'il s'inscrit dans un contexte d'évolution démographique différenciée selon les régions.

Un emploi public inégalement réparti sur le territoire national

Carte 1 : Taux d'administration des trois fonctions publiques



Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires

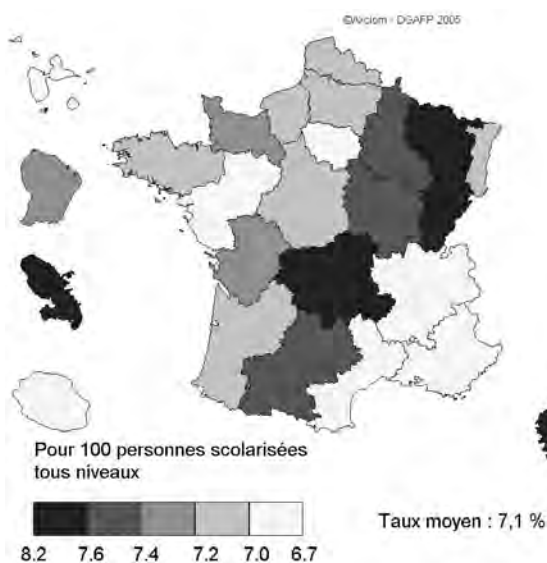
Si, en effet, le défi démographique impose la vigilance sur le nombre comme sur la qualité des recrutements, une autre nécessité constitue un enjeu majeur pour les pouvoirs publics : celle d'assurer un égal accès aux services publics sur l'ensemble du territoire.

Au 31 décembre 2002, la France (métropole et Dom) comptait 86 agents publics civils et militaires pour 1 000 habitants. Hors militaires, le taux d'administration des personnels civils s'élevait à 81 ‰. Il se décomposait en 39 agents publics civils dans la fonction publique de l'État, 26 dans la fonction publique territoriale et 16 dans la fonction publique hospitalière pour 1 000 habitants. Le taux d'administration des trois fonctions publiques atteint son maximum en Île-de-France, avec 96 ‰, et son minimum dans les Pays de la Loire, avec 70 ‰.

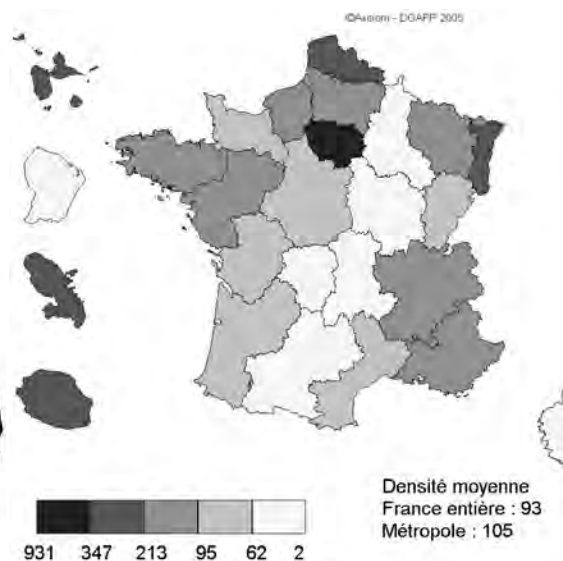
Les écarts de densité démographique

Première explication du phénomène : la démographie. Hormis la région capitale, qui concentre des fonctions de conception en administration centrale, ce sont les régions les moins denses qui ont le nombre d'agents publics par habitant le plus important. C'est notamment le cas de la Corse, mais aussi du Limousin et de l'Auvergne, où les économies d'échelle ne sont guère possibles. En effet, le maillage de l'ensemble du territoire en structures administratives nécessaires à l'égalité de traitement des citoyens se traduit par un volume d'emplois publics minimum. Cela est particulièrement net pour l'enseignement.

Carte 2 : Proportion d'enseignants par rapport aux effectifs scolaires



Carte 3 : Densité de population



Effectifs scolaires tous niveaux du préélémentaire au supérieur, y compris l'enseignement agricole.

Dynamique de la population et spécificités régionales

Au-delà de la démographie, d'autres facteurs, comme la dynamique de la population et les spécificités régionales, se combinent pour expliquer les écarts de taux d'administration :

- tout d'abord, on note une certaine inertie de l'emploi public à la dynamique de la population : il ne suit qu'avec retard la croissance démographique. Par exemple, dans les Pays de la Loire, en Alsace et en Rhône-Alpes, régions les moins administrées, la population s'accroît plus fortement qu'ailleurs en raison de migrations internes et d'un solde naturel élevé ;
- ensuite, on note des spécificités régionales, comme dans le sud du pays, caractérisé par une plus forte présence de la fonction publique territoriale avec, à l'inverse un taux d'administration plus faible de la fonction publique hospitalière.

Au final, l'emploi public occupe une place plus importante dans les régions touchées par le chômage

Notons par ailleurs que bien d'autres thèmes, outre ceux que nous avons mis en exergue, sont analysés dans le rapport complet : la parité hommes-femmes, les mobilités dans la fonction publique territoriale, l'insertion des personnels handicapés, etc.

Favoriser les démarches de Gpeec

Ce contexte rend de plus en plus nécessaire le développement des démarches de gestion prévisionnelle. De nombreux travaux ont été menés depuis dix ans, mais cet aspect prend beaucoup d'importance depuis trois ans...

Deux initiatives dans la fonction publique territoriale

Les conférences régionales : vers une coopération active des différents acteurs

Organisée en Alsace-Lorraine en juin 2003, la première conférence régionale a regroupé dans une action commune le CNFPT, l'ensemble des centres de gestion de la région et les grandes collectivités non affiliées. Cette initiative constitue un tournant pour la Gpeec dans la fonction publique territoriale en posant les fondations d'une coopération régionale active entre les différents acteurs. En juillet 2005, dix régions et une interrégion avaient déjà organisé une conférence régionale de ce type ¹ et d'autres sont prévues à plus ou moins brève échéance ².

Même si ces conférences sont diverses dans leur organisation et leurs thèmes traités, toutes montrent l'intérêt de ces structures régionales coopératives pour asseoir un diagnostic partagé et tracer des orientations permettant aux collectivités d'améliorer la gestion de leurs ressources humaines.

Un répertoire des métiers actualisé

Lancée en 2000, l'actualisation du répertoire des métiers de la fonction publique territoriale (qui comprend 253 métiers) a été présentée officiellement par le CNFPT en avril 2005 (accessible sur www.cnfpt.fr).

Ce travail, qui a associé l'ensemble des acteurs de la fonction publique territoriale, montre les évolutions à l'œuvre dans la fonction publique territoriale depuis 1993 :

- renforcement ou émergence de certaines fonctions transversales (accueil, contrôle d'ingénierie de projets et de pilotage global des politiques publiques, commercial, animation des territoires, prospective) ;
- transformation de certains métiers techniques (métiers des TIC et des systèmes d'information) ; apparition de nouveaux métiers (opérateur de vidéosurveillance, responsable métrologie, agent de déchetterie, technicien de service d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration).

Il met aussi en évidence l'élévation des niveaux d'exercice des activités et de responsabilité des agents territoriaux.

Dans la fonction publique hospitalière, les travaux engagés en 2003 sur la démographie et les métiers se sont poursuivis

Une analyse détaillée des évolutions démographiques

En 2003, l'examen des évolutions démographiques des effectifs de la fonction publique hospitalière avait notamment permis d'apprécier l'ampleur du défi démographique auquel devrait être confrontée la FPH à l'horizon 2015. Ces travaux s'inscrivaient dans une démarche plus globale d'analyse des évolutions démographiques du secteur de la santé.

1. Alsace-Lorraine, Bourgogne (seule région à avoir organisé deux conférences), Bretagne, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Limousin, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Poitou-Charentes et Picardie.

2. Des conférences régionales sont programmées (3^e conférence en Bourgogne, 2^e en Alsace-Lorraine...) ou envisagées à moyen terme : Pays de la Loire, Île-de-France, Aquitaine (projet interrégional).

La direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), dans le cadre des travaux de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière (ONEMFPH), centre ses analyses sur les évolutions démographiques de la fonction publique hospitalière au sens strict (hors médecins), mais prend aussi en compte dans ses analyses globales l'ensemble des besoins de l'hôpital public ainsi que de ceux des secteurs privé et libéral.

La fonction publique hospitalière est à ce titre directement concernée par les travaux récents de l'Observatoire national de la démographie des professions de santé (ONDPS) sur la situation et à l'évolution des effectifs des professions de santé d'une part, l'évolution des métiers et de leurs conditions d'exercice d'autre part.

Pour l'ONDPS, les résultats obtenus sur la démographie « infirmiers » doivent en effet être nuancés du fait de l'évolution des conditions d'exercice mais aussi de celle des métiers, des comportements des professionnels, ou encore du nombre de médecins.

Le répertoire des métiers hospitaliers finalisé

En 2004, l'ONEMFPH a achevé le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière.

Composé de cinq domaines fonctionnels, de 22 familles de métiers, de 64 sous-familles de métiers et de 183 fiches métiers, ce répertoire, destiné à tous les professionnels de santé, a pour double objectif de contribuer à la gestion collective (quantifier les besoins en effectifs par métier, repérer des besoins de formation ou des métiers et secteurs critiques, communiquer en interne comme en externe sur les métiers de la FPH...), et de favoriser la gestion individuelle (préparer un bilan de compétences, définir des parcours de mobilité...).

Pour la fonction publique de l'État, la démarche de Gpeec constitue depuis 2002 l'un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme

Par les circulaires du Premier ministre (2 décembre 2002) relative à la réforme de l'État et celle du ministre chargé de la fonction publique (16 décembre 2002), relative à la gestion prévisionnelle, le Gouvernement a souhaité donner une nouvelle impulsion à la démarche de Gpeec initiée dès le début des années quatre-vingt-dix et en faire l'un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme.

Trois objectifs étaient assignés à cette politique :

- mieux préparer les recrutements de l'État et sa politique de gestion des ressources humaines dans un contexte démographique qui va renforcer la concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail ;
- permettre à l'État de rendre compte plus précisément devant les citoyens de l'évolution des effectifs de la fonction publique ;
- nourrir le dialogue social en ouvrant, dans un cadre et à un rythme qu'il appartient à chaque ministre de fixer, un débat avec les organisations syndicales.

À cette fin, les ministères avaient été appelés à transmettre au ministre chargé de la fonction publique un dossier comprenant : une photographie précise des emplois budgétaires et des effectifs de ces dernières années ; une évaluation de l'évolution de la situation des agents en fonction ; une évaluation des besoins en emplois budgétaires cohérents avec les missions retenues dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme ; la définition de la politique de gestion des ressources humaines correspondant à ces évolutions.

De premières analyses avaient été présentées dans le rapport de l'OEP de 2003.

Cet exercice a été renouvelé en 2004. Une circulaire de la DGAFP du 9 juin 2004 rappelait l'aspect stratégique de ce dossier : « *Au-delà de son caractère technique, le dossier demandé comporte une dimension stratégique puisque chaque ministère doit se livrer à la fois à un exercice critique d'examen de ses missions et à une analyse détaillée de l'impact, tant en emplois budgétaires qu'en*

profils de compétence souhaitée des modifications envisagées. Plusieurs scénarios d'ajustement en termes de gestion des ressources humaines peuvent être proposés. Dans le cadre de cet exercice, les ministères sont ainsi invités à formuler de premières orientations en termes de politique de GRH permettant d'accompagner les évolutions susceptibles d'intervenir. Celles-ci peuvent concerner les politiques de recrutement (diversification du recrutement notamment), de formation, de gestion des corps (fusion de corps, repyramidage...) et d'organisation de la gestion ».

La synthèse des plans ministériels de Gpeec au 15 juillet 2005 (accessible sur le site de la fonction publique) montre les avancées réalisées tant pour l'analyse des situations présentes que pour les perspectives d'avenir. Tous les ministères ne sont pas au même stade d'avancement. Tous peuvent présenter une photographie de leurs personnels précisant les causes des écarts entre leurs emplois budgétaires et les effectifs réels, mais certains n'ont pu développer encore intégralement la Gpeec en proposant des stratégies de GRH adaptées aux évolutions prévisibles de leur structure d'emplois.

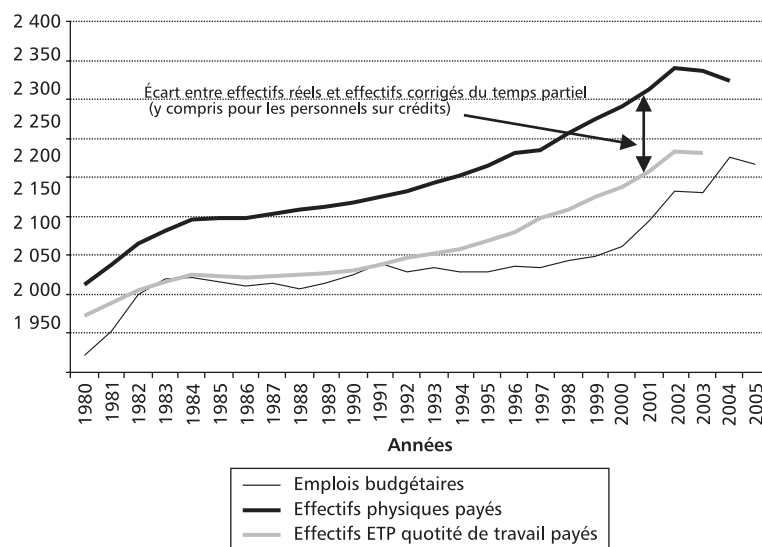
Les causes des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels précisés

Le travail engagé avec les ministères depuis 2001 (pour rendre compte de l'autorisation parlementaire et répondre à l'injonction de la Cour des comptes qui demandait depuis plusieurs années la lumière sur cette question ¹) permet aujourd'hui d'expliquer mais surtout de quantifier les causes des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés.

Le tableau relatif au passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés au 31 décembre 2003 explique l'écart de 158 258 unités entre les emplois budgétaires (2 180 240) et les effectifs réels payés (hors emplois aidés et personnes en congé de longue durée) déclarés par les ministères (2 336 498). Cet écart tient aux vacances d'emplois (24 517), à l'impact du temps partiel (71 825), et à la prise en compte dans les effectifs payés des personnels rémunérés sur crédits (106 641).

Cependant, ce n'est pas tant l'écart en lui-même que son évolution qui était source de débat. Alors que le nombre des emplois budgétaires était relativement stable durant les années 1990-2000, les effectifs réels payés continuaient en effet à croître.

Graphique 3 : Évolution des emplois et des effectifs (en milliers) – hors emplois aidés, hors appelés, y compris volontaires



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

Depuis cette date, toutefois, l'écart se réduit sous l'effet des plans de titularisation et des mesures de consolidation en emplois budgétaires de personnels payés sur crédits.

La mise en place de la Lolf, en 2006, permettra le rapprochement des deux notions puisque tous les agents publics devront impérativement être comptabilisés dans les plafonds d'emplois ministériels pour leur quotité de temps travaillé.

Des plans de Gpeec ministériels plus ou moins aboutis

Dans le cadre de leur plan Gpeec, certains ministères ont commencé à redéfinir leurs missions : les Transports, l'Équipement, le Tourisme et la Mer.

D'autres, après avoir réfléchi à leurs missions, engagent l'analyse prospective des besoins en compétences : Affaires étrangères, Économie.

Enfin, certains ministères ont chiffré l'évolution de leurs missions en emplois budgétaires : Défense, Éducation nationale, Intérieur (secteur police nationale et secteur préfecture), Jeunesse et Sports et Justice, en articulant pour certains des objectifs pluriannuels d'évolution des emplois en volume et en valeur (niveaux de qualification attendus, etc.).

Un système d'information rénové et complété

Afin de consolider les démarches entreprises, il faut rénover les systèmes d'information sur les ressources humaines des trois fonctions publiques. Trois axes de travail sont en cours :

- la refonte des SIRH ministériels sur la base des référentiels « fonction publique » (consultables sur vit@min, sur l'espace public du projet A86 SIRH à l'adresse : <http://vitamin2.adae.gouv.fr>) et la mise en place d'un infocentre à la DGAFP ;
- l'harmonisation des nomenclatures trois fonctions publiques dans le cadre d'une restructuration du système d'information sur les trois fonctions publiques autour de la DADS-U (déclaration annuelle de données sociales unifiée) ;
- la constitution d'un répertoire interministériel des métiers de l'État.

Qu'est ce qu'un infocentre-RH ?

Un infocentre est un système décisionnel constitué :

- de référentiels communs (concepts, données et nomenclatures associées) ;
- d'un entrepôt de données validées et conformes aux référentiels communs, alimenté régulièrement à partir des données contenues dans les SIRH ou, plus largement, à partir de diverses sources statistiques (DADS-U par exemple, ou encore « bilans sociaux » de la FPT et de la FPH) ;
- d'outils d'analyse et de simulation permettant d'établir des tableaux de bord et d'estimer, par exemple, les départs prévisibles à la retraite ou encore d'évaluer l'impact financier du repyramidage d'un corps, d'une modification des règles de promotion...

Introduction

Depuis sa création, en juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public a établi des méthodes et des outils pour assurer la transparence sur l'emploi public, développer les analyses sur ce thème et favoriser les démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec) dans les trois fonctions publiques.

L'élaboration, avec l'Insee, d'un tableau de synthèse situant l'emploi public dans l'emploi salarié a permis d'apurer le débat polémique sur les effectifs des fonctions publiques. En fonction de la question posée (impact des règles de gestion des agents publics, maîtrise des prélèvements obligatoires) on retiendra l'une ou l'autre des évaluations proposées. La clarification du passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés, à une date donnée, a aussi constitué un axe de travail important. Depuis 2003, l'Observatoire identifie les raisons des écarts entre les deux concepts et les quantifie. La mise en œuvre de la Lolf, en 2006, supprimera certaines causes de ces écarts (personnels rémunérés sur crédits et non sur emplois budgétaires, possibilité de gages et de sur-nombres en gestion, etc.). La transparence sur l'emploi public en sera confortée. La notion d'emplois budgétaires, éloignée des effectifs réels, sera en fait abandonnée au profit d'un décompte des agents rémunérés par l'État, y compris ceux recrutés pour des besoins occasionnels ou saisonniers. La principale différence entre les deux concepts résultera ainsi de la prise en compte, dans le calcul de la consommation d'emplois, de la quotité de temps travaillé.

Les axes d'analyse sur l'emploi public ont été nombreux. Des études thématiques ont été ou sont présentées : non-titulaires, mobilité des agents publics, localisation de l'emploi public, insertion des personnels handicapés... Les caractéristiques des agents (âge, sexe, catégorie) sont largement développées. Plusieurs études, synthétisées dans les précédents rapports et reprises plus en détail dans le chapitre 3, ont abordé l'enjeu démographique et son impact sur l'attractivité de la fonction publique.

Les démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec) dont l'Observatoire de l'emploi public est le vecteur depuis 2002 se sont consolidées. Les synthèses des démarches ministérielles, présentées dans un volume à part, montrent le chemin parcouru. Initiées au début des années quatre-vingt-dix, ces démarches très partielles sont restées longtemps « confidentielles ». La volonté du Gouvernement d'en faire un levier des stratégies ministérielles de réforme a largement conforté leur développement. Les fonctions publiques territoriale et hospitalière participent aussi à ce mouvement. L'organisation de nombreuses conférences régionales sur l'emploi et la formation dans la fonction publique territoriale, par exemple, permettra une coopération régionale entre les différents acteurs pour l'amélioration de la gestion des ressources humaines.

L'actualisation ou la constitution de répertoires de métiers dans les trois fonctions publiques marquent la volonté de rendre plus visibles les emplois des fonctions publiques et leurs besoins en compétences. Il s'agit à la fois d'assurer une meilleure transparence à l'égard des citoyens sur ce que font les agents des trois fonctions publiques, de rendre les besoins en compétences plus accessibles au marché du travail et à l'appareil de formation et, enfin, de favoriser une gestion dynamique des ressources humaines.

Les progrès accomplis depuis la création de l'Observatoire sont donc réels. Que reste-t-il à faire ?

La connaissance sur l'emploi public est aujourd'hui assurée et les démarches de gestion prévisionnelle largement développées. Toutefois, les outils de collectes de l'information restent complexes, voire parfois incohérents. Cela nuit à l'analyse, rend les traitements statistiques longs et périlleux et freine le développement des démarches de Gpeec.

L'Observatoire de l'emploi public doit donc construire aujourd'hui des outils d'information solides. C'est un axe de travail essentiel. Il passe par la mise en place de systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) performants et d'un système d'information pour les trois fonctions

publiques articulé autour de la déclaration annuelle de données sociales (DADS-U), qui deviendrait ainsi la « colonne vertébrale » du système statistique sur les trois fonctions publiques.

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

L'Observatoire est constitué :

- d'un conseil d'orientation présidé par le ministre de la Fonction publique et regroupant 43 membres représentant les assemblées parlementaires, les directeurs d'administrations centrales, les élus de la fonction publique territoriale, différents organismes des fonctions publiques territoriale et hospitalière et les organisations syndicales (l'Observatoire est en ligne sur internet : www.fonction-publique.gouv.fr). Ce conseil adopte, sur proposition du comité technique, le programme annuel des travaux et le rapport annuel d'activité ;
- d'un comité technique, coprésidé par le directeur général de l'administration et de la fonction publique et le directeur général de l'Insee ou leur représentant et regroupant les administrations techniques (statistiques, économiques et budgétaires). Ce comité est chargé de l'élaboration et de l'exécution du programme de travail.

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

Ce secrétariat anime plusieurs groupes de travail :

- ceux prévus par le protocole d'accord sur la résorption de l'emploi précaire dans les trois fonctions publiques : le groupe de travail DGAFP/organisations syndicales sur la Gpeec ; et le groupe des correspondants ministériels pour la Gpeec ;
- un autre sur la Gpeec dans la fonction publique territoriale constitué de représentants des associations des directeurs des ressources humaines des grandes villes de France et des départements de France, de représentants de l'Association des directeurs des centres de gestion, de membres des services administratifs de l'Union des centres de gestion, du CNFPT et du CSFPT, de représentants de la DGCL, de la DGAFP et de l'Insee.

La secrétaire générale de l'OEP participe de plus, à titre consultatif, aux travaux de l'Observatoire national des emplois et des métiers hospitaliers.

qui remet au Parlement un rapport annuel...

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

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

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

À cette fin :

1. Il réalise les études statistiques et prospectives relatives à l'emploi dans les trois fonctions publiques. En ce qui concerne la fonction publique territoriale, il s'appuie notamment sur les travaux réalisés par le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Il présente chaque année au Parlement un état statistique annuel des effectifs de la fonction publique de l'État ;
2. Il formule des propositions pour la mise en place de systèmes d'information permettant d'harmoniser les données recueillies pour chacune des trois fonctions publiques ;
3. Il élabore les méthodes techniques nécessaires à la bonne connaissance de l'emploi public et à la gestion prévisionnelle des emplois et en assure la diffusion dans les services, établissements et collectivités concernés ;
4. Il contribue à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés en matière d'emploi public et notamment à leur utilisation pour des comparaisons internationales.

Chapitre 1

La transparence de l'emploi public à travers le tableau de synthèse

Depuis la mise en place de l'Observatoire de l'emploi public en juillet 2000, de grands progrès ont été accomplis dans la définition des concepts et des méthodes. Les travaux entrepris depuis quatre ans ont permis de clarifier les concepts d'emploi public et d'assurer la cohérence entre les différentes sources statistiques.

Les différentes définitions de l'emploi public sont maintenant partagées par tous les acteurs et les critères de dénombrement sont établis. Ils permettent d'évaluer sans double compte et avec des concepts comparables toutes les catégories d'agents, notamment celle des non-titulaires. Ces éléments de méthode posés, le tableau de synthèse permet d'analyser l'emploi public selon un certain nombre de déclinaisons et de le situer dans l'emploi total.

Des concepts clarifiés

Les travaux réalisés par l'Observatoire de l'emploi public ont permis de clarifier les concepts d'emploi public.

Plusieurs définitions de l'emploi public ont cours :

- la première, celle des juristes, consiste à dénombrer les personnels qui, fonctionnaires, relèvent des titres II, III et IV ¹ du statut général de la fonction publique (définition par le statut de l'agent), ou qui, fonctionnaires ou non fonctionnaires, dépendent d'administrations ou d'organismes relevant de ces textes (définition par le statut de l'employeur) ;
- la deuxième, celle des économistes, revient à comptabiliser l'ensemble des personnels des administrations publiques financées majoritairement par prélèvements obligatoires ;
- on peut en ajouter une troisième, celle d'une majorité de nos concitoyens, qui assimile la fonction publique à l'ensemble des personnels exerçant une mission de service public.

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

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

- situer l'emploi public parmi l'ensemble de l'emploi salarié selon différents concepts ;
- clarifier le débat sur l'emploi public en raccordant les différentes définitions de champ entre elles, offrant ainsi des possibilités de comparaison et d'articulation entre sources statistiques différentes ;

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

– offrir un cadre stable, notamment à l’occasion d’études rétrospectives et prospectives sur l’emploi public. La comparaison entre deux dates pour une même catégorie d’employeurs s’en trouve facilitée puisque le tableau de synthèse est actualisé annuellement. Les évolutions d’effectifs dues à d’éventuelles modifications du statut juridique de l’employeur ou du régime de recrutement des agents peuvent ainsi être mises en évidence.

Dans ce tableau, tous les salariés relevant d’un même employeur sont regroupés dans une même case. Chaque employeur, qu’il soit public ou privé, est, quant à lui, classé en fonction de trois caractéristiques : son statut juridique, sa nature économique et le statut de recrutement de droit commun de ses agents (cf. tableau 2).

Ce classement s’opère de la façon suivante (voir la note de l’Insee « Tableau de synthèse sur l’emploi public au 31 décembre des années 1998 à 2003 » en annexe 1) :

- en ligne, les employeurs sont ventilés en fonction de leur statut juridique selon la codification Sirene de l’Insee, qui repose sur les critères juridiques du droit administratif et du droit des sociétés ;
- en colonne, les employeurs sont classés selon deux critères : leur nature économique en critère majeur (appartenance ou non au champ des administrations publiques des comptes nationaux) et le statut de recrutement de droit commun de leurs agents en critère mineur (droit public, droit public particulier, droit privé à statut ou droit privé).

Lorsqu’on parle de « fonctionnaires », nombre de nos concitoyens citent le cas des agents de la sécurité sociale, celui des personnels des maisons de retraite publiques ou celui de la SNCF.

Pourtant, seuls les agents des maisons de retraite publiques appartiennent au champ juridique retenu par l’Observatoire de l’emploi public. Ils sont les seuls à relever du statut de la fonction publique. Intégrés au décompte de l’emploi public au sens juridique, ils sont en revanche exclus du champ économique des administrations publiques. Bien que de statut public, les maisons de retraite sont financées majoritairement par l’usager.

A contrario, les agents de la sécurité sociale sont exclus du décompte de l’emploi public au sens juridique puisque leur contrat de travail est un contrat de droit privé. Par contre ils sont comptabilisés dans l’emploi public au sens économique puisque la sécurité sociale est financée majoritairement par prélèvements obligatoires.

C’est en fait pour l’agent de la SNCF que la notion de « service public » s’éloigne le plus des notions juridique et économique : agent « à statut » d’une grande entreprise publique financée principalement par l’usager, il est exclu du décompte de l’emploi public du point de vue juridique comme du point de vue économique.

Le tableau de synthèse établi avec l’Insee permet de classer ces différentes catégories d’agents et de clarifier ainsi le débat sur l’emploi public.

Des critères de dénombrement définis

Le tableau de synthèse croise ainsi les différentes nomenclatures au travers desquelles on peut classer les salariés de la fonction publique. Les services et organismes étant déterminés, il a fallu, pour en mesurer les effectifs, définir des critères de dénombrement des agents. En effet, le volume ou la répartition de l’emploi public dépend des conventions retenues pour décompter les agents.

Dans cette présentation, qui doit permettre d’évaluer la part de l’emploi public dans l’emploi salarié, on cherche à identifier l’ensemble des agents tout en évitant les doubles comptes.

Tout naturellement, la méthode de construction du tableau empêche que l’on compte plusieurs fois des agents appartenant à des structures figurant dans des sources statistiques distinctes : c’est le cas notamment des maisons de retraite. Certaines dépendent directement d’un hôpital, d’autres d’une collectivité territoriale, d’autres enfin sont autonomes.

C’est aussi pour éviter les doubles comptes qu’on ne comptabilise que les emplois exercés à titre principal. C’est une méthode issue des concepts de la comptabilité nationale. On peut ainsi calculer un nombre de personnes en emploi qui, rapproché du nombre de chômeurs, permet d’évaluer le taux de chômage et la population active.

Cette méthode statistique qui consiste à ne compter les personnes qu'une et une seule fois est difficile à mettre en œuvre : certaines enquêtes comptent les personnes autant de fois qu'elles ont d'employeurs (dans la fonction publique territoriale notamment), d'autres oublient des non-titulaires (ceux qui sont généralement payés sur crédits de remplacement, comme dans la fonction publique hospitalière). Les travaux réalisés sur les concepts d'emplois permanents et, plus généralement, sur les catégories juridiques de non-titulaires dans le cadre de l'OEP permettent maintenant de mieux repérer ces différentes situations.

Les contours de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale sont précisés

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

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

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

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

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

Ce tableau met en évidence les interrelations qui sont à l'œuvre, dans les organismes à caractère social et médico-social, entre les trois fonctions publiques. Il montre notamment que les agents retenus dans le tableau de synthèse au titre des établissements d'hébergement pour personnes âgées ne représentent qu'un tiers des personnels s'occupant de personnes âgées. Sur les 79 500 personnes travaillant dans les établissements pour personnes âgées (colonne 2), 600 sont dans des établissements relevant de la FPE, 30 800 sont dans des structures dépendant de la FPT, et 48 200 sont dans des structures hospitalières et déjà comptées en colonne 1 dans les 835 400 personnes travaillant dans les hôpitaux. Ce tableau montre aussi l'importance des personnels relevant du titre IV de la fonction publique hospitalière qui dépendent de structures intégrées aux deux autres fonctions publiques. Sur les 731 900 personnes (dernière colonne du tableau 1) relevant du statut de la fonction publique hospitalière dénombrées à partir des enquêtes en 1996 et 1997, 30 700 dépendent des autres fonctions publiques (100 pour l'État, 30 600 pour la territoriale) ou sont comptabilisés hors champ fonction publique (1 800 infirmiers à domicile).

Tableau 1 : Les contours de l'emploi public hospitalier (données non actualisées correspondant à la date des enquêtes 1996, 1997 ou 1999 selon les sources) (en milliers)

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

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

Source : Drees.

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

43,2 3,1

Total emploi public hospitalier	962,9
dont médecins ⁴	103,9
dont personnel non médical	810,3
<i>titre II et titre III</i>	28,1
<i>titre IV</i>	731,9
<i>non-titulaires</i>	50,4
dont emplois aidés	48,6

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

Seuls les emplois principaux sont pris en compte dans le tableau de synthèse

Certaines personnes exercent deux (voire plusieurs emplois) dans la fonction publique. Il est fréquent qu'un agent d'une collectivité territoriale, en particulier, exerce une seconde activité dans une autre collectivité, voire dans une autre fonction publique ou dans le secteur privé. L'un est l'emploi principal (en principe celui qui occupe l'essentiel du temps de la personne), l'autre, ou les autres, sont des emplois secondaires. Il s'agit le plus souvent de non-titulaires (65 % des 65 500 emplois secondaires de la fonction publique territoriale au sens du décret de l'OEP sont occupés par des non-titulaires).

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

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

Les emplois multiples exercés entre divers employeurs de la fonction publique de l'État (un ministère et une université par exemple) sont le plus souvent identifiés car les techniques d'appariement

y sont aisées à mettre en œuvre, les agents étant recensés individuellement à partir des fichiers de paie. En revanche, les emplois exercés entre deux collectivités territoriales ou entre un employeur public et un employeur privé peuvent plus facilement échapper au repérage. Les personnes recensées à tort en emploi principal dans la fonction publique sont soit en double compte à l'intérieur de l'emploi public, soit en double compte dans l'emploi total, ce phénomène de double compte touchant davantage les non-titulaires.

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

La notion juridique d'emploi permanent/emploi non permanent permet de mieux identifier les non-titulaires

Faire la transparence sur l'emploi des non-titulaires est un enjeu important de la gestion des ressources humaines. La lutte contre la précarité dans la fonction publique nécessite en particulier de mieux identifier les différentes catégories de non-titulaires.

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

Le recrutement de non-titulaires (hors emplois aidés) correspond à trois grands cas de figure ¹ :

- l'emploi correspond à un besoin permanent mais des dispositions législatives dérogatoires autorisent, dans des situations particulières, le recrutement de non-titulaires (ainsi que celui d'ouvriers d'État ou de personnels médicaux par exemple). Le statut général prévoit et organise notamment le recrutement de non-titulaires lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires adaptés à l'exercice de certaines fonctions ou pour pourvoir les emplois d'établissements publics nationaux remplissant des missions à caractère particulier ;
- l'emploi correspond à un besoin permanent à temps incomplet : dans la fonction publique de l'État, il est obligatoirement pourvu par un non-titulaire (70 % du temps complet au maximum). Dans les deux autres fonctions publiques, les emplois permanents peuvent être proposés à temps incomplet et donc être occupés par des titulaires ;
- l'emploi correspond à un besoin non permanent : il est possible de recruter un non-titulaire. C'est le cas, pour les trois fonctions publiques, des emplois correspondant à un besoin occasionnel (les contrats de dix mois dans la FPE par exemple) ou saisonnier (conclus pour six mois). Dans la fonction publique territoriale, en outre, la loi du 26 janvier 1984 prévoit la possibilité de recruter des agents sur emploi non permanent dans certains autres cas : collaborateurs de cabinet (article 110), notamment.

Compte tenu des besoins auxquels ils répondent, les emplois non permanents sont plus facilement « oubliés » dans les enquêtes sur le personnel ou sont volontairement écartés car ils ne figurent pas, pour la plupart d'entre eux, au tableau des effectifs (FPH et FPT) ou au tableau des emplois budgétaires (FPE). Le débat sur l'emploi public reposant largement sur la question de l'emploi des non-titulaires, il convient d'apprécier les évaluations statistiques qui circulent sur l'emploi des non-titulaires en fonction des définitions d'emploi sous-jacentes ainsi que des difficultés d'interprétation associées. Dénombrer les agents non titulaires sur emploi permanent ou

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

dénombrer la totalité des agents non titulaires rémunérés n'aboutit évidemment pas au même effectif :

- pour la FPE, la principale source statistique étant issue de l'exploitation des fichiers de paie par l'Insee, tous les agents rémunérés sont recensés. La distinction statutaire entre agents permanents et non permanents n'est pas disponible mais le traitement des catégories statistiques d'agents permet d'approcher cette notion et de dresser une typologie des non-titulaires qui clarifie l'analyse de l'emploi ;
- les sources statistiques sur la FPT, plus variées que celles relatives à l'État, abordent la notion de permanence de l'emploi de façon elle-même variable. Les statistiques qui en sont issues ne donnent donc pas les mêmes effectifs de non-titulaires. La source essentielle utilisée dans ce rapport pour la mesure de l'emploi des non-titulaires est l'enquête de l'Insee sur les collectivités territoriales, qui garantit les méthodes de collecte, de traitement et d'analyse les plus comparables entre collectivités, elle est fondée sur le critère de la rémunération. Cette enquête ne connaît pas de distinction entre emplois permanents et non permanents. Elle utilise en revanche la distinction emploi principal/emploi secondaire. Un premier test réalisé par l'OEP auprès de gestionnaires de personnels en charge de remplir cette enquête, montre que cette notion emploi principal/emploi secondaire mériterait d'être mieux explicitée dans le questionnaire de l'Insee pour fiabiliser les résultats obtenus ¹. *A contrario*, la synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état des collectivités territoriales ², effectuée conjointement par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), distingue clairement les agents selon que leur activité correspond à un emploi permanent ou non permanent, l'essentiel de l'analyse portant sur les agents permanents. L'enquête du CNFPT sur les non-titulaires ³, pour sa part, analyse séparément l'emploi de ces deux catégories de personnel. Ces sources en revanche ne distinguent pas les emplois secondaires des emplois principaux. Utilisées en complément de la source Insee, elles mettent en lumière les spécificités des emplois des non-titulaires ;
- pour la FPH, les travaux conduits au sein de l'Observatoire de l'emploi public sur les non-titulaires au cours des deux derniers exercices ont mis en évidence la nécessité d'harmoniser les définitions dans l'ensemble de la fonction publique et d'intégrer les non-titulaires sur crédits de remplacement aux effectifs de la FPH. Pour la première fois cette année, les chiffres du tableau de synthèse et de l'ensemble de ce document relatifs à l'emploi hospitalier intègrent les non-titulaires sur crédits de remplacement.

La clarification des concepts d'emploi principal ou secondaire, d'emploi permanent ou non, l'harmonisation des méthodes de recensement permettent maintenant d'identifier et de comparer les statistiques d'emploi de non-titulaires selon des définitions harmonisées :

- une typologie des non-titulaires de la FPE a pu être dressée (cf. encadré) ;
- les non-titulaires sur crédits de remplacement de la FPH sont intégrés dans les effectifs à partir de l'enquête de la DHOS dite SPE (« Statistique du personnel non médical des établissements de santé ») ;
- les non-titulaires de la FPT sont mieux identifiés et l'étude menée en 2001 sur les agents non-titulaires de droit public dans les collectivités et établissements publics territoriaux permet de bien identifier les différentes situations d'emploi.

1. La refonte du système d'information (cf. chapitre 8) devrait permettre de clarifier cette question.

2. *Synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état au 31 décembre 2001 des collectivités territoriales*, DGCL et CNFPT, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

3. « Les agents non titulaires au 1^{er} janvier 2001. État des lieux », juin 2003, CNFPT.

Typologie des non-titulaires dans la FPE

Le statut général pose le principe que les emplois civils permanents de l'État à temps complet sont occupés par des titulaires. Dans le respect de ce principe, l'emploi de non-titulaires est néanmoins prévu par certaines dispositions législatives.

92 900 personnes (50 % des non-titulaires de l'État) appartiennent en 2003 à des catégories d'emplois qui ne peuvent être occupées que par des non-titulaires en raison du caractère particulier des missions accomplies ou en raison de leur caractère non permanent. Ils occupent des fonctions **n'ayant pas vocation à être exercées par des titulaires** car elles sont « statutairement » temporaires ou que les tâches sont spécifiques et, éventuellement, accompagnées d'un mode d'exercice à temps incomplet. La dimension particulière des fonctions occupées place ces catégories de non-titulaires hors du champ de la loi de résorption de l'emploi précaire du 3 janvier 2001. Compte tenu du fait que les fonctions sont, dans certaines de ces catégories, exercées à temps incomplet, on observe qu'en moyenne une personne physique correspond à 0,7 agent converti en équivalent temps plein (ETP).

En croisant définitions juridiques et données statistiques disponibles dans le fichier de paie de l'Insee, on peut identifier des catégories qui sont obligatoirement non-titulaires :

- **les maîtres d'internat et surveillants d'externat**. Leur emploi est exercé parallèlement à la poursuite d'études supérieures ;
- **les enseignants ou chercheurs temporaires**. Ils sont allocataires de recherche ou exercent des fonctions d'enseignants associés, d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (Ater), d'assistants hospitalo-universitaires. Ces contrats temporaires sont destinés à des personnes qui préparent des concours dans les corps de l'enseignement ou de la recherche ou à des professionnels extérieurs à l'université qui viennent y enseigner à temps partiel ;
- **les recrutés locaux** sont des personnes recrutées à l'étranger ou dans les territoires d'Outre-mer et dont le contrat est soumis aux dispositions juridiques locales ;
- **les personnels de service** exercent des tâches spécifiques et sont employés à temps incomplet. En raison de ces particularités, ils étaient considérés, avant la jurisprudence Berkani (1998), comme relevant du droit privé. La loi du 12 avril 2000 a donné aux personnels alors en fonction, la possibilité d'opter avant fin 2000 pour un contrat de droit public de durée indéterminée ou pour le droit privé. Les nouveaux recrutés bénéficient, pour leur part, d'un contrat de droit public. Les intéressés sont principalement employés par trois ministères ayant d'importants services déconcentrés : l'Économie, l'Intérieur, l'Équipement ;
- **les cas particuliers** concernent des situations plus ponctuelles d'emploi temporaire ou particulier. On citera par exemple les assistants de justice (personnes à mi-temps auprès de magistrats), les académiciens ou les aumôniers des prisons. Cette catégorie comprend également des personnes occupant, au sein de l'État, une activité secondaire (membres de commissions médicales, conseillers des prud'hommes, certains emplois exercés à moins de mi-temps). La conversion des effectifs de cette catégorie en ETP (0,4 ETP pour une personne physique) montre bien le caractère accessoire de ces emplois.

En dehors de ces catégories spécifiques de non-titulaires, d'autres emplois peuvent, à titre dérogatoire, être ouverts au recrutement de non-titulaires pour assurer une certaine souplesse de gestion. Ces agents bénéficient dans leur grande majorité de contrats à durée déterminée.

Selon des sources provenant des systèmes de gestion de personnel, on considère que 95 % de ces agents à durée déterminée sont recrutés sur le fondement de l'article 6 alinéa 2 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 qui prévoit le recrutement d'agents non titulaires pour exercer des tâches correspondant à un besoin occasionnel (dix mois) ou saisonnier (six mois). Les intéressés pouvant bénéficier de contrats successifs, notamment dans le cas de besoins occasionnels.

Une partie de ces « autres non-titulaires » est potentiellement éligible au plan de résorption de l'emploi précaire, sous réserve qu'ils remplissent les conditions de nature de contrat, de nature de fonctions exercées, d'ancienneté et de diplôme.

Plusieurs évaluations de l'emploi public proposées

Le tableau de synthèse présenté ici (cf. tableau 3) porte sur la situation au 31 décembre 2003. Il est complété par un tableau d'évolution des effectifs entre 2002 et 2003 (cf. tableau 4). Plusieurs évaluations de l'emploi public peuvent être faites à partir de ce tableau de synthèse. Si on s'intéresse à l'impact des règles de gestion des agents publics, on privilégiera une approche juridique. Si, en revanche, la question est celle de la maîtrise de l'évolution des prélèvements obligatoires, le concept à retenir est le concept économique.

Dans une approche juridique, la fonction publique représente 5,2 millions d'agents

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

Hors Tom et étranger, elle comprend, en 2003, 4,98 millions d'agents titulaires et non titulaires exerçant leur activité principale dans des administrations ou dans des établissements publics administratifs ce qui représentait environ 22 % des salariés de métropole et des Dom. Il convient d'y ajouter les 208 000 agents bénéficiant de contrats aidés et les 22 700 volontaires¹ de la Défense et de l'Outre-mer, soit un total de 5,2 millions d'agents.

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

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

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

- la qualité de fonctionnaire, quelle que soit la nature de l'employeur. La fonction publique doit alors inclure les fonctionnaires de La Poste (Epic) ou de France Télécom (société anonyme) qui constituent encore la majorité du personnel (303 600 titulaires au total en 2003) ainsi que ceux travaillant dans des organismes publics divers ou des organismes privés (22 700 dont 14 000 dans les Epic marchands) ;
- la nature de droit public du contrat de l'agent, ce qui conduit à inclure les enseignants de l'enseignement privé sous contrat, dont la rémunération est imputée sur le budget de l'État bien que leur employeur direct appartienne au secteur privé (151 000 personnes en 2003) ;
- la qualité de personne morale de droit public. Les agents des Epic « non marchands » doivent alors être inclus (37 000). En effet, certains Epic, tels la Cité des sciences et de l'industrie, l'Opéra national, le Commissariat à l'énergie atomique, le Centre national d'études spatiales... ont certes une activité commerciale mais leur finalité est non marchande. Ils peuvent recevoir des subventions des pouvoirs publics, être soumis aux règles de la comptabilité publique, et même pourvoir leurs emplois par des titulaires ;
- la qualité d'établissement public à caractère administratif que l'organisme soit non marchand avec un régime de droit public particulier (62 000 agents dont 55 000 dans les chambres

1. Dans le cadre de la loi de programmation militaire, ont été mis en place depuis 1999, des contrats de « volontaires militaires » au ministère de la Défense et de volontaires stagiaires du service militaire adapté au ministère de l'Outre-mer.

consulaires) ou avec un régime de droit privé (17 000 agents dont 15 000 dans les caisses nationales de sécurité sociale) ou même que l'organisme soit marchand de droit privé (2 500 agents).

Outre les 5,20 millions d'agents correspondant à la définition juridique de la fonction publique, au sens du décret de création de l'Observatoire (4,98 millions hors emplois aidés et volontaires), les quatre critères énumérés ci-dessus conduisent ainsi à dénombrer 591 000 personnes supplémentaires sans double compte.

Dans une approche économique, elle s'élève à 5,95 millions d'agents

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

Hors Tom et étranger, elle comprend alors 5,95 millions d'agents au 31 décembre en 2003 (y compris emplois aidés), chiffre qui représente environ 26,3 % des salariés de métropole et des Dom. Parmi ces personnes, seules 3,96 millions sont fonctionnaires ou militaires (hors volontaires).

Dans cette approche sont comptabilisés :

- pour le secteur des administrations publiques centrales, l'ensemble des agents des services de l'État et de ses établissements publics administratifs mais aussi ceux des établissements publics industriels et commerciaux non marchands nationaux, ceux des organismes privés à financement public majoritaire (ex : l'Afpa, Association pour la formation professionnelle des adultes) et ceux de l'enseignement privé sous contrat ;
- pour le secteur des administrations publiques locales, l'ensemble des agents des régions, communes, départements et de leurs établissements publics administratifs mais aussi ceux des établissements publics industriels et commerciaux non marchands locaux, ceux des organismes privés à financement public majoritaire (les associations locales) et ceux des organismes consulaires ;
- pour le secteur des administrations publiques de sécurité sociale, les agents des hôpitaux publics mais aussi ceux des hôpitaux privés fonctionnant sous le régime de la dotation globale de fonctionnement et ceux des assurances sociales : caisses nationales et caisses locales.

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

D'autres grilles de lecture peuvent être retenues

À partir des deux notions cadres qui viennent d'être exposées, d'autres grilles de lecture conduisent à d'autres déclinaisons du volume de l'emploi public, selon la façon dont sont croisées lignes et colonnes du tableau de synthèse. On peut par exemple constater que les 790 000 salariés des Epic (ligne 4) appartiennent quasiment tous à des entreprises : seules 37 000 personnes travaillent dans des Epic non marchands (case 41 et case 43). En effet, la plupart des entreprises nationales (entreprises dont l'État détient la majorité du capital) ont le statut juridique d'Epic. D'autres entreprises nationales, cependant, sont constituées en sociétés anonymes : Air France, l'Imprimerie nationale, Giat industries..., dont les effectifs sont confondus, en ligne 5, avec toutes les autres sociétés commerciales.

Tableau 2 : L'emploi public dans l'emploi salarié – classement des employeurs

Statut juridique de l'employeur		Administrations publiques – Services non marchands			Hors administrations publiques – Services marchands et services non marchands à caractère privé		
		Statut de recrutement de droit commun de l'agent					
Intitulé	Codification Sirene	Droit public 1	Droit public particulier 2	Droit privé 3	Droit privé à statut 5	Droit privé 6	
Administration de l'État	71	Ministères					
Collectivités territoriales	72	Régions, départements, communes					
Établissements publics administratifs et autres organismes publics administratifs	73 à 75	CNRS, Inra, Inserm, ANPE, Grous, EPLE EPA des coll. ter. Hôpitaux publics	Organismes consulaires ASA, Groupements d'intérêt public non marchands	Caisse nationale du régime général de Sécurité sociale		Groupements d'intérêt public marchands Cultes d'Alsace-Lorraine	
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	ONIC et autres organismes d'intervention agricoles		CEA, Cnes, Onera, Opéra de Paris, Réunion des musées nationaux	Charbonnages, EDF GDF, RATP, SNCF, Aéroport de Paris, Banque de France	Ports autonomes, Ugap, AFD, Opac, Epic locaux et régies	
Personnes physiques, sociétés commerciales	1, 2, 3, 5, 6 (hors 32)			Safer et divers		Sociétés dont France Télécom	
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8, 9			Organismes de protection sociale, enseignement privé sous contrat, hôpitaux sous dotation globale, associations Odac, associations Odal		Mutuelles, comités d'entreprises, organismes professionnels, syndicats de propriétaires, associations et fondations non à financement public maj.	

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

Tableau 3 : Ventilation des effectifs salariés au 31/12/2003 – Hors Tom et Étranger

Salariés à titre principal hors contingent

Statut juridique de l'employeur		Administrations publiques – Services non marchands						Hors administrations publiques – Services marchands						
		Statut de recrutement de droit commun de l'agent			Statut de recrutement de droit commun de l'agent			Statut de recrutement de droit commun de l'agent			Statut de recrutement de droit commun de l'agent			
Intitulé	Codification Sirene	Droit public	Droit public particulier	Droit privé	Droit public	Droit privé à statut	Droit privé	Droit public	Droit privé à statut	Droit privé	TOTAL			
Administration de l'État (ministères)	71	TOTAL	2 305 484								TOTAL	2 305 484		
		TIT	2 044 880								TIT	2 044 880		
		NTIT	224 993								NTIT	224 993		
		AID	12 931								AID	12 931		
		VOL	22 680								VOL	22 680		
Collectivités territoriales	72	TOTAL	1 248 723								TOTAL	1 248 723		
		TIT	893 953								TIT	893 953		
		NTIT	268 303								NTIT	268 303		
		AID	86 467								AID	86 467		
Établissements publics administratifs	73 à 75	TOTAL	1 551 853	62 007	17 191				101 272	393 489	62 523	2 490	1 734 813	
		TIT	1 015 645	1 528	546				66 495	0	7 479	0	1 084 214	
		NTIT	434 195	58 675	16 643				28 107	393 489	2 490	2 490	540 110	
		AID ⁽¹⁾	102 013	1 804	2				6 670	0	0	0	110 489	
Personnes morales de droit public soumise au droit commercial	4	TOTAL	2 102		34 886				297 343	2 490	62 523	2 490	790 343	
		TIT	693		2 174				213 769	0	7 479	7 479	224 115	
		NTIT	1 409		32 673				83 063	393 489	54 161	54 161	564 795	
		AID	0		39				511	0	883	883	1 433	
Personnes physiques, sociétés commerciales	1, 2, 3, 5, 6 (hors 32)	TOTAL			1 351				213 769	0	7 479	7 479	14 372 137	
		TIT			0				96 747	96 747	96 747	96 747	96 747	
		NTIT			1 351				14 274 039	14 274 039	14 274 039	14 274 039	14 274 039	
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8, 9	TOTAL	5 108 162	62 007	785 773				1 430 509	0	1 430 509	0	2 162 854	
		TIT	3 955 171	1 528	6 139				0	0	0	0	3 419	
		NTIT	928 900	58 675	764 380				1 430 509	1 430 509	1 430 509	1 430 509	2 144 222	
		AID	201 411	1 804	15 254								15 213	
TOTAL		TOTAL	5 108 162	62 007	785 773				398 615	393 489	15 866 308	0	22 614 354	
		TIT	3 955 171	1 528	6 139				280 264	0	104 226	104 226	4 347 328	
		NTIT	928 900	58 675	764 380				111 170	393 489	15 761 199	15 761 199	18 017 813	
		AID	201 411	1 804	15 254				7 181	0	883	883	226 533	

Source : Insee et Drees.

Titulaires	Total 3 colonnes		5 955 942
	dont TIT		3 962 838
Non-titulaires	Total 3 colonnes		218 469
	dont AID		218 469
Emplois aidés	Total droit public		5 506 777
	Total 3 premières lignes		5 207 332
Volontaires	dont TIT + NTIT		4 976 571
	dont AID		208 081
		dont VOL	22 680

Pour information :					
Effectifs des Administrations de l'État					
Tom		17 732			
Étranger		25 871			

(1) dont 51 675 dans les établissements publics locaux d'enseignement					
Total		TIT		NTIT	
286 140		206 900		78 906	

(2) La Poste					
286 140		206 900		78 906	

(3) Enseignants de ens. privé sous contrat					
151 170		1 218		149 952	

VOL : des contrats de « volontaires militaires » ont été mis en place progressivement depuis 1999 au ministère de la Défense, des contrats de « volontaires stagiaires du service militaire adapté » au ministère de l'Outre-mer.

L'évolution annuelle de l'emploi public est établie en cohérence

En un an, l'effectif du total des emplois salariés a diminué de 0,4 %, soit une perte nette de 88 400 emplois. La baisse concerne en particulier le secteur privé : -1,5 % pour la ligne relative aux personnes physiques et aux sociétés commerciales.

Dans le secteur public, les effectifs sont restés stables dans les collectivités territoriales (régions, communes et départements), et ont baissé de -0,2 % dans la fonction publique de l'État (ministères), soit une perte d'environ 5 000 postes, qui se décompose en 10 000 postes de titulaires en plus contre et 15 000 postes de non-titulaires en moins.

Dans les établissements publics (lignes 3 et 4 du tableau de synthèse), les effectifs des EPA ont progressé de 3 % tandis que ceux des personnes morales soumises au droit commercial ont connu une baisse de 1 %. La croissance des emplois des EPA est le résultat de deux évolutions opposées : une baisse des emplois aidés (-35 000) et une augmentation des autres personnels des établissements publics locaux non marchands des collectivités territoriales, soit 23 200 agents titulaires supplémentaires dans les services d'incendie et de secours et dans les établissements publics intercommunaux (communautés de communes et communautés de villes), pour la plupart transférés des communes.

Ces évolutions doivent être considérées avec prudence en raison de la prise en charge en 2003 sur les budgets des établissements publics, de nombreux agents payés en 2002 sur le budget de l'État ou des communes.

Tableau 4 : Évolution des effectifs salariés entre le 31/12/2002 et le 31/12/2003

Statut juridique de l'employeur	Administrations publiques – Services non marchands						Hors administrations publiques – Services marchands												
	Statut de recrutement de droit commun de l'agent						Statut de recrutement de droit commun de l'agent												
	Droit public 1	Droit public particulier 2	Droit privé 3	Droit public 4	Droit privé à statut 5	Droit privé 6	Droit public 4	Droit privé à statut 5	Droit privé 6	TOTAL									
Intitulé	Code Sirene																		
Administration de l'État (ministères)	71	1	Eff 2003	2 305 484											Eff 2003	2 305 484			
			Eff 2002	2 310 089											Eff 2002	2 310 089			
			Evol (03/02)	-0,2 %											Evol (03/02)	-0,2 %			
Collectivités territoriales	72	2	Eff 2003	1 248 723											Eff 2003	1 248 723			
			Eff 2002	1 249 239											Eff 2002	1 249 239			
			Evol (03/02)	0,0 %											Evol (03/02)	0,0 %			
Établissements publics administratifs	73 à 75	3	Eff 2003	1 551 853	Eff 2003	62 007	Eff 2003	17 191							Eff 2003	1 734 813			
			Eff 2002	1 506 910	Eff 2002	59 256	Eff 2002	17 459							Eff 2002	1 685 017			
			Evol (03/02)	3,0 %	Evol (03/02)	4,6 %	Evol (03/02)	-1,5 %							Evol (03/02)	15,1 %			
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial	4	4	Eff 2003	2 102				34 886							Eff 2003	62 523	2 490		
			Eff 2002	2 085				34 692							Eff 2002	59 336	2 163		
			Evol (03/02)	0,8 %				0,6 %							Evol (03/02)	5,4 %	15,1 %		
Personnes physiques, sociétés commerciales	1, 2, 3, 5, 6 (hors 32)	5						1 351							Eff 2003	14 370 786			
								1 475							Eff 2002	14 592 938			
								-8,4 %							Evol (03/02)	-1,5 %			
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé	8, 9	6						732 345							Eff 2003	1 430 509			
								713 868							Eff 2002	1 350 133			
								2,6 %							Evol (03/02)	6,0 %			
TOTAL			Eff 2003	5 108 162	Eff 2003	62 007	Eff 2003	785 773						Eff 2003	393 489	393 489	15 866 308	22 614 354	
			Eff 2002	5 068 323	Eff 2002	59 256	Eff 2002	767 494						Eff 2002	401 493	401 493	16 004 570	22 701 325	
			Evol (03/02)	0,8 %	Evol (03/02)	4,6 %	Evol (03/02)	2,4 %						Evol (03/02)	-2,0 %	-2,0 %	-0,9 %	-0,4 %	

Source : Insee et Drees.

Pour des raisons d'homogénéité entre les statistiques de l'emploi privé et celles de l'emploi public, le tableau de synthèse est établi hors Tom et étranger. Cette limitation géographique n'a pratiquement d'effet que sur la partie fonction publique de l'État. Les ministères comme celui des Affaires étrangères qui exercent une grande partie de leur activité dans les Tom ou à l'étranger voient leur périmètre réduit de façon significative par cette approche.

C'est pourquoi l'analyse détaillée de l'emploi dans les trois fonctions publiques nécessite que l'activité dans les Tom et l'étranger soit intégrée dans les ministères comme dans leurs établissements publics.

Tableau 5 : Emploi dans la fonction publique de l'État, territoriale, hospitalière au 31 décembre 2003, Métropole, Dom-Tom et étranger (en milliers)

	France métropolitaine et Dom				France entière			
	Total hors emplois aidés et hors volontaires militaires	Volontaires militaires ¹	Emplois aidés	Total y compris les emplois aidés et les volontaires militaires	Total hors emplois aidés et hors volontaires militaires	Volontaires militaires ¹	Emplois aidés	Total y compris les emplois aidés et les volontaires militaires
FPE	2 487	23	71	2 581	2 543	23	71	2 637
<i>Ministères</i>	2 269	23	13	2 305	2 313	23	13	2 349
<i>EPA</i>	218		58	276	230		58	288
FPT	1 523		109	1 632	1 523		109	1 632
<i>Colter</i>	1 163		86	1 249	1 163		87	1 250
<i>EPA</i>	360		23	383	360		23	383
FPH	966		28	994	966		29	995
Ensemble 3 FP	4 976	23	208	5 207	5 032	23	209	5 264

1. Des contrats de volontaires militaires ont été mis en place depuis 1999 au ministère de la Défense et à celui de l'Outre-mer.

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

Sources : Insee, Drees, DHOS.

Chapitre 2

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

Les principes de dénombrement posés et les concepts harmonisés permettent d'examiner les principales caractéristiques de l'emploi public. L'évolution dans le temps du poids respectif de l'État, de la territoriale et de l'hospitalière et des différentes composantes de chacune d'entre elles laisse entrevoir les transformations en cours de l'emploi public. Féminisation des emplois et qualifications sont particulièrement analysés.

La part des emplois de l'État en recul

Les trois fonctions publiques réunies emploient 5,032 millions de personnes au 31 décembre 2003, soit un salarié sur cinq, auxquels s'ajoutent 209 000 bénéficiaires d'emplois aidés : contrats emploi-solidarité, contrats emploi consolidé, contrats emplois jeunes et 23 300 volontaires militaires. En effet, la loi de programmation militaire 1997-2002 a organisé la professionnalisation complète des armées. Dans ce cadre ont été mis en place progressivement à partir de 1999, des contrats de « volontaires militaires » au ministère de la Défense et de volontaires stagiaires du service militaire adapté au ministère de l'Outre-mer. Ces volontaires n'étaient pas jusqu'à présent repérables dans le fichier de paie des agents de l'État.

Compte tenu du temps partiel et du temps incomplet, modalités plus fréquentes dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière que dans l'État, ces cinq millions de personnes correspondent à 4,65 millions d'équivalents temps plein (cf. tableau 2).

L'État reste le premier employeur, avec 2,543 millions d'agents qui travaillent dans les ministères ou les établissements publics administratifs de droit public. Mais sa part prépondérante dans l'emploi public se réduit progressivement : l'État représentait 54 % de l'emploi public en 1992 et n'en représente plus que 51 % en 2003.

Tableau 1 : Les composantes de la fonction publique depuis 1992

	1992	2003	Part en pourcentage	
			1992	2003
Fonction publique de l'État (FPE)	2 329 200	2 543 400	54	51
Fonction publique territoriale (FPT)	1 201 700	1 522 100	28	31
Fonction publique hospitalière (FPH) nc NTCR ¹	799 400	915 100	18	18
Fonction publique hospitalière (FPH) yc NTCR ²		966 300		19
Total nc NTCR ¹	4 330 300	4 980 600	100	100
Total yc NTCR ²		5 031 800		100

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

1. Non compris les non-titulaires sur crédits de remplacement.

2. Y compris les non-titulaires sur crédits de remplacement.

Champ : hors emplois aidés et emplois secondaires, hors volontaires militaires.

Sources : Insee, Drees, DHOS.

Tableau 2 : Effectifs des trois fonctions publiques et équivalents temps plein (ETP) en 2003

	Ministères et collectivités territoriales		EPA à recrutement de droit public		Total		
	Effectifs	ETP	Effectifs	ETP	Effectifs	ETP	
Fonction publique de l'État (FPE)	Titulaires	1 748 010	1 680 000	84 733	82 017	1 832 743	1 762 017
	Militaires	326 156	326 156	41	41	326 197	326 197
	Ouvriers d'État	54 863	53 580	1 086	992	55 949	54 572
	Non-titulaires	184 401	147 046	144 061	99 117	328 462	246 163
	Total FPE	2 313 430	2 206 782	229 921	182 167	2 543 351	2 388 949
	Emplois aidés	12 977	12 959	57 257	41 087	70 234	54 046
Fonction publique territoriale (FPT)	Titulaires	894 151	840 106	263 182	248 281	1 157 333	1 088 387
	Non-titulaires	217 991	165 715	91 328	69 482	309 319	235 198
	Assistantes maternelles	50 348	49 432	5 143	4 947	55 491	54 379
	Total FPT	1 162 490	1 055 254	359 653	322 709	1 522 143	1 377 963
	Emplois aidés	86 506	55 039	22 942	16 284	109 448	71 323
Fonction publique hospitalière (FPH)	Titulaires			742 052	704 014	742 052	704 014
	Non-titulaires			130 135	116 739	130 135	116 739
	Médecins			94 153	64 265	94 153	64 265
	Total FPH			966 340	885 018	966 340	885 018
	Emplois aidés			29 261	21 769	29 261	21 769
FPE + FPT + FPH	Titulaires et militaires	2 968 317	2 846 262	1 090 008	1 034 353	4 058 325	3 880 615
	Non-titulaires	402 392	312 761	365 524	285 338	767 916	598 100
	Ouvriers d'État	54 863	53 580	1 086	992	55 949	54 572
	Assistantes maternelles	50 348	49 432	5 143	4 947	55 491	54 379
	Médecins			94 153	64 265	94 153	64 265
	Total	3 475 920	3 262 036	1 555 914	1 389 895	5 031 834	4 651 930
	Emplois aidés	99 483	67 998	109 460	79 140	208 943	147 138
Volontaires militaires	23 299	23 299			23 299	23 299	

	Effectifs	ETP
Enseignants de l'enseignement privé sous contrat	153 830	140 093

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

Champ : Emplois principaux.

FPE : métropole, Dom-Tom, étranger.

FPT : métropole, Dom et Saint-Pierre-et-Miquelon.

FPH : métropole et Dom ; y compris internes et résidents, non-titulaires sur crédits de remplacement. Non compris les praticiens-hospitalo-universitaires (recensés avec les effectifs de la FPE) et médecins libéraux.

Sources : Insee, Drees, DHOS.

Depuis 1992, les effectifs de l'État ont augmenté de 9 %, moins que ceux des fonctions publiques territoriale (27 %) et hospitalière (15 %), et moins aussi que l'emploi total (11,4 %). La croissance de l'emploi public repose ainsi sur celle de la fonction publique territoriale (FPT).

Tableau 3 : Évolution des effectifs trois fonctions publiques entre 1992 et 2003

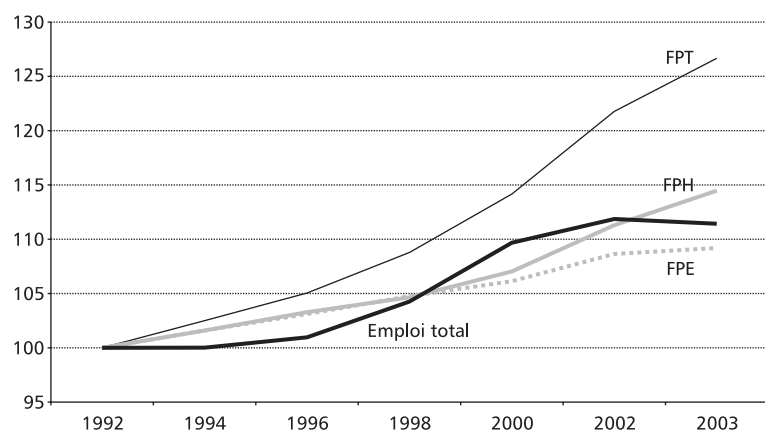
	Évolution en % entre 1992-2003			Variation en effectifs entre 1992-2003
	Ministères et collectivités territoriales	EPA à recrutement de droit public	Total	Total
Fonction publique de l'État (FPE)	6,0	56,7	9,2	214 119
Fonction publique territoriale (FPT)	18,3	63,9	26,7	320 425
Fonction publique hospitalière (FPH) ¹		14,5	14,5	115 714
Ensemble	9,8	29,1	15,0	650 258

1. Non compris non-titulaires sur crédits de remplacement.

Champ : hors emplois aidés et emplois secondaires et hors volontaires militaires.

Sources : Insee, Drees, DHOS.

Graphique 1 : Évolution des trois fonctions publiques et de l'emploi entre 1992 et 2003



Champ : hors emplois aidés, hors volontaires militaires.

Sources : Insee, Drees, DHOS.

La moitié des emplois publics sont créés dans la fonction publique territoriale

En onze ans, la fonction publique territoriale (FPT), qui a enregistré la plus forte progression de ses effectifs (+27 %), a absorbé à elle seule presque la moitié des emplois créés : soit 49 % des 650 000 emplois créés, contre 33 % pour l'État et 18 % pour la fonction publique hospitalière. Cette croissance soutenue de la FPT est une tendance longue amorcée dès les années soixante. La forte augmentation de la population urbaine et celle de l'offre de services communaux qui en a découlé ont conduit au fort développement des effectifs communaux. À partir des années quatre-vingt-dix, les communes continuent de jouer un rôle important dans l'évolution de la FPT. Cependant, la décentralisation et le transfert de certaines compétences de l'État vers les collectivités territoriales deviennent un facteur de plus en plus important de la croissance de l'emploi territorial.

Sur les 1,522 million d'agents sur emploi principal, hors bénéficiaires d'emplois aidés, que compte la fonction publique territoriale, 76 % travaillent dans les régions, départements et communes et 24 % dans les établissements publics administratifs locaux. Les communes, avec 63 % du total des agents (956 000 emplois), restent les premiers employeurs mais leur part dans l'emploi territorial total poursuit sa baisse. La part occupée par les départements a elle aussi baissé. Ce mouvement s'est effectué au profit des établissements publics communaux, intercommunaux et départementaux mais aussi des régions. Celles-ci, érigées en collectivités territoriales en 1986 seulement, représentent une faible part de l'emploi total (0,9 % en 2003) mais leurs effectifs ont plus que doublé depuis 1992.

Sous l'effet de la progression de la coopération intercommunale, les organismes intercommunaux ont vu leurs effectifs passer de 78 000 personnes en 1992 à 148 000 en 2003. Alors que ces établissements constituent 10 % de l'emploi territorial en 2003, 22 % des nouveaux emplois territoriaux créés entre 1992 et 2003 leur sont imputables.

Tableau 4 : Répartition des effectifs de la fonction publique territoriale entre collectivités territoriales et EPA en 2003 et évolution depuis 1992

	1992	2003	Évolution en % 1992-2003	Part en % en 1992	Part en % en 2003
Collectivités territoriales					
Communes	822 085	956 040	16,3	68,4	62,8
Départements	153 914	193 298	25,6	12,8	12,7
Régions	6 264	13 152	110,0	0,5	0,9
Total collectivités territoriales	982 263	1 162 490	18,3	81,7	76,4
EPA locaux				0,0	0,0
Établissements communaux	81 999	107 693	31,3	6,8	7,1
Établissements intercommunaux	78 043	147 692	89,2	6,5	9,7
Établissements départementaux	28 801	73 826	156,3	2,4	4,9
Autres collectivités	30 612	30 442	-0,6	2,5	2,0
Total EPA locaux	219 455	359 653	63,9	18,3	23,6
Total FPT	1 201 718	1 522 143	26,7	100,0	100,0

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

Champ : hors emplois aidés et emplois secondaires.

Source : Insee.

Près d'un emploi sur deux des collectivités territoriales est situé dans la filière technique, un quart dans la filière administrative et un dixième dans la filière sociale, qui comprend notamment le cadre d'emplois d'agent spécialisé des écoles maternelles. Les emplois des filières culturelle et animation constituent chacune un volume d'emploi de 5 %. Ce sont également celles qui emploient, avec la filière sportive, le plus de non-titulaires.

Tableau 5 : Répartition de la fonction publique territoriale par filière d'emploi au 31 décembre 2003

Filière	Titulaires	Non-titulaires	Total
Administrative	25,8	12,8	23,0
Technique	46,8	39,5	45,1
Culturelle	3,6	7,6	4,5
Sportive	1,1	1,6	1,3
Sociale	10,0	11,5	10,3
Médico-sociale	4,7	5,3	4,9
Médico-technique	0,2	0,3	0,2
Sapeurs-pompiers professionnels	3,7	0,1	2,9
Police municipale	1,8	0,2	1,4
Animation	2,1	16,2	5,2
Hors filières	0,1	3,6	0,9
Non déterminée	0,0	1,2	0,3
Total	100,0	100,0	100,0

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

Champ : hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes), assistantes maternelles, apprentis. Y compris emplois secondaires, ce qui surestime un peu la proportion de non-titulaires.

Source : Insee.

Selon le type de collectivité, les compétences nécessaires ne sont pas les mêmes et les cadres d'emploi pèsent alors d'un poids différent. Certaines filières relèvent plus spécifiquement de certains types de collectivités. Les fonctions de police relèvent des communes, celle de lutte contre l'incendie des départements, les métiers de l'animation et de la culture dépendent, pour l'essentiel, des communes ou des établissements intercommunaux, la filière médico-sociale repose sur

les communes et les départements. Les filières technique et administrative, en revanche, sont présentes dans tous les types de collectivités.

Une fonction publique hospitalière qui croît au même rythme que l'emploi public

Les personnels des hôpitaux et établissements autonomes d'hébergement pour personnes âgées s'élèvent à 966 340 personnes ¹, y compris les non-titulaires sur crédits de remplacement ; 95 % travaillent dans les hôpitaux publics et 5 % dans les établissements autonomes pour personnes âgées. Sur onze ans, hors non-titulaires sur crédits de remplacement pour lesquels nous ne disposons pas de l'information à cette date, les effectifs ont progressé de + 15 %, comme l'emploi public.

Tableau 6 : Les effectifs de la fonction publique hospitalière au 31 décembre 2003

	Titulaires	Non-titulaires sur emplois permanents	Non-titulaires sur crédits de remplacement	Médecins	Total
Hôpitaux, médecins				94 153	94 153
Hôpitaux, personnel non médical	704 682	61 927	51 178		817 787
Total hôpitaux	704 682	61 927	51 178	94 153	911 940
Établissements d'hébergement pour personnes âgées	37 370	17 030			54 400
Total fonction publique hospitalière	742 052	78 957	51 178	94 153	966 340

DGAFF, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Source : Drees, DHOS, Insee.

Pour éviter les doubles comptes, les personnels médicaux et non médicaux des établissements sociaux et médico-sociaux et ceux des maisons de retraite sans autonomie juridique qui travaillent dans des structures dépendant des collectivités territoriales ne sont pas comptés ici. En effet, les intéressés sont recensés avec les effectifs territoriaux. Quelque 60 000 personnes environ sont dans ce cas, dont la moitié de non-titulaires. En outre, les 10 000 praticiens hospitalo-universitaires, agents de l'État pour leur activité universitaire sont recensés avec les agents de la fonction publique de l'État.

Tableau 7 : Répartition des effectifs de la fonction publique hospitalière par filière en 2002

	Titulaires	Non-titulaires	Total
Administrative	11,0	12,0	11,1
Soignante	71,3	64,2	70,4
Socio-éducative	1,2	1,3	1,2
Médico-technique	5,1	3,5	4,9
Technique et ouvrière	11,4	19,0	12,4
Total	100,0	100,0	100,0

DGAFF, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ : hors emplois aidés, médecins et établissements d'hébergement pour personnes âgées.
Sources : Drees et DHOS.

La structure du personnel par filière est stable depuis plusieurs années. Un pourcentage de 70 % du personnel non médical des hôpitaux appartient à la filière soignante. Dans cette filière, les effectifs les plus nombreux appartiennent aux corps des infirmiers (26 %), des aides-soignants

1. Chiffres provisoires.

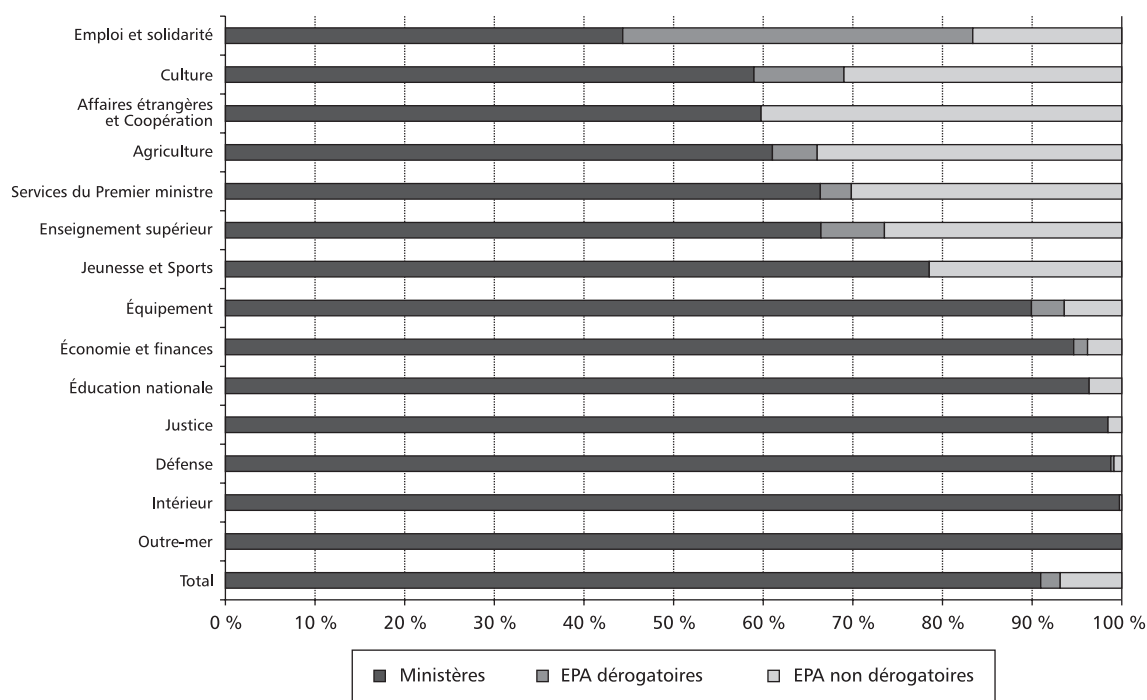
(24 %) et des agents de service hospitaliers (11 %). Loin derrière, deux filières occupent une proportion équivalente d'agents : la filière technique et ouvrière et la filière administrative (12 % et 11 % respectivement).

La croissance de la fonction publique de l'État, la plus faible des trois fonctions publiques, est tirée par celle de ses établissements

Les effectifs de la fonction publique de l'État sont ceux qui progressent le moins (+9 % en onze ans). Une part importante de la croissance des effectifs est due au dynamisme de ses établissements publics. Entre 1992 et 2003, les effectifs des EPA ont en effet progressé de 57 % quand ceux des ministères n'augmentaient que de 6 %. Ainsi, alors qu'ils ne représentaient en 1992 que 6 % des effectifs, ils en représentent 9 % en 2003.

Sont définies dans ce document comme agents des établissements publics nationaux les personnes rémunérées sur le budget propre de ces établissements. Celles en fonction dans un établissement public mais rémunérées sur le budget de l'État, comme la plupart des personnels des lycées, collèges et universités, ou les fonctionnaires d'un ministère mis à disposition d'un EPA, figurent dans ce document parmi les agents de l'État.

Graphique 2 : Répartition des effectifs de l'État entre ministères et établissements publics administratifs



Source : Insee.

Compte tenu de leurs missions, les ministères à faibles effectifs ont plus que les autres recours à la formule de l'établissement public. Sur 64 000 agents du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, moins de la moitié appartiennent au ministère lui-même ; les autres appartenant à un établissement public comme l'Agence nationale pour l'emploi (22 600). Aux Affaires étrangères, à la Culture et à l'Agriculture, les proportions s'établissent aux environs des deux tiers dans les ministères et un tiers dans les établissements. Les ministères les plus importants (hors Défense) ont une répartition de leurs agents plus proche de la moyenne : 4 % des agents de l'Éducation nationale sont rémunérés par des établissements publics, 5 % de ceux de l'Économie, 10 % de ceux de l'Équipement.

Pour permettre aux établissements publics administratifs de répondre aux besoins particuliers auxquels leurs missions les destinent, il existe des dérogations spécifiques au principe selon lequel les emplois civils permanents de l'État sont occupés par des fonctionnaires. La liste des établissements dans lesquels la spécificité des missions justifie le recrutement de personnels non titulaires ayant une expertise adaptée compte actuellement une cinquantaine d'établissements ou groupes d'établissements¹. Y figurent notamment l'Agence nationale pour l'emploi, les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, l'Institut géographique national ou encore, de création plus récente, les établissements institués dans le cadre de la politique de sécurité sanitaire (l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, l'Institut de veille sanitaire, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales...). Les agents de ces établissements dits « dérogatoires » relèvent généralement du droit public mais, dans certains cas, le recrutement de personnel de droit privé est même autorisé.

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

Les effectifs des ministères connaissent des évolutions contrastées

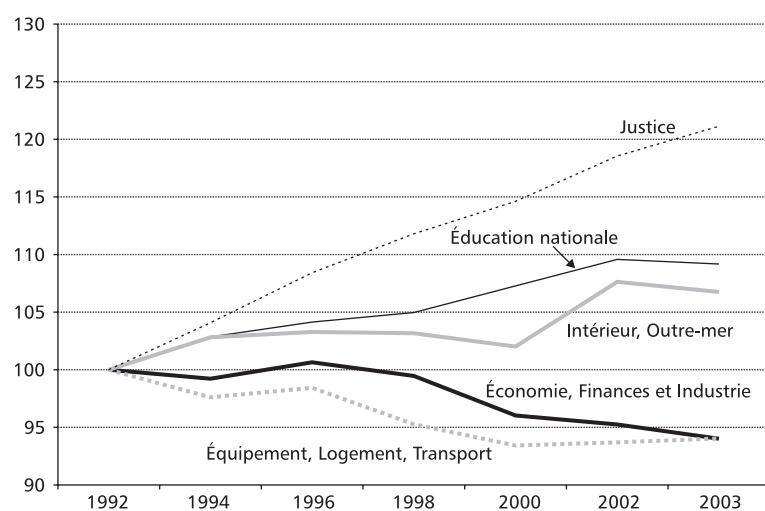
Dans les ministères, sur les 131 000 agents comptés entre 1992 et 2003, 103 000 ont rejoint l'Éducation nationale. La place prédominante de l'Éducation nationale dans les effectifs de l'État explique ce résultat. Les effectifs de l'Éducation ont progressé de +9 % en onze ans moins que ceux d'autres ministères. Cette croissance de +9 % tire toutefois vers le haut l'évolution globale : hors Éducation nationale, les effectifs des ministères n'augmentent que de +2,6 % sur la même période.

Les évolutions sont en fait contrastées selon les administrations : augmentation à l'Intérieur (+7 %) du personnel des préfectures liée à l'élargissement de leurs missions d'abord, puis de celui de la Police nationale (+8 %) ; augmentation également à la Justice (+21 %). D'autres ministères ont connu une décroissance de leurs effectifs sur la période examinée : les Affaires étrangères et la Coopération, en raison de la création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (-15 000), l'Équipement et les Finances où la tendance est à la baisse des effectifs depuis le milieu des années quatre-vingt-dix.

Pour l'Éducation nationale, la croissance des effectifs, alors que le nombre d'élèves était en baisse (-500 000), s'explique principalement par la difficulté d'opérer des redéploiements entre les zones en baisse démographique et les régions en expansion. Elle résulte aussi de l'augmentation de l'offre d'options à petits effectifs et de l'accroissement du travail à temps partiel.

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

Graphique 3 : Évolution des effectifs réels des principaux ministères civils (base 100 au 31 décembre 1992)



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Source : Insee, exploitation des fichiers de paie.

Tableau 8 : Effectifs par ministère entre le 31 décembre 1992 et le 31 décembre 2003

Ministère	1992	2003	Évolution 1992-2003 en %
Affaires étrangères et Coopération	21 927	19 570	-10,7
Agriculture	33 675	38 857	15,4
Culture	12 992	13 985	7,6
Défense et Anciens combattants	404 212	421 150	4,2
Économie, Finances et Industrie	208 783	196 286	-6,0
Éducation, Recherche, Jeunesse et Sports	1 125 533	1 228 803	9,2
Emploi et Solidarité	24 862	28 355	14,0
Équipement	123 778	116 396	-6,0
Intérieur	161 666	173 064	7,1
<i>Dont Police nationale</i>	125 185	135 046	7,9
<i>Dont autres services</i>	36 481	38 018	4,2
Justice	58 316	70 638	21,1
Outre-mer	3 022	2 740	-9,3
Services du Premier ministre	3 698	3 586	-3,0
Total	2 182 464	2 313 430	6,0
Total hors Éducation nationale	1 056 931	1 084 627	2,6

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.
Champ : hors emplois aidés, hors volontaires militaires.
Source : Insee, exploitation des fichiers de paie.

Depuis 2003, les effectifs des ministères diminuent

Confirmant les tendances de long terme, c'est la fonction publique territoriale qui a créé le plus d'emplois en 2003. Au total, 60 % des 98 000 emplois publics créés l'ont été dans la fonction publique territoriale. Avec une croissance de +4 % sur l'année (hors emplois aidés), la fonction publique territoriale a ainsi connu la plus forte progression des trois fonctions publiques. Comparativement, les effectifs de la fonction publique de l'État se sont accrus de +0,5 %, et ceux de la fonction publique hospitalière de +2,9 %.

Entre 1992 et 2002, la croissance de la fonction publique de l'État avait été plus élevée (+0,8 % en moyenne annuelle). L'année 2003 marque en fait un tournant.

Pour la première fois, en effet, les effectifs des ministères ont diminué (-0,2 %), ils avaient crû de +0,6 % en moyenne annuelle entre 1992 et 2002. Cette évolution est toutefois en grande partie liée à la création en 2003, dans le cadre d'un nouveau dispositif d'aide à l'emploi, de 16 100 postes d'assistants d'éducation affectés aux budgets des établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Ces assistants d'éducation payés sur le budget des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), sont appelés à remplacer progressivement à la fois les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE) et les adjoints d'éducation du programme « nouveaux emplois – nouveaux services » (emplois jeunes). L'instauration de ce dispositif modifie la répartition des effectifs entre l'État et les établissements publics : les maîtres d'internat et les surveillants d'externat figurent au tableau des effectifs de l'État alors que les assistants d'éducation et les adjoints d'éducation sont gérés par les établissements d'enseignement et figurent donc aux effectifs des EPA. Hors MISE, le ralentissement de la croissance des effectifs des ministères est de ce fait moins marqué, celle-ci s'est élevée à +0,4 % entre 2002 et 2003, alors qu'elle était de +0,6 % entre 1992 et 2002.

A contrario, on constate une forte progression des effectifs des établissements publics administratifs de l'État (+8,2 %) entre 2002 et 2003.

L'analyse des évolutions 2003/2002 (hors emplois aidés) des effectifs de la fonction publique de l'État ne rend cependant qu'imparfaitement compte de l'impact de ce nouveau dispositif d'aide à l'emploi créant les assistants éducation. La croissance des effectifs (hors emplois aidés) des établissements publics locaux d'enseignement est surévaluée puisqu'elle n'intègre pas la baisse des emplois jeunes. En tenant compte de la baisse des emplois aidés de -28 %, dont -29 % dans les établissements publics locaux d'enseignement, les effectifs des établissements publics administratifs de l'État diminuent de -1,8 %. On peut noter d'ailleurs que, hors impact de ce nouveau dispositif créant les assistants d'éducation, les effectifs des établissements publics administratifs de l'État (hors EPL et emplois aidés) ont même baissé de -0,6 %, alors qu'ils avaient crû de +4,0 % entre 1992 et 2002.

Au total, les effectifs de la fonction publique de l'État ont baissé de -0,4 % y compris emplois aidés entre 2002 et 2003.

La baisse des emplois jeunes n'est pas propre à la fonction publique de l'État : les évolutions des effectifs des deux autres fonctions publiques sont elles aussi moins fortes lorsqu'on intègre les emplois aidés, avec pour la fonction publique territoriale +1,6 % d'augmentation contre +4 % hors emplois aidés et +2,1 % pour la fonction publique hospitalière contre +2,9 % sans ces emplois aidés.

Tableau 9 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques entre 2002 et 2004

	Évolution 1992-2002 en moyenne annuelle	Évolution 2002-2003			Évolution 2003-2004		
		Total hors emplois aidés	Total hors emplois aidés	Emplois aidés	Total	Total hors emplois aidés	Emplois aidés
FPE ¹	0,8 %	0,5 %	-25,1 %	-0,4 %	nc	nc	nc
Ministères	0,6 %	-0,2 %	-8,9 %	-0,3 %	-0,6 %	-14,0 %	-0,6 %
<i>total hors MISE</i>	0,6 %	0,4 %	-8,9 %	0,3 %	0,0 %	-14,0 %	-0,1 %
<i>MISE</i>	0,9 %	-25,1 %	-	-25,1 %	-32,1 %	-	-32,1 %
EPA	3,8 %	8,2 %	-27,9 %	-1,8 %	nc	nc	nc
<i>total hors EPL</i>	4,0 %	-0,6 %	-18,9 %	-1,5 %	nc	nc	nc
<i>EPL</i>	1,8 %	110,2 %	-29,2 %	-2,5 %	nc	nc	nc
FPT	2,0 %	4,0 %	-23,4 %	1,6 %	3,5 %	-24,3 %	1,6 %
Collectivités territoriales	1,5 %	2,4 %	-24,4 %	0,0 %	2,2 %	-25,5 %	0,3 %
EPA locaux	4,1 %	9,6 %	-19,8 %	7,2 %	7,7 %	-19,6 %	6,0 %
FPH ²	1,1 %	2,9 %	-18,6 %	2,1 %	nc	nc	nc
Ensemble	1,2 %	2,0 %	-23,4 %	0,7 %	nc	nc	nc

1. Hors volontaires militaires, données EPA non disponibles en 2004.

2. Hors non-titulaires sur crédits de remplacement entre 1992-2003 et y compris non-titulaires sur crédits de remplacement entre 2002-2003, données non disponibles sur 2004.

Sources : Insee, Drees, DHOS.

En 2004, les premières évaluations montrent que la tendance à la baisse des effectifs de l'État se prolonge à la fois du fait de la mise en place progressive du dispositif d'aide à l'emploi créant les « assistants d'éducation » en substitution des maîtres d'internat et surveillants d'externat et des emplois jeunes mais aussi des baisses ou moindres progressions des effectifs enregistrées dans la plupart des ministères. Hors MISE et emplois aidés, les effectifs des ministères sont stables entre 2003 et 2004. Par comparaison, ils avaient crû de +0,6 % en moyenne annuelle entre 1992-2002 et de +0,4 % entre 2002 et 2003.

Seul le ministère de la Justice voit ses effectifs croître de façon significative (+3,1 %) en 2004.

Tableau 10 : Les effectifs par ministère au 31 décembre 2004 (données provisoires)

Ministères	Répartition par statut en 2004				Total 2004 (p)	Evolution 2003-2004
	Militaires	Non- titulaires	Ouvriers d'Etat	Titulaires	en milliers	en %
Affaires étrangères	1,9	47,7	0	50,4	19,5	-0,6
Agriculture	0	15,5	0,1	84,4	38,5	-1,0
<i>Hors MISE</i>	0	14,2	0,1	85,8	37,8	-0,1
<i>MISE</i>	0	100,0	0	0	0,6	-37,9
Culture	0	13,1	0	86,9	13,9	-0,4
Défense	77,5	2,0	10,2	10,3	423,2	0,5
Économie, Finances et Industrie	0	5,6	0	94,4	194,9	-0,7
Éducation nationale, Recherche, Jeunesse et Sports	0	8,6	0	91,4	1 211,8	-1,4
<i>Hors MISE</i>	0	6,6	0	93,4	1 185,9	-0,4
<i>MISE</i>	0	100,0	0	0	25,9	-32,0
Emploi et Solidarité	0	15,1	0	84,9	28,4	0,2
Équipement	0,5	6,9	8,2	84,4	115,9	-0,4
Intérieur (Y compris Outre-mer)	0,7	3,0	0,8	95,4	178,0	1,2
Justice	0	6,2	0	93,8	73,1	3,5
Services du Premier Ministre	0	38,5	19,0	42,5	3,6	0,0
Total	14,4	7,1	2,4	76,1	2 300,7	-0,6
Total hors MISE	14,5	6,1	2,4	77,0	2 274,2	0,0

Champ : métropole + Dom Tom et étranger (hors emplois aidés et militaires volontaires).

Emplois principaux.

Source Insee.

Des non-titulaires relativement moins nombreux dans les ministères et la fonction publique territoriale

Parmi les 5,032 millions d'agents ayant un emploi principal dans la fonction publique (hors emplois aidés et militaires volontaires), 717 000 sont non titulaires, auxquels il faut ajouter les 52 000 non-titulaires sur crédits de remplacement des hôpitaux, soit 768 000 au total.

Les travaux d'harmonisation des concepts et des techniques de recensement des non-titulaires réalisés au sein de l'Observatoire de l'emploi public permettent maintenant de calculer des taux de non-titulaires dans les trois fonctions publiques sur la base des mêmes définitions.

Entre 1992 et 2003, période pour laquelle les données disponibles par statut sont comparables dans les trois fonctions publiques, l'emploi des non-titulaires a progressé un peu plus vite que l'emploi public, de +17 % contre +15 % pour l'emploi public, mais avec des différences marquées entre fonctions publiques. Ces évolutions sont calculées hors non-titulaires sur crédits de remplacement pour la fonction publique hospitalière, les données n'étant pas disponibles en 1992.

Tableau 11 : Non-titulaires et équivalents temps plein parmi les agents des trois fonctions publiques entre 1992 et 2003

	1992			2003			Évolution 1992-2003					
	Non-titulaires	% non-titulaires	ETP non-titulaires	Non-titulaires	% non-titulaires	ETP non-titulaires	Effectifs	%	Non-titulaires	%	ETP non-titulaires	%
Ministères	219 960	10,1	182 287	184 401	8,0	147 046	130 966	6,0	-35 559	-16,2	-35 241	-19,3
EPA nationaux	77 508	52,8	54 970	144 061	62,7	99 117	83 153	56,7	66 553	85,9	44 147	80,3
Total fonction publique de l'État	297 468	12,8	237 257	328 462	12,9	246 163	214 119	9,2	30 994	10,4	8 906	3,8
Communes, départements et régions	210 170	21,4	157 972	217 991	18,8	165 715	180 227	18,3	7 821	3,7	7 743	4,9
EPA locaux	66 786	30,4	48 686	91 328	25,4	69 482	140 198	63,9	24 542	36,7	20 796	42,7
Total fonction publique territoriale	276 956	23,0	206 658	309 319	20,3	235 198	320 425	26,7	32 363	11,7	28 540	13,8
Fonction publique hospitalière yc NTCR ¹	-	-	-	130 135	13,5	116 739	-	-	-	-	-	-
Fonction publique hospitalière hors NTCR¹	40 473	5,1	38 629	78 957	8,6	68 974	115 714	14,5	38 484	95,1	30 345	78,6
Total fonction publique yc NTCR ¹	-	-	-	767 916	15,3	598 100	-	-	-	-	-	-
Total fonction publique hors NTCR	614 897	14,2	482 544	716 738	14,4	550 335	650 258	15,0	101 841	16,6	67 791	14,0

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

1. NTCR : non-titulaires sur crédits de remplacement.

Source : Insee, Drees, DHOS.

Dans les ministères, le nombre de non-titulaires baisse en volume et en proportion. Il passe de 220 000, fin 1992, (10 % des effectifs) à 184 000 fin 2003 (8 %). On compte 35 000 non-titulaires de moins sur cette période. Comme les non-titulaires sont nombreux à travailler à temps partiel ou à temps incomplet, la diminution du nombre de non-titulaires est encore plus forte en ETP (-19 %) qu'en effectifs réels (-16 %). Cette baisse du nombre de non-titulaires a commencé dans les années 1980-1986 avec les plans de titularisation pris après la promulgation du statut général (loi du 13 juillet 1983 en particulier) limitant le recours au personnel non-titulaire. Cette catégorie voit pourtant ses effectifs repartir à la hausse à partir de 1986, ce qui conduit le Gouvernement à prendre de nouvelles mesures : les plans de résorption de l'emploi précaire de 1999 et 2001. Cette diminution est particulièrement sensible en 2003 (-15 000) du fait de la création des assistants d'éducation dans les EPLE qui remplacent les MISE jusqu'à présent comptés dans les effectifs des ministères.

Dans les EPA nationaux, au contraire, le nombre de non-titulaires est en forte augmentation. On compte 66 000 non-titulaires ou 44 000 ETP de plus entre 1992 et 2003. Cette évolution accompagne la croissance des effectifs des établissements publics, notamment des établissements « dérogatoires ». Dans ces derniers, le statut normal des agents est celui de non-titulaires, la création d'EPA dérogatoires conduit donc à l'embauche de non-titulaires. Un tiers des non-titulaires des EPA sont dans les EPA dérogatoires alors que ceux-ci ne représentent que le quart total des effectifs des EPA. Les établissements non dérogatoires ont aussi davantage recours à cette forme d'emploi, particulièrement les universités qui recrutent enseignants et chercheurs temporaires.

Depuis 1992, les effectifs de la fonction publique territoriale, tous statuts confondus, progressent de 27 %. Ceux des non-titulaires n'augmentent que de 12 % (14 % en ETP), essentiellement dans les EPA. En effet, dans l'ensemble « régions-départements-communes », l'augmentation du nombre de non-titulaires n'est que de 4 %. Elle est de 37 % dans les établissements publics locaux. La mise en place progressive des cadres d'emploi à partir de 1988 a en effet conduit à intégrer une partie des non-titulaires dans l'emploi statutaire et à limiter le recours à ce type de personnel.

Contrairement à la situation dans la FPE et la FPT, le nombre de non-titulaires dans la fonction publique hospitalière augmente plus rapidement que l'effectif total : alors que l'emploi total hospitalier progresse de 15 % entre 1992 et 2003, le nombre de non-titulaires a presque doublé.

Dans la fonction publique de l'État, on distingue deux catégories de non-titulaires

Selon la typologie maintenant établie pour la fonction publique de l'État et présentée dans le premier chapitre, les 184 000 non-titulaires employés par les services de l'État (administration centrale et services déconcentrés) fin 2003 sont classés en deux grands ensembles : les personnes appartenant à des catégories spécifiques de non-titulaires déclinées par catégories statutaires d'une part et les autres d'autre part.

Une moitié des non-titulaires relève de catégories très spécifiques

Au total, 93 000 personnes (53 % des non-titulaires de l'État) appartiennent à des catégories d'emplois qui ne peuvent être occupés que par des non-titulaires en raison du caractère particulier des missions accomplies ou en raison de leur caractère non permanent. Ils occupent des fonctions n'ayant pas vocation à être exercées par des titulaires car elles sont « statutairement » temporaires ou que les tâches sont spécifiques et, éventuellement, accompagnées d'un mode d'exercice à temps incomplet.

Les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE), constituent encore 21 % des non-titulaires de l'État, bien qu'ils soient progressivement remplacés par les assistants d'éducation. Les enseignants ou chercheurs temporaires représentent 16 % de l'ensemble des non-titulaires, 9 500 sont allocataires de recherche. Les recrutés locaux sont des personnes recrutées à l'étranger ou dans les territoires d'Outre-mer et dont le contrat est soumis aux dispositions juridiques locales, les personnels de service exercent des tâches spécifiques et sont employés à temps incomplet. Enfin, les cas particuliers concernent des situations plus ponctuelles d'emploi temporaire ou particulier.

Tableau 12 : Typologie des non-titulaires des ministères au 31 décembre 2003

Catégories spécifiques de non-titulaires	
Maîtres d'internat et surveillants d'externat	39 150
Enseignants et chercheurs temporaires	29 674
Recrutés locaux	9 172
Personnels de service	7 855
Cas particuliers	7 072
Total catégories spécifiques	92 923
Autres non-titulaires	91 478
Total non-titulaires	184 401

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

Source : Insee, exploitation des fichiers de paie.

Une autre moitié en dehors des catégories spécifiques de non-titulaires

Au total, 91 500 personnes occupent un emploi ouvert à titre dérogatoire au recrutement de non-titulaires pour assurer une certaine souplesse de gestion.

Une partie de ces « autres non-titulaires » est *potentiellement* éligible au plan de résorption de l'emploi précaire, sous réserve qu'ils remplissent les conditions de nature de contrat, de nature de fonctions exercées, d'ancienneté et de diplôme. Entre 2001 et 2005, les mesures de titularisation ont permis d'ouvrir 31 300 postes à la résorption de l'emploi précaire, auxquels s'ajoutent les recrutements par examen professionnel (hors ouverture de postes). Entre 2001 et 2003, soit trois ans après le début du plan, 20 100 personnes ont été titularisées sur des postes ouverts à ce type de recrutement et 5 400 par examen professionnel. Néanmoins, ce dispositif ne constitue pas l'unique voie de recrutement possible : 13 % des personnes qui ont été recrutées en dehors de la voie des concours réservés en 2003 dans la fonction publique de l'État étaient des non-titulaires.

Les non-titulaires se partagent entre emplois permanents et non permanents dans la fonction publique territoriale

Dans la fonction publique territoriale, il n'existe pas, comme dans la fonction publique de l'État, de conditions dérogatoires spécifiques aux EPA quant à l'emploi de non-titulaires. C'est pourquoi, parmi les 309 000 non-titulaires dénombrés par l'Insee, la proportion de cette catégorie de personnel est à peine plus importante dans les EPA (91 000 personnes, soit 25 %) que dans l'ensemble constitué des régions, départements et communes (218 000 personnes soit 19 %). Les écarts constatés entre types de collectivités tiennent pour l'essentiel aux spécificités de leur activité : à cadre d'emplois donné leur taux de non-titulaires varie peu.

Le recours aux non-titulaires semble lié à l'absence de cadres d'emploi correspondant à certains besoins de recrutement, d'une part, à la nature non permanente de certaines activités, d'autre part. Les non-titulaires occupent en effet beaucoup plus souvent que les titulaires des emplois de catégorie A : respectivement 12 % et 7 % (cf. tableau 24). Ils sont aussi nombreux dans certains cadres d'emploi qui recrutent essentiellement sur des emplois non permanents pour répondre à des besoins occasionnels ou saisonniers. C'est très clair dans la filière animation, dont 69 % des emplois sont occupés par des non-titulaires.

Tableau 13 : Répartition des effectifs de la fonction publique territoriale par filière d'emploi au 31 décembre 2003

Filière	Pourcentage de non-titulaires dans la filière
Administrative	12,4
Technique	19,4
Culturelle	37,3
Sportive	28,8
Sociale	24,7
Médico-sociale	24,1
Médico-technique	25,8
Sapeurs-pompiers professionnels	0,9
Police municipale	3,7
Animation	69,3
Hors filières	88,4
Non déterminée	92,9
Total	22,2

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

Champ : hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes), assistantes maternelles, apprentis. Y compris emplois secondaires, ce qui surestime un peu la proportion de non-titulaires.

Source : Insee, enquête sur les effectifs des collectivités territoriales.

Une étude sur les non-titulaires au 31 décembre 2000 du CNFPT montre bien comment la part des emplois non permanents varie selon les cadres d'emplois.

Tableau 14 : Non-titulaires par cadres d'emplois et part de non permanents en pourcentage

	Répartition des non-titulaires par cadres d'emplois au 31/12/2003	Part de non permanents parmi les non-titulaires au 31/12/2000
Agent d'entretien	31,2	54
Agent d'animation	11,7	73
Agent social	7,2	26
Agent administratif	6,0	63
Assistant d'enseignement artistique	3,4	13
Attaché	3,2	6
Agent technique	3,1	16
Animateur	3,0	89
Professeur d'enseignement artistique	1,8	28
Autres cadres d'emplois	29,4	41
Total	100,0	47

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

Champ : hors assistantes maternelles.

Sources : Insee et CNFPT.

Les emplois d'animateurs et d'agents d'animation emploient, respectivement, 89 % et 73 % d'agents non permanents. Dans la filière administrative et dans la filière technique, certains cadres d'emplois relèvent du même schéma : 63 % des agents administratifs et 54 % des agents d'entretien occupent des emplois non permanents.

L'étude du CNFPT apporte d'autres éléments de structure très intéressants. Il apparaît notamment que ces deux catégories de non-titulaires (non-titulaires sur emplois permanents et non permanents) se différencient fortement par leur niveau de qualification et par leur structure par âge. Ceux qui sont permanents sont nettement plus qualifiés et nettement plus âgés que leurs collègues non permanents. Le quart des agents permanents relèvent de la catégorie A, contre seulement 4 % des non permanents. Et encore, les emplois de cabinet ne sont-ils pas inclus dans le champ de l'enquête ¹.

Le quart aussi (22 %) des agents permanents ont 50 ans ou plus, ce qui les rapproche de la structure par âge des titulaires dont 25 % des effectifs appartiennent à cette tranche d'âge. Les non-titulaires non permanents sont les plus jeunes, avec 11 % de personnes âgées de 50 ans et plus.

Le taux de non-titulaires augmente fortement dans la fonction publique hospitalière avec la prise en compte des personnels payés sur crédits de remplacement

Dans la fonction publique hospitalière, le nombre de non-titulaires permanents ² est évalué à 79 000 personnes au 31 décembre 2003 : 62 000 d'entre eux travaillent dans les hôpitaux et les autres dans les établissements pour personnes âgées. Ces non-titulaires permanents représentent 8,2 % de l'emploi total hospitalier (personnel des établissements pour personnes âgées et personnel médical compris).

Tableau 15 : Non-titulaires sur emploi permanent ou sur crédits de remplacement dans la fonction publique hospitalière au 31 décembre 2003

	Non-titulaires sur emploi permanent	En %	Non-titulaires sur crédits de remplacement	En %	Total non-titulaires	En %	Total agents
Personnel non médical	61 927	8,1	51 178	6,7	113 105	14,8	766 609
Total hôpitaux	61 927	6,8	51 178	5,6	113 105	12,4	911 940
EHPA	17 030	31,3			17 030	31,3	54 400
Total FPH	78 957	8,2	51 178	5,3	130 135	13,5	966 340

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

Champ : hors emplois aidés, médecins libéraux et praticiens hospitalo-universitaires, y compris les médecins.

Sources : Drees et DHOS.

Depuis 2001, il est possible de compléter l'information avec des données sur les agents non permanents des hôpitaux. L'enquête de la DHOS dite SPE (« Statistique du personnel non médical des établissements publics de santé ») évalue à 51 200 le nombre de non-titulaires sur crédits de remplacement des hôpitaux fin 2003. Ce complément de taille porte ainsi le taux de non-titulaires de 8,2 % à 13,5 % dans la fonction publique hospitalière. Ce taux est voisin de celui constaté dans la fonction publique de l'État (13 %).

Les travaux de la DHOS montrent que le recours aux non-titulaires est lié au type d'établissement. Ce sont les hôpitaux locaux qui font le plus appel à ce type d'agents et les centres hospitaliers régionaux qui y ont le moins recours (établissements au type inconnu mis à part). Les hôpitaux locaux sont par ailleurs ceux dans lesquels la part de non-titulaires sur crédits de remplacement par rapport à l'ensemble des non-titulaires est la plus grande.

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

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

Tableau 16 : Proportion de non-titulaires dans le personnel non médical de la fonction publique hospitalière selon le type d'établissement en 2002

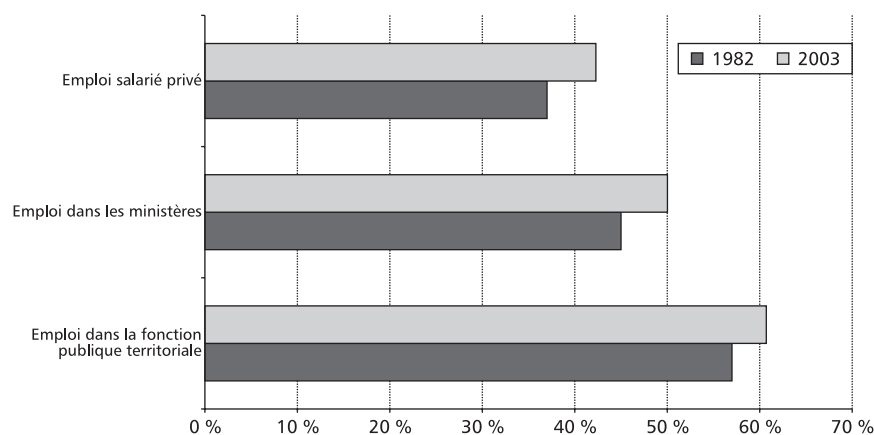
	Centres hospitaliers régionaux	Centres hospitaliers	Centres hospitaliers spécialisés	Hôpitaux locaux	Autres ¹	Ensemble
Non-titulaires sur poste permanent	5,4	7,6	7,6	9,5	15,1	7,0
Non-titulaires sur crédits de remplacement	5,3	7,0	4,1	10,4	0,8	6,3
Total non-titulaires	10,7	14,6	11,7	20,0	15,9	13,3

1. Il s'agit par exemple des syndicats interhospitaliers.
 DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
 Source : DHOS.

La forte féminisation de la fonction publique

Dans la fonction publique, les femmes sont majoritaires. En 2003, elles représentent 59 % des effectifs des trois fonctions publiques réunies. Elles sont 42 % dans le secteur privé. D'une manière générale, les femmes sont de plus en plus présentes dans l'emploi salarié mais l'écart entre le public et le privé demeure. Dans le secteur privé, la proportion de femmes parmi les salariés est passée de 37 % à 42 % entre 1982 et 2003. Dans la fonction publique de l'État, les femmes représentent 51 % du personnel des ministères en 2003 (les militaires inclus) contre 45 % en 1982. De la même façon, elles sont plus nombreuses dans la territoriale : en augmentation régulière depuis 1982, de 57 % à 61 % en 2003. Peu de données sont disponibles sur la part des femmes dans la fonction publique hospitalière avant 1999. À cette date, elles représentaient 71 % des effectifs alors qu'elles sont 76 % en 2003.

Graphique 4 : Proportion de femmes dans les ministères, la territoriale et le secteur privé en 1982



Champ : hors emplois aidés (CES, CEC et emplois jeunes).
 Sources : Insee : enquête « Emploi », fichier de paie des agents de l'État, enquête collectivités territoriales.

Des métiers et des filières sont traditionnellement réservés aux femmes

La représentation des femmes varie d'une fonction publique à l'autre. L'équilibre « hommes femmes » est juste respecté dans la fonction publique de l'État alors que les femmes représentent respectivement 61 % et 76 % des effectifs de la fonction publique territoriale et hospitalière. Les assistantes maternelles sont, quant à elles, presque exclusivement des femmes.

Tableau 17 : Proportion de femmes dans la fonction publique en 2003, en pourcentage

	Fonction publique de l'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Trois fonctions publiques
Titulaires	57,2	56,8	79,6	61,5
Non-titulaires	57,9	68,7	80,1	66,0
Militaires	11,7			11,7
Ouvriers d'État	14,6			14,6
Médecins ¹			39,8	39,8
Assistantes maternelles		98,1		98,1
Total	50,5	60,7	75,8	58,5
Total hors militaires	56,2	60,7	75,8	61,7

1. Pourcentage de femmes observé en 2002.

Champ : hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois-jeunes). Emplois principaux.

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

Sources : Insee, Drees, DHOS.

Cette différence dans la répartition des effectifs illustre la féminisation plus ou moins marquée de certains métiers et secteurs d'activité. Les postes à caractère administratif, social, paramédical ou éducatif sont largement féminins alors que les emplois techniques et ouvriers sont principalement occupés par des hommes. Les femmes occupent une large majorité des postes dans les professions soignantes et paramédicales.

Cette spécialisation est par exemple à l'œuvre dans la fonction publique territoriale. Les filières administrative et médico-sociale (25 % et 14 % des effectifs ¹) sont respectivement composées à 84 % et 96 % de femmes. À l'inverse, la filière technique qui emploie près de la moitié des agents territoriaux est moins féminisée, 40 % de femmes. À titre d'exemple, les agents administratifs (filière administrative) sont composés à 89 % par des femmes et les coordinatrices de crèches et les sages femmes (filière médico-sociale) sont toutes des femmes. D'un autre côté, les emplois fonctionnels techniques et les agents de maîtrise (filière technique) ne comprennent que 7 % de personnel féminin.

Tableau 18 : Proportion de femmes par filières dans la fonction publique hospitalière et territoriale

	FPE 2003	FPE hors Défense	FPH 2002		FPT 2001
Administrative	69,5	69,6	87,5	Administrative	83,9
Défense et sécurité	11,6	13,1		Police municipale	16,0
Enseignement et recherche	61,3	61,3	79,5	Incendie et secours	1,9
Médicale et paramédicale	71,6	80,2	79,0	Culturelle	58,9
Sociale et socio-éducative	70,2	70,1	90,4	Médico-sociale	95,8
Technique et ouvrière	36,5	40,3	42,4	Animation	69,4
Total	50,5	57,1	75,5	Sportive	25,8
				Technique	39,9
				Autre	64,6
				Total	59,3
				Assistantes maternelles	98,3

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

Source : CNFPT-DGCL.

Champ : hors emplois aidés.

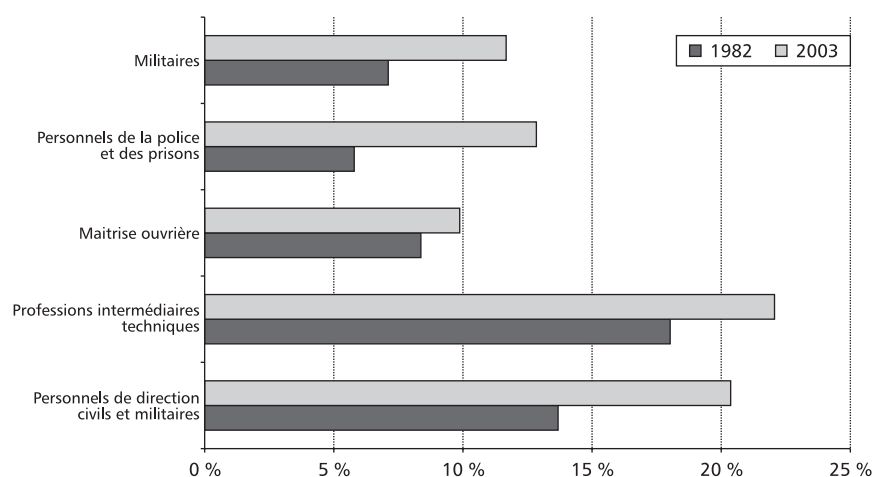
FPE : y compris EPA.

Sources : Insee, Drees.

1. Chiffres extraits du rapport du CNFPT/DGCL – *Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 2001 des collectivités territoriales.*

L'équilibre d'emploi entre les hommes et les femmes au sein de la fonction publique de l'État masque également une spécialisation selon le sexe et les ministères. Les deux tiers des enseignants sont des femmes ainsi que près des trois quarts des agents du ministère de l'Emploi et de la Solidarité ; à l'inverse, les ministères de l'Intérieur, de l'Équipement ou de la Défense restent majoritairement masculins. Les métiers à forte dominante masculine comme le personnel de police et des prisons ou les agents de maîtrise ouvrière enregistrent toutefois une progression importante de leurs effectifs féminins. La part des femmes dans les métiers de la police et des prisons a plus que doublé entre 1992 et 2003. La proportion des femmes militaires a également augmenté ces dernières années, elle est de 11 % en 2003 contre 7 % en 1992.

Graphique 5 : Évolution de la part des femmes dans les métiers les moins féminisés de l'État



Les cadres des fonctions publiques hospitalière et territoriale sont moins féminisés...

Outre les filières d'activité ou les métiers, le niveau hiérarchique est également un critère de distribution inégale entre les hommes et les femmes. La proportion de femmes sur des postes de cadres (catégorie A) est généralement inférieure à la proportion de femmes dans les effectifs.

Dans la fonction hospitalière hors médecins, les femmes représentent 74 % des agents de catégorie A, soit quasiment la même représentativité que dans l'ensemble des effectifs. Par contre, si on ajoute les médecins, les femmes ne sont plus majoritaires parmi les cadres A. En effet, les médecins représentent 73 % des agents de catégorie A de la fonction publique hospitalière, où les femmes ne représentent que 39 % des effectifs.

A contrario, les agents de catégorie B, infirmiers pour la plupart, de la filière médicale et paramédicale (69 % de cette catégorie) sont très majoritairement des femmes (85 % des effectifs). La spécialisation des emplois n'est pas uniquement liée à la filière d'activité, mais également à la catégorie d'emploi.

Dans la fonction publique territoriale, peu d'informations sont disponibles sur la répartition des agents croisant le sexe, la catégorie hiérarchique et la filière d'activité. On constate toutefois qu'en proportion les femmes sont moins présentes dans les emplois de catégorie A (56 %) que dans les emplois de catégories B (64 %) ou C (59 %).

Les femmes sont cependant plus nombreuses à des fonctions de cadres dans ces deux fonctions publiques que dans le secteur privé. En effet, les cadres A sont à 49 % des femmes dans l'hospitalière et 56 % dans la territoriale. Elles ne sont que 28 % dans le secteur privé.

Tableau 19 : Proportion de femmes dans les effectifs civils des trois fonctions publiques, par catégories, en pourcentage

	FPE 2003		FPT 2001	FPH 2002		Emploi salarié privé ¹	
	Total	Hors enseignants		Personnel non médical	Médecins		Total FPH
Catégorie A : cadres, professions intellectuelles supérieures et médecins	56,5	42,7	56,2	73,8	39,3	48,8	27,9
Catégorie B : professions intermédiaires	62,9	58,5	64,2	84,5		84,5	42,6
Catégorie C : employés, ouvriers et assistantes maternelles	51,6	51,6	58,6	76,3		76,3	44,9
Total des femmes	56,2	51,6	59,3	79,5	39,3	75,5	42,3

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

1. Emploi salarié total hors cadres de la fonction publique, professeurs et professions scientifiques, instituteurs et assimilés professions intermédiaires administratives de la fonction publique, employés civils et agents de services de la fonction publique, policiers et militaires

Champ : hors emplois aidés et militaires.

Sources : Insee, Drees, CNFPT-DGCL.

... que ceux de la fonction publique de l'État

La féminisation des cadres A est plus accentuée dans la fonction publique d'État : dans les ministères civils, 58 % des agents de catégorie A sont des femmes, contre 56 % sur la totalité des effectifs civils. Cette particularité résulte de la très forte proportion de femmes parmi les enseignants. Hors enseignants, la proportion de femmes cadres dans les ministères civils n'est plus que de 43 %, proportion nettement inférieure à la part des femmes sur l'ensemble des effectifs.

Des ministères fortement féminisés tels que celui de l'Emploi et de la Solidarité ou celui de l'Économie et des Finances (respectivement 71 % et 60 % d'effectif féminin) emploient respectivement 55 % et 38 % de femmes aux postes de catégorie A.

Tableau 20 : Proportion de femmes par catégorie dans les ministères civils en 2003, en pourcentage

	Ministères civils	Hors enseignants	Enseignants
Catégorie A	57,6	42,8	61,5
<i>dont A⁺</i>	30,2	34,7	26,0
Catégorie B	62,8	57,1	78,7
Catégorie C	50,5	50,5	
Total	56,3	50,6	63,3

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

Source : Insee.

Hors Éducation nationale, les femmes cadres sont toutefois majoritaires aux ministères de l'Emploi et de la Solidarité (55 %) et de la Culture (54 %). À la Justice (52 %), la catégorie A se compose en grande partie de magistrats, dont les femmes représentent plus de la moitié.

Tableau 21 : Proportion de femmes dans les ministères et dans les effectifs de la catégorie A

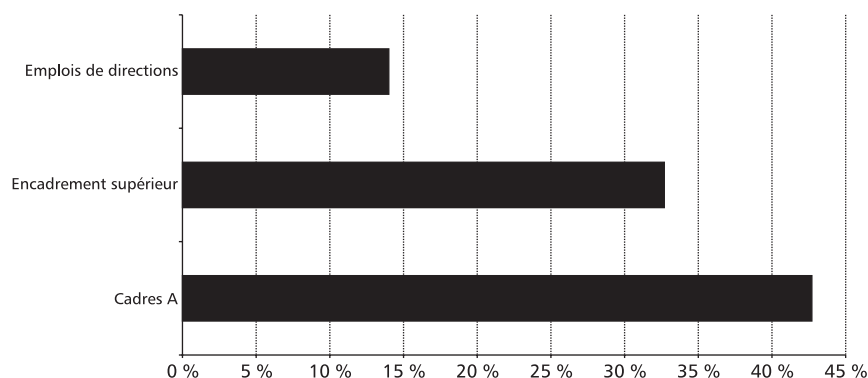
	Proportion de femmes dans les ministères civils	Proportion de femmes dans les ministères civils, hors enseignants	Part des femmes dans les effectifs de la catégorie A, hors enseignants
Affaires étrangères	42,6	44,4	25,9
Agriculture	51,5	52,6	35,5
Culture	52,8	55,7	54,1
Défense	36,4	36,4	23,1
Économie et finances	59,7	59,8	38,9
Éducation nationale	66,6	66,5	55,7
Emploi et solidarité	71,0	71,0	55,4
Enseignement supérieur	46,2	59,9	46,1
Équipement	28,3	28,3	25,7
Intérieur	30,4	30,4	27,9
Jeunesse et Sports	40,1	56,4	32,6
Justice	53,3	53,5	51,8
Outre-mer	56,8	56,8	28,2
Recherche	41,7	41,7	41,7
Services du Premier ministre	51,2	51,2	43,4
Total	56,3	50,6	42,8

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.
Source : Insee.

L'encadrement supérieur de l'État et ses emplois de direction restent toutefois peu féminisés

Plus on s'élève dans les catégories hiérarchiques, moins les femmes sont présentes. La proportion des femmes dans les corps d'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État recrutés à la sortie de l'École nationale de l'administration, des écoles d'application de l'École polytechnique, de l'École nationale de la magistrature, est de 34 % contre 57 % parmi les cadres A.

Graphique 6 : Les femmes dans l'encadrement des ministères en 2003, hors enseignants et militaires, en %



L'enquête sur les emplois de direction dans la FPE ¹ montre que les femmes n'occupent que 14 % des emplois de directeurs, sous-directeurs ou chefs des services, avec une différence marquée entre administration centrale et services déconcentrés ².

1. *Rapport annuel 2004, « Faits et chiffres »*, La Documentation française, à paraître.

2. Voir *Point Stat* n° 4-2004 de Roger Martinez : « Lente féminisation de la haute fonction publique en 2002 ».

Dans les services centraux, elles représentent 21 % des emplois de direction et la progression est régulière. La proportion des femmes dans les nominations à ces postes de cadres supérieurs est assez proche de celle du vivier des personnes susceptibles d'être concernées. En effet, pour être nommé, il convient de faire partie du vivier, c'est-à-dire présenter les conditions d'ancienneté requises dans le corps faisant partie du potentiel ou d'être déjà sur un emploi particulier. Une dynamique de rattrapage devrait permettre une représentation équilibrée.

En revanche, dans les services déconcentrés, les femmes n'occupent que 11 % des postes de direction. Leur part dans les nominations est nettement inférieure à leur présence dans les viviers, ce qui ne permet pas de compenser l'écart. La présence des femmes dans les emplois de direction est variable d'un ministère à l'autre, mais hormis à la Justice, leur représentation dans les emplois en services déconcentrés est toujours inférieure de moitié à celle des emplois en administration centrale.

Même parmi les enseignants, les postes de catégories supérieures restent majoritairement occupés par des hommes.

Tableau 22 : Proportion de femmes enseignantes ou chercheurs dans les effectifs universitaires en 2003

	Proportion de femmes en %			
Assistants (non agrégés) et assimilés, attachés de recherche	51,8	→	Catégorie A	42,8
Maîtres de conférences et maîtres assistants, chargés de recherche	38,8		Catégorie A ⁺	18,5
Professeurs d'université ou directeur de 2 ^e classe	23,2			
Professeurs d'université ou directeurs de recherche de 1 ^{re} classe et de classe exceptionnelle	12,4			
Total	34,8			

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

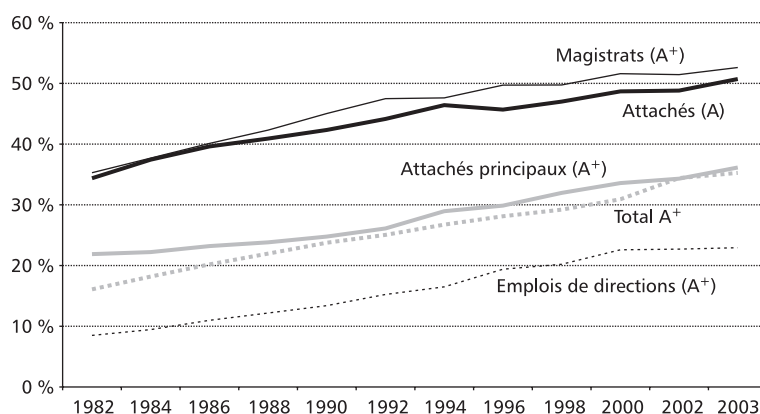
Champ : hors emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes).

Source : Insee.

L'université en est une bonne illustration : les femmes représentent 35 % du personnel enseignant et chercheur, 23 % des professeurs ou directeurs de recherche (catégorie A⁺). Les présidents d'université élus par leurs collègues universitaires comprennent 13 % de femmes.

La féminisation des emplois de cadres supérieurs de l'État a toutefois augmenté en vingt ans. Parmi les titulaires des ministères civils, la part des femmes au sein des catégories A⁺ est en augmentation régulière. Elles représentent 39 % des administrateurs en 2002 contre 19 % en 1980. Plus de la moitié des magistrats sont des femmes en 2003 (52 %) alors qu'elles ne représentaient qu'un tiers du corps vingt ans plus tôt (32 % en 1980).

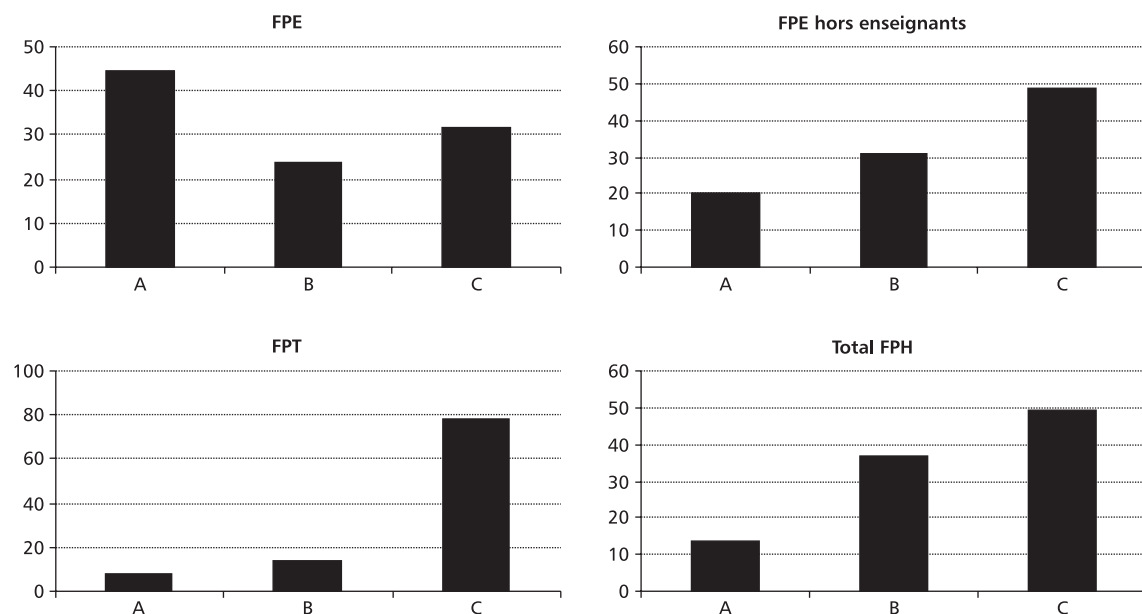
Graphique 7 : Évolution de la part des femmes titulaires de catégorie A et A⁺ des ministères civils, hors enseignants, policiers et personnels de prisons



La qualification des emplois : des différences d'une fonction publique à l'autre

L'importance de certains métiers au sein des trois fonctions publiques dessine la structure hiérarchique de chacune comme de l'ensemble. La fonction publique de l'État, avec ses enseignants, est de loin celle où le poids des cadres A est le plus important en comparaison des deux autres fonctions publiques comme du secteur privé : 45 % dans la FPE, 14 % dans la FPH en comptant les médecins, 8 % dans la FPT, 14 % dans le secteur privé. Le poids des infirmières dans la fonction publique hospitalière conduit à une forte représentation de la catégorie B (37 %) et la prédominance de la filière technique dans la territoriale fait que 78 % des agents territoriaux appartiennent aux cadres d'emplois de catégorie C.

Graphique 8 : Répartition par catégorie hiérarchique dans chacune des trois fonctions publiques (en pourcentage)



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Sources : Insee, Drees, DHOS.

Si l'on fait exception des enseignants, la proportion d'agents de catégorie A dans l'ensemble des trois fonctions publiques n'est plus que de 14 %, un niveau comparable à celui du secteur privé. Les agents de catégorie C sont alors majoritaires : ils représentent 60 % des effectifs, soit environ la moitié de ceux de la FPE et de la FPH, près de huit agents sur dix de la fonction publique territoriale.

Que l'on soit dans une configuration avec ou hors enseignants de l'État, la catégorie B représente environ le quart des agents. Hors enseignants des ministères, la catégorie B est la seconde après la catégorie C. La FPH contribue beaucoup à l'importance de ce niveau dans l'ensemble de la fonction publique avec les infirmiers.

Hors enseignants, la structure hiérarchique des trois fonctions publiques réunies a peu évolué depuis 1990 ¹. En effet, on comptait 12 % de cadres en 1990, on en compte 14 % en 2003 et la catégorie B est passée de 22 % en 1990 à 23 % en 2003. La baisse de la part des agents de catégorie C est compensée par une légère augmentation des personnels de niveau A et B. Ce maintien relatif de la structure hiérarchique masque des évolutions très différentes entre l'hospitalière et la territoriale d'une part, l'État d'autre part.

1. La comparaison ne peut pas se faire sur 1992 où les informations par catégorie ne sont pas disponibles pour la FPH.

Tableau 23 : Répartition par catégorie des personnels civils non enseignants de la FPE, et tous personnels pour la FPT et la FPH en %

	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003
Fonction publique de l'État hors enseignants (ministères et EPA)	14,7	20,8	22,0	24,4	63,3	54,8
Fonction publique territoriale ¹	8,3	7,9	12,0	13,8	79,7	78,3
Fonction publique hospitalière ²	14,1	13,8	37,9	37,1	48,0	49,1
Trois fonctions publiques	12,1	13,8	22,3	23,4	65,6	62,8

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

1. Répartition par catégorie de tous les emplois, principaux et secondaires, appliquée aux emplois principaux.

2. Pour 2003 : répartition par catégorie observée en 2002.

Champ : hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois-jeunes). Emplois principaux.

Sources : Insee, Drees, DHOS.

La structure hiérarchique des fonctions publiques territoriale et hospitalière reste stable

La proportion de cadres A est plus faible dans la territoriale (8 %) et l'hospitalière (14 %) que dans la fonction publique de l'État.

C'est le personnel médical des hôpitaux qui tire vers le haut la part de cadres de la FPH puisque, par définition, cette catégorie de personnel, qui représente près de 10 % des effectifs de la FPH, appartient dans sa totalité au niveau A. Parmi le personnel titulaire non médical, la catégorie A ne représente que 4 % des effectifs. Une partie de ces cadres sont recrutés comme non-titulaires. En effet, dans la FPH comme dans la FPT, les cadres sont plus nombreux parmi les non-titulaires que parmi les fonctionnaires : on compte 4 % de cadres chez les fonctionnaires dans la FPH, 7 % chez les non-titulaires, dans la FPT les proportions sont respectivement de 7 et 12 %.

Tableau 24 : Répartition des titulaires et non-titulaires de la FPT et la FPH par catégorie hiérarchique

	A en %	B en %	C en %
Fonction publique territoriale ⁽¹⁾			
Titulaires	7,2	14,1	78,7
Non-titulaires	11,9	15,3	72,8
Assistants maternelles	0,0	0,0	100,0
Total FPT	7,9	13,8	78,3
Fonction publique hospitalière ⁽²⁾			
Titulaires	3,8	43,1	53,1
Non-titulaires	7,3	28,5	64,2
Médecins	100,0	0,0	0,0
Total FPH	13,8	37,1	49,1

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

⁽¹⁾ Répartition par catégorie de tous les emplois, principaux et secondaires, appliquée aux emplois principaux.

⁽²⁾ Répartition par catégorie observée en 2002.

Champ : hors bénéficiaires d'emplois aidés (CES, CEC, emplois-jeunes). Emplois principaux.

Sources : Insee, Drees, DHOS.

Les communes regroupent 64 % des agents territoriaux. Il est donc normal que la majorité des cadres A de la FPT s'y trouvent aussi. Cependant les A ne représentent que 6 % de l'emploi des communes et établissements communaux. Ils sont particulièrement peu nombreux dans les communes de 3 500 à 5 000 habitants (3,3 %), plus représentés dans les départements et les établissements départementaux, notamment dans les centres de gestion et les conseils généraux (13 %) et dans les organismes intercommunaux (12 %) ¹. C'est à l'échelon régional qu'ils sont relativement

1. *Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2001*, DGCL et CNFPT sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

plus nombreux : ils forment plus du tiers du personnel des régions et des conseils régionaux. Beaucoup de ces cadres, notamment au niveau de la région, sont des agents contractuels ; les cadres d'emplois ne permettent pas toujours de recruter les nouvelles compétences dont ces organismes ont besoin.

Les trois quarts des agents de catégorie C travaillent dans les communes et établissements communaux. Quatre cadres d'emplois appartenant à cette catégorie (agents d'entretien, agents techniques, agents et adjoints administratifs) réunissent la moitié du personnel territorial. La filière technique qui regroupe la plupart des cadres d'emplois de catégorie C est la plus importante avec près de la moitié des effectifs, suivie de la filière administrative qui en regroupe près du quart.

Tableau 25 : Répartition des effectifs de la FPT par catégorie hiérarchique et type de collectivité en %

	A	B	C
Communes	6,4	10,2	83,4
Départements	12,9	31,0	56,1
Régions	36,9	16,7	46,4
Établissements publics locaux			
– Établissements communaux	3,5	12,9	83,6
– Établissements départementaux	6,8	18,1	75,1
– Établissements intercommunaux	11,7	13,8	74,5
– Autres collectivités (CCM et OPHLM)	10,8	11,9	77,3
Communes et établissements communaux	6,1	10,4	83,4
Départements et établissements départementaux	11,2	27,5	61,3
Établissements intercommunaux	11,7	13,8	74,5
Régions	36,9	16,7	46,4
Autres collectivités (CCM et OPHLM)	10,8	11,9	77,3
Total FPT	7,9	13,8	78,3

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.
 Champ : hors emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes).
 Source : Insee.

La structure hiérarchique de la territoriale et de l'hospitalière est relativement stable dans le temps : 8 % de cadres A en 1990 comme en 2002 dans la territoriale, 14 % dans l'hospitalière à ces deux mêmes dates.

Mais les importantes mesures de promotion professionnelle prises dans le cadre du protocole d'accord du 14 mars 2001 vont, à court et moyen terme, modifier la répartition par catégorie hiérarchique au profit de la catégorie A. En effet, la requalification d'une partie du corps des infirmières dans cette catégorie devrait accroître mécaniquement la part des A.

La fonction publique de l'État est plus qualifiée...

Les cadres A sont majoritaires parmi les titulaires des ministères civils (53 %). Même hors enseignants, la FPE reste plus qualifiée que les deux autres fonctions publiques et que le secteur privé. Sans les enseignants, professeurs de catégorie A ou instituteurs de catégorie B, les cadres représentent 19 % des fonctionnaires des ministères. Sur ces 168 000 cadres, 29 000 sont des cadres supérieurs dits A⁺. Ils font partie des corps techniques ou administratifs auxquels on accède par les « grandes écoles ».

La qualification de la FPE a été importante sur ces vingt dernières années : les catégories A, B et C étaient réparties en parts sensiblement égales dans les années 1980-1990, la structure par catégorie s'est déformée progressivement ensuite en faveur de la catégorie A. Celle-ci représentait 38 % des titulaires civils des ministères en 1992, 53 % en 2003. Dans le même temps la part des B

passait de 34 % à 16 %. Une bonne partie de cette progression résulte de la disparition progressive du corps des instituteurs de catégorie B remplacé par celui des professeurs des écoles de catégorie A. Sur cette période, 204 000 emplois d'instituteurs sont remplacés par 292 000 enseignants de catégorie A.

Tableau 26 : Répartition des titulaires civils des ministères par catégorie hiérarchique, en pourcentage

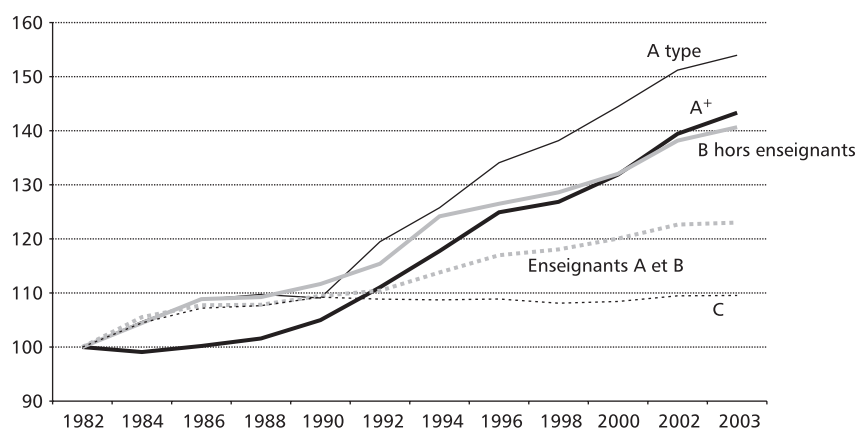
	Total			Hors enseignants et chercheurs		
	A	B	C	A	B	C
1982	32,1	34,0	33,9	15,1	18,5	66,4
1992	38,0	28,7	33,3	16,0	19,2	64,8
2002	52,1	17,4	30,5	18,6	21,2	60,2
2003	53,3	16,3	30,4	18,9	21,4	59,7

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation.
Source : Insee.

La part de A progresse également sans les enseignants, passant de 15 % en 1982, 16 % en 1992 à 19 % en 2003 parmi les titulaires civils des ministères soit une progression de plus du quart sur la période.

Cette progression du nombre de cadres n'est toutefois pas spécifique à la fonction publique de l'État. L'évolution est similaire dans le secteur privé. Sur une période longue qui s'étale de 1982 à 2002, l'étude réalisée par la Dares¹ à partir de l'enquête emploi repère une progression de 54 % des emplois des cadres pour l'ensemble des salariés. Elle est de 49 % hors enseignants dans la FPE. Cette progression est sensible dans la plupart des familles professionnelles les plus qualifiées. Parmi celles qui sont créatrices d'emploi, celle des cadres des trois fonctions publiques (hors enseignants) ne vient qu'au neuvième rang après les personnels d'étude ou de recherche, les informaticiens, les cadres administratifs ou commerciaux pour ne citer que les plus importants. Les enseignants du public comme du privé ne viennent dans cette étude qu'au quatorzième rang des cadres pour leur taux de croissance sur la période (22 %).

Graphique 9 : Titulaires civils des ministères par catégorie hiérarchique de 1982 à 2003



DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Source : Insee.

1. « Vingt ans de métiers : l'évolution des emplois de 1982 à 2002 », Département des métiers et qualifications, *Premières Synthèses*, n° 43.2, octobre 2004, Dares.

En dehors des enseignants, la progression des cadres est surtout marquée chez les personnels non enseignants des établissements scolaires, dans les services déconcentrés de l'Éducation nationale, dans la Police nationale et dans les administrations centrales. La progression est presque aussi importante pour l'encadrement supérieur (dit A⁺) que pour les cadres dits « A type » des filières techniques et administratives.

... et plus diplômée

Cette qualification des emplois s'accompagne d'une augmentation du nombre de diplômés. L'augmentation du niveau d'éducation est un phénomène général, qu'il s'agisse des cadres, des professions intermédiaires ou des employés. Dans la population active, la proportion d'actifs n'ayant aucun diplôme ou seulement le brevet des collèges a chuté de 54 % à 30 % en vingt ans. Comme le soulignent Fougère et Pouget ¹, le niveau de diplôme progresse dans des proportions comparables dans le secteur public et le secteur privé. Toutefois, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur long a plus augmenté dans le public que dans le privé. La proportion de titulaires d'au moins une licence est aujourd'hui le double de ce qu'elle est dans le secteur privé.

Les nombreux recrutements d'enseignants et de cadres techniques, administratifs ou de magistrats réalisés sur ces vingt dernières années expliquent en partie ce phénomène puisque le niveau exigé pour passer un concours de catégorie A de la fonction publique est au moins la licence. La proportion de diplômés du supérieur parmi les cadres de la FP passe de 66 à 76 % entre 1982 et 2002, mais on trouve aussi des diplômés de l'enseignement supérieur long en plus grand nombre parmi les professions intermédiaires où le niveau de diplôme est, pour la plupart des concours, celui du baccalauréat.

1. « L'emploi public s'est-il diversifié ? Sexe, niveau d'étude, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales », Denis Fougère, Julien Pouget, contribution au rapport de Dominique Versini.

Chapitre 3

D'autres angles pour l'analyse de l'emploi public

Ce chapitre propose d'autres angles pour compléter l'analyse de l'emploi public. Il présente une synthèse des principales études réalisées depuis 2003 sur l'emploi public, et particulièrement celles commandées par l'OEP pour alimenter la réflexion du conseil d'orientation. Ces études apportent des éléments de connaissance sur les problématiques actuelles de pilotage de la fonction publique.

Tout d'abord, le choc démographique et les départs massifs à la retraite dans les années à venir posent la question du recrutement, de l'attractivité de la fonction publique, de la gestion des ressources humaines et de leur localisation. La mobilité des fonctionnaires, qui avait été étudiée dans le rapport précédent de façon générale, est précisée plus spécifiquement pour les agents des collectivités territoriales ; la localisation de l'emploi public est abordée en revanche pour la première fois.

Ensuite, les avancées de la connaissance de l'emploi des personnes handicapées sont présentées. En effet, la meilleure comptabilisation des personnes handicapées devient, dans le cadre de la nouvelle loi, une impérieuse nécessité.

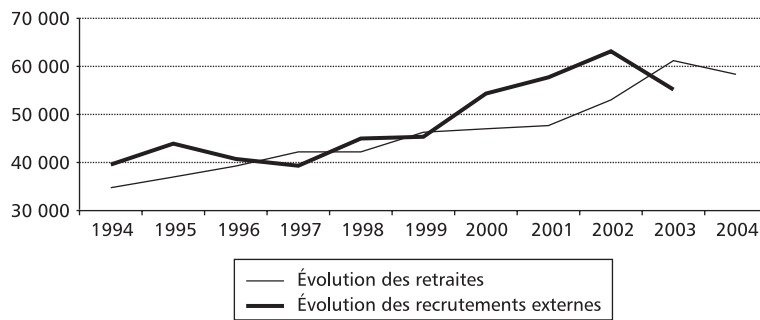
L'attractivité de la fonction publique en question face au choc démographique

Les recrutements dans la fonction publique de l'État ne dépendent qu'en partie des départs à la retraite

Parmi les concours organisés par la fonction publique de l'État, seuls les concours externes permettent d'accueillir des personnes extérieures à l'administration, le plus souvent des jeunes sortant du système scolaire. Le nombre de recrutements suit sensiblement l'augmentation des départs à la retraite, comme le montre le graphique. Cependant, si le volume d'emplois proposés chaque année par l'administration résulte du besoin de renouvellement des effectifs à la suite des départs en retraite, il dépend également de la volonté d'allouer plus ou moins de ressources à tel ou tel secteur de la FPE (Fougère et Pouget ¹, 2003). En 2003, 55 000 personnes ont rejoint la FPE après avoir réussi un concours externe, soit 8 000 de moins qu'en 2002.

1. « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », Denis Fougère et Julien Pouget, *Économie et Statistique*, n° 369-370-2003, Insee.

Graphique 1 : Évolution du nombre de mise à la retraite annuelle et des recrutements externes



Source : DGAFP, Service des pensions.

En 2003, le niveau de recrutement baisse dans tous les ministères à l'exception du ministère de la Justice. Ce dernier a organisé un recrutement exceptionnel de 2 500 surveillants de l'administration pénitentiaire.

Les postes de catégorie A représentent 63 % des recrutements externes, ceux de B et C respectivement 9 % et 28 % au total. Compte tenu de la place de l'Éducation nationale dans la FPE, les enseignants représentent plus de la moitié des recrutements effectués (58 % environ) et 90 % des agents de catégorie A.

Hors Éducation nationale, le ministère de l'Intérieur représente 30 % des recrutements externes ; un agent de catégorie C sur trois est embauché au ministère de l'Intérieur, essentiellement à la Police nationale comme gardien de la paix. Entre 2002 et 2003, les recrutements au ministère de l'Intérieur ont diminué de près de 15 %. La diminution a été du même ordre de grandeur pour le concours externe des gardiens de la paix. Les recrutements externes au ministère de l'Équipement ont diminué quant à eux de 45 % par rapport à 2002. On a recruté par exemple 520 agents d'exploitation des travaux publics de l'État en 2003 contre 1 350 en 2002 ; les recrutements exceptionnels d'attachés administratifs des services déconcentrés, de contrôleurs et d'ingénieurs des travaux publics n'ont pas été organisés en 2003. Les recrutements ont également baissé au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, notamment à la direction du Trésor : 180 inspecteurs (320 en 2002), 340 contrôleurs (790 en 2002). Le recrutement d'agents de recouvrement du Trésor n'a pas eu lieu. Les établissements publics scientifiques et techniques sont également concernés par cette diminution : 1 030 agents recrutés en 2003 contre 1 200 en 2002.

Les lauréats sont aujourd'hui surqualifiés

Plus de sept lauréats sur dix, pour lesquels on connaît le niveau de diplôme, possèdent au moins une licence. Ce n'est pas étonnant puisque plus de 60 % des recrutements s'effectuent en catégorie A, où le niveau de diplôme exigé au minimum est celui de la licence. Mais force est de constater que, hors Éducation nationale, le nombre de candidats reçus, ayant une licence et plus, est supérieur en catégorie B et C qu'en catégorie A (2 940 contre 2 230). Pour les concours B et C, trois lauréats sur quatre ont un diplôme supérieur à celui exigé. À l'Économie et aux Finances, ministère très attractif, sept contrôleurs des impôts sur dix, et sept contrôleurs du Trésor sur dix, sont titulaires d'une licence, alors que le diplôme exigé pour ces concours est, comme pour la plupart des concours externes de catégorie B, le baccalauréat. La situation est la même à la Police nationale et à la Justice.

On observe la même surqualification pour les concours de catégorie C. La plupart sont ouverts sans condition de diplôme. Pour d'autres, le niveau exigé est celui du BEPC ou du CAP. Pourtant, en 2003 encore, 63 % des recrutés en catégorie C ont un diplôme supérieur à celui exigé et 10 % au moins une licence. À la Justice, 69 % des surveillants de l'administration pénitentiaire sont bacheliers. Au dernier recrutement d'adjoints administratifs du ministère de l'Économie, sept lauréats sur dix sont titulaires du baccalauréat et parmi eux 31 % ont une licence.

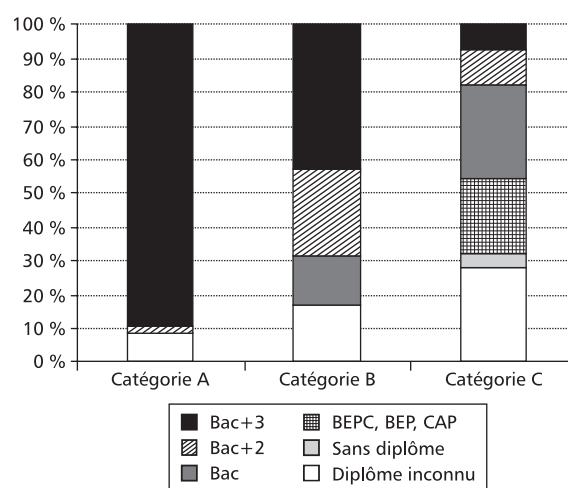
Cette surqualification des « entrants » dans la fonction publique n'est pas récente. Une étude de Denis Fougère et Julien Pouget, présentée en annexe 2 de ce rapport, montre que sur « l'ensemble des vingt dernières années, les diplômés¹ de l'enseignement

supérieur long sont largement majoritaires parmi les jeunes cadres de la fonction publique (catégorie A – hors professeurs des écoles). Leur part a même augmenté, passant de 74 à 87 % entre 1982 et 2002. Autrement dit, la probabilité d'accéder au statut de cadre de la fonction publique est aujourd'hui très faible pour un jeune actif qui ne serait pas titulaire d'un diplôme du supérieur. Parmi les jeunes cadres du secteur privé, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur long a également crû très significativement, passant de 48 à 71 % pendant la même période ; mais elle reste inférieure à celle observée dans la fonction publique, où le niveau d'éducation reste plus déterminant pour accéder au statut de cadre que dans le secteur privé, du fait notamment du mode de recrutement par concours. Cette très forte évolution s'est faite au détriment des bacheliers et des titulaires de diplômes inférieurs au baccalauréat.

Cette baisse de la proportion des personnes les moins diplômées (titulaires d'un brevet des collèges ou d'aucun diplôme) est surtout spectaculaire parmi les jeunes ouvriers et employés de la fonction publique. Leur part a été divisée par presque 2,5 en vingt ans, puisqu'elle est passée de 49 à 21 %. Cette très forte baisse s'est opérée au bénéfice des titulaires d'au moins le bac, dont la part a triplé, passant de 14 à 44 %. Ce mouvement a été particulièrement accentué au cours des années quatre-vingt-dix : entre 1992 et 2002, la part des diplômés du supérieur parmi les jeunes salariés ouvriers ou employés de la fonction publique est ainsi passée de 1 à 5 % ; celle des titulaires d'un diplôme de niveau bac + 2 est passée de 4 à 11 %. Les emplois les moins qualifiés de la fonction publique ont ainsi été de plus en plus occupés par des personnes surdiplômées. C'est sans doute là un effet de la forte récession du début des années quatre-vingt-dix, qui a amené des personnes assez, voire, très diplômées à se porter candidates à des emplois peu qualifiés de la fonction publique, peut-être faute de débouchés suffisants dans le secteur concurrentiel (Fougère et Pouget, 2003).

On observe également dans le secteur privé une augmentation de la qualification moyenne des employés et des ouvriers de moins de 35 ans, mais dans des proportions relativement moindres. En vingt ans, la part des personnes titulaires d'un brevet ou d'aucun diplôme est ainsi passée de 51 % à 27 %, principalement au bénéfice des titulaires d'un diplôme de niveau bac + 2 ou de niveau bac ».

Graphique 2 : Les niveaux de diplôme aux concours externes en 2003



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

1. Les auteurs observent les diplômes des jeunes salariés de 18 à 35 ans qui constituent l'essentiel des entrants sur le marché du travail.

Les personnes ayant des parents immigrés sont sous-représentées

Cette surqualification des jeunes recrutés par concours dans la fonction publique s'accompagne d'une surreprésentation des enfants de fonctionnaires. La transmission du statut dans la fonction publique a été mise en évidence dès 1986 (De Singly, Thélot ¹) ; la situation est restée relativement stable depuis.

Cette même étude de Fougère et Pouget (annexe 2) montre que les personnes françaises âgées de 18 à 65 ans nées en France de parents immigrés, c'est-à-dire dont l'un ou l'autre de leurs parents est immigré sont, quant à elles, sous-représentées dans la fonction publique. « Cette sous-représentation semble légèrement plus importante que celle observée dans le secteur privé. Elle est accrue pour les personnes qui ont deux parents immigrés, et plus encore pour celles dont les deux parents sont d'origine maghrébine. Ces dernières ne représentent que 1,0 % des salariés du privé, et 0,6 % des salariés du public [alors qu'elles représentent 1,3 % de la population de référence : c'est-à-dire la population française âgée de 18 à 65 ans née en France]. Un quart des actifs occupés n'ayant aucun parent immigré sont salariés du public, mais seulement 16,5 % de ceux qui ont deux parents immigrés, 16,3 % quand leurs parents sont originaires d'un pays d'Europe et 17,1 % quand ils sont originaires d'un pays du Maghreb.

Une partie de ces écarts renvoie aux différences entre les niveaux de qualification de ces diverses populations. Toutefois, même à niveau de diplôme équivalent, les personnes ayant des parents immigrés ont moins souvent des parents fonctionnaires (et plus souvent des parents ouvriers du privé) que ceux n'ayant aucun parent immigré. Au-delà du capital scolaire, certains aspects de capital humain transmis par les parents peuvent s'avérer déterminants pour choisir de se présenter à un concours de la fonction publique et le réussir. Ces aspects font certainement en partie défaut aux enfants d'immigrés. Même si la taille de l'échantillon étudié rend difficile une analyse plus fine, il apparaît qu'à diplôme, âge et profession du père équivalents, ces derniers ont une probabilité moindre d'obtenir un emploi et d'être salarié de la fonction publique. Ce phénomène est, là encore, plus accentué pour les personnes ayant leurs deux parents immigrés que pour celles qui n'en ont qu'un.

L'accès à la grande majorité des emplois publics est subordonné à la réussite d'un concours, réussite elle-même très conditionnée par le niveau d'éducation. Ce mode d'accès, assez différent des modalités de recrutement observées dans le privé, garantit une certaine équité parmi les candidats et exclut en théorie toute forme de discrimination, puisqu'il est anonyme, du moins en ce qui concerne les épreuves écrites. On ne dispose ici que de données concernant les personnes qui sont entrées ou non dans la fonction publique, mais pas d'informations concernant spécifiquement les candidats à ces concours. On peut néanmoins formuler l'hypothèse que la sous-représentation observée dans la fonction publique serait également observée (éventuellement dans des proportions différentes) parmi les candidats. Dès lors, cette sous-représentation pourrait sans doute être en partie comblée par des efforts particuliers concernant les dispositifs d'information, d'orientation, d'accompagnement et de préparation aux concours de la fonction publique, parallèlement à l'amélioration du niveau d'éducation proprement dit ».

L'urgence démographique est commune aux trois fonctions publiques...

La question du niveau et de la diversité du recrutement de la fonction publique se pose car les agents de la fonction publique, plus âgés que ceux du privé, vont partir nombreux dans les années à venir.

Avec les départs massifs à la retraite des générations nombreuses d'après-guerre, on sait que la tendance d'évolution de la population active s'inversera d'ici quelques années. Les jeunes actifs

1. De Singly F., Thélot C., *Gens du public, gens du privé : la grande différence*, Dunod, Paris, 1989.

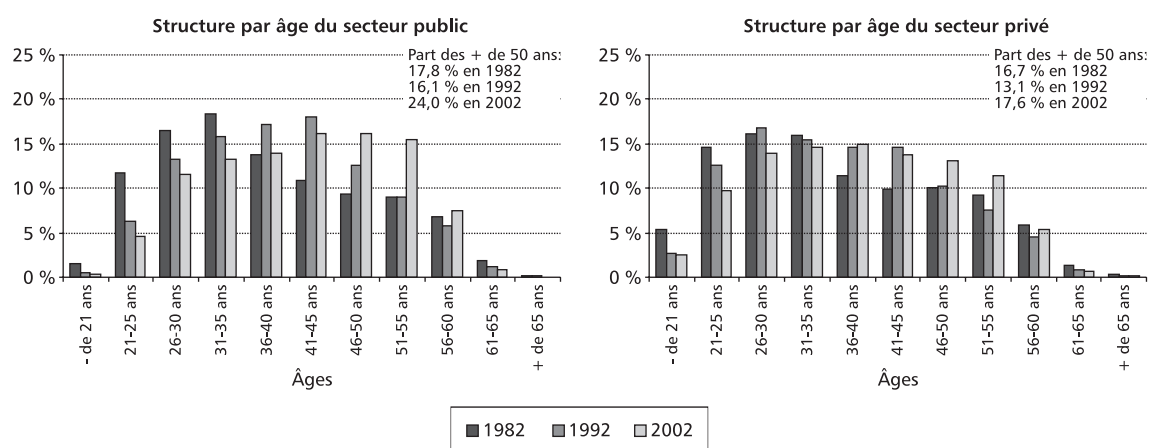
qui ont commencé à entrer sur le marché du travail au milieu des années quatre-vingt-dix sont eux issus de générations moins nombreuses.

Quel que soit le scénario macroéconomique retenu, la France connaîtra une baisse de sa population active, plus ou moins tôt selon les hypothèses macroéconomiques et réglementaires retenues.

Dans ce contexte macroéconomique, les différents secteurs d'activité ne seront toutefois pas impactés dans les mêmes proportions, comme le montre Audrey Baëhr dans son étude sur « l'impact du choc démographique » présentée en annexe 3 du rapport. Le secteur public devrait en effet connaître plus rapidement et plus intensément des départs massifs à la retraite.

L'examen des pyramides des âges des agents de la fonction publique et du secteur privé permet de rendre compte de cette situation. Dans la fonction publique, la part des plus de 50 ans est en effet supérieure de 6,4 points à celle observée dans le privé (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Évolution de la structure par âge des salariés des secteurs public et privé



Source : Insee Enquête emploi

Ce constat est le résultat d'évolutions différentes depuis le début des années quatre-vingt. Dans le secteur public, la part des plus de 50 ans est en 2002 de 6,2 points supérieure à celle de 1982 alors que dans le secteur privé, la part des plus de 50 ans observée en 2002 est proche de celle de 1982.

... mais plus marquée dans la fonction publique de l'État

Ces évolutions découlent des politiques de recrutement passées et de la dynamique des départs.

Dans la fonction publique de l'État, dont le niveau et l'augmentation du taux de 50 ans et plus sont les plus élevés, les recrutements ont été massifs entre 1968 et 1978 et ont pleinement profité aux générations du baby boom (âgées de 53-56 ans en 2002). Ils ont été en revanche considérablement réduits ensuite. La pyramide des âges s'en trouve dès lors très déformée avec un poids relatif élevé pour les classes d'âge les plus âgées. 31 % des agents titulaires civils de l'État ont atteint aujourd'hui l'âge de 50 ans.

L'âge moyen des titulaires des deux autres fonctions publiques est proche de celui des agents de l'État : 43,5 ans pour la FPT et 42,5 ans pour la FPH au 31 décembre 2002. Mais la part des agents de 50 ans et plus est en revanche inférieure : 28,9 % pour les fonctionnaires de la territoriale et 23,9 % pour les fonctionnaires de l'hospitalière (cf. graphique 4).

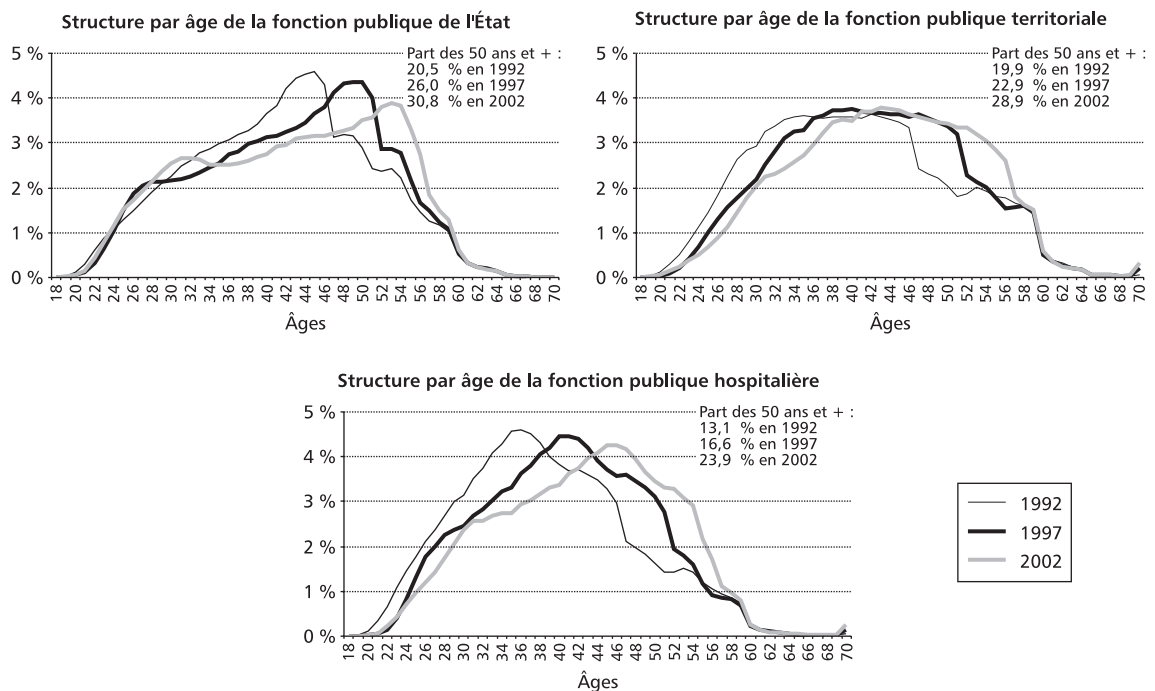
Dans la FPT et la FPH, le mouvement de forte croissance des effectifs a commencé dès 1963 et s'est poursuivi bien après que la tendance se soit interrompue dans la fonction publique de l'État. Les pyramides sont donc moins déformées vers les classes d'âge les plus élevées qu'elles ne le sont pour l'État. Pour la FPH, l'importance des départs précoces à la retraite contribue aussi à cette situation.

Dans la FPT, la forte croissance des effectifs s'est prolongée jusqu'en 1984, puis elle s'est tout d'abord paradoxalement ¹ ralentie avec les lois de décentralisation, entre 1984 et 1988, pour reprendre avec l'attribution de nouvelles missions. Cet étalement des recrutements explique la forme en tonneau des pyramides de la FPT. On note là aussi un vieillissement de la structure démographique avec une part des 50 ans et plus qui passe de 19,9 % en 1992 à 28,9 % en 2002.

Dans les établissements publics de santé de la FPH, malgré des recrutements importants jusque dans le milieu des années quatre-vingt, en 2002 la pyramide est « grignotée » à partir des 51-56 ans par des départs précoces dus notamment aux mécanismes de départs anticipés à la retraite pour deux raisons : d'une part, avec ses 40 % d'infirmiers parmi le personnel non médical, la FPH compte une part importante de ses effectifs en catégorie active ayant la possibilité de partir à la retraite dès 55 ans ; d'autre part, la possibilité offerte à toute fonctionnaire mère de trois enfants de liquider sa retraite dès qu'elle a accompli quinze années de service, avec le droit de cumuler sa pension avec un revenu d'activité, est utilisée par beaucoup de personnel soignant.

La relative jeunesse de la pyramide des âges de la FPH due à ces départs précoces ne doit néanmoins pas masquer les problèmes qu'aura à affronter la FPH comme les deux autres fonctions publiques pour renouveler ses personnels dans les années à venir : la part des 50 ans et plus, de 13,1 % en 1992, est passée à 16,6 % en 1997 pour atteindre 23,9 % en 2002.

Graphique 4 : Évolution de la structure par âge des titulaires des trois fonctions publiques



1. Les premières lois de décentralisation entre 1982 et 1984 stipulaient le transfert aux collectivités territoriales d'une partie du personnel des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (Ddass) et de certains services des directions départementales de l'Équipement (DDE). Avant la décentralisation, 98 000 agents départementaux étaient mis à disposition de services du ministère de l'Équipement. Avec la décentralisation, des services sont passés sous la tutelle des départements. Les agents territoriaux des services qui sont restés de la compétence de l'État ont pu choisir à partir de 1987 de devenir agents de l'État de sorte qu'au total les premières lois de décentralisation se sont soldées par une baisse des effectifs départementaux, et par une hausse des effectifs de l'État.

Les départs à la retraite seront importants dans les années à venir

Cette situation démographique n'est pas sans incidence sur les départs à la retraite futurs. Avant la réforme des retraites de 2003, les départs à la retraite devaient fortement s'accroître à partir de 2005. Si la réforme devait à terme inciter à l'allongement de la durée d'activité, elle ne modifiera pas toutefois la tendance à l'accélération des départs à partir du milieu de la décennie.

Dans la FPE, selon les estimations de la DGAFP avant prise en compte de la réforme des retraites, 45 % des titulaires civils auraient dû quitter leur fonction d'ici à 2015. Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, ils auraient dû être 38 % et 41 %.

Tableau 1 : Départs à la retraite prévus des titulaires des trois fonctions publiques d'ici 2015, en milliers (hors prise en compte de la réforme des retraites de 2003 et de la décentralisation)

	Effectifs au 31/12/2002 ¹	Départs en retraite ²					Cumul des départs de 2003 à 2015	Taux cumulés de départ par rapport à l'effectif 2002
		1995 (réalisation)	2000 (réalisation)	2005 (estimation)	2010 (estimation)	2015 (estimation)		
FPE – ministères civils	1 696	36,9	47,0	56,3	62,1	54,5	769	45 %
FPT	1 100	15,8	16,8	23,8	35,2	38,6	415	38 %
FPH	849	13,7	15,5	22,2	28,0	29,7	345	41 %

1. Pour FPH et FPT : stagiaires et titulaires affiliés à la CNRACL, cotisants ou non cotisants à la CNRACL. Pour FPE : titulaires des ministères civils.
2. Estimation avant réforme.

Sources : CNRACL pour FPH et FPT – Estimation du nombre de liquidants à partir de 2005. DGAFP pour FPE – Estimation des sorties définitives (retraites, CFA, démissions, décès...) à partir de 2003.

Note : l'écart observé pour la FPH notamment entre les effectifs 2002 de la CNRACL et de l'OEP tient au fait que des titulaires affiliés à la FPH ne travaillent pas tous dans des EPA de la FPH. En 2002, on comptait à la CNRACL 742 469 cotisants FPH et 1 002 880 cotisants FPT.

Ces résultats ne sont que peu modifiés lorsqu'on prend en compte l'effet de la réforme des retraites, même s'il est encore difficile d'évaluer quels seront les comportements des fonctionnaires dans ce nouveau contexte.

Les recrutements dans ce contexte vont s'accroître à un niveau de qualification élevé. Les cadres A sont les premiers à partir et les besoins de nouvelles compétences : utilisation des nouvelles technologies, pilotage, gestion financière, nécessaire dans le cadre de la réforme de l'État ne vont que s'accroître. Ces mêmes besoins existent dans les autres fonctions publiques mais aussi dans le privé.

La question se pose alors de savoir si les fonctions publiques, et notamment la FPE, pourront attirer les qualifications dont elles ont besoin sans pénaliser le fonctionnement de l'économie.

La fonction publique est aujourd'hui attractive...

Actuellement, la FPE absorbe déjà près de 30 % des jeunes sortants du système éducatif avec au moins une licence embauchés comme cadres A, B ou C (26 % simplement pour les seuls A). On estime que les besoins devraient augmenter d'au moins 5 points d'ici 2010 à structure de recrutement inchangée.

L'étude de Fougère et Pouget (2003) ¹ apporte des éléments de réponse à la question de l'attractivité de la fonction publique.

Ils analysent quelles sont les raisons qui conduisent les jeunes entrant sur le marché du travail à choisir le public plutôt que le privé. Pour cela, ils s'appuient, pour la période 1980-2000, sur le lien entre le taux de candidature aux principaux concours de la FPE et sur deux indicateurs économiques : le niveau de chômage des jeunes et l'écart de salaire de début de carrière entre le public et le privé. Ils montrent que l'attractivité de la FPE a un caractère cyclique et dépend de la conjoncture économique : le nombre de candidatures est significativement influencé par le taux de chômage des jeunes de moins de 29 ans quel que soit le niveau du concours. Les concours de niveau B et C sont les plus sensibles au niveau du taux de chômage.

1. Voir aussi l'étude de Julien Pouget, « Secteur public, secteur privé : quelques éléments de comparaisons salariales » – Insee Références – Les salaires en France, édition 2005.

Pour compléter cette première analyse, les auteurs, à l'aide d'un modèle de choix d'activité, montrent que l'accès à la fonction publique est essentiellement déterminé par le niveau de formation dans le public, moins dans le privé. La probabilité de se porter candidat est plus forte pour les femmes. Si celles-ci ont à peu près autant de chance que les hommes de réussir un concours de la fonction publique, elles en ont beaucoup moins pour leur entrée dans le secteur privé, surtout si elles sont peu diplômées. Pour les non-diplômés, hommes ou femmes, le différentiel de salaire est toujours favorable au public. Les femmes les moins qualifiées ont donc le plus intérêt à intégrer la fonction publique.

Pour les plus diplômés, le choix du secteur public est motivé en partie par un avantage salarial en début de carrière, même si les rendements salariaux des diplômés y sont faibles. Si le rôle du chômage dans la décision d'intégrer la fonction publique est plus fort en basse conjoncture, dans tous les cas l'écart salarial de début de carrière en faveur du public est déterminant. En fait, quels que soient le niveau d'éducation et le sexe, les jeunes salariés titulaires du secteur public ont, à caractéristiques individuelles données, toujours un intérêt financier à intégrer ce secteur.

... mais des tensions futures sur le marché du travail des plus qualifiés pourraient modifier la donne

Dans le contexte actuel de chômage élevé et d'écart salariaux favorables en début de carrière, la fonction publique apparaît ainsi attractive. Cette situation doit toutefois être examinée dans le contexte des prochaines années.

Comme le montrent les derniers travaux réalisés par la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) du ministère de l'Éducation nationale, des tensions sur le marché des cadres sont prévisibles ¹ (cf. annexe 3).

Sous une hypothèse de croissance moins porteuse que celle retenue dans son premier exercice ² (2 % de croissance en moyenne annuelle pour le scénario central, contre 3 % en moyenne annuelle pour ceux de l'exercice précédent), la DEP estime que les tensions sur le marché du travail bien qu'atténuées resteraient importantes pour les plus qualifiés.

Quelles que soient les hypothèses retenues concernant la gestion des ressources humaines (arbitrage plus ou moins favorable aux recrutements des jeunes sortant du système éducatif, mobilité professionnelle plus ou moins importante), les jeunes sortant avec un diplôme égal ou supérieur à bac + 2 seraient en nombre insuffisant pour satisfaire aux besoins de l'économie.

Une telle situation constitue un défi réel pour la fonction publique, à la fois :

- en tant qu'employeur, pour que les viviers de compétence soient au rendez-vous de ses besoins ;
- en tant que garant de l'intérêt général, pour que la satisfaction de ses besoins n'assèche pas le marché du travail, notamment le marché des cadres.

La mobilité dans la fonction publique territoriale : un enjeu pour la gestion des ressources humaines

Dans ce contexte, les trois fonctions publiques ont une exigence de performance, tant pour assurer des services de qualité aux usagers que pour faire appel au mieux au marché du travail.

Cela passe notamment par la mise en œuvre de plans opérationnels de Gpec (cf. chapitres 4, 5 et 6) permettant de définir exactement les besoins en compétences.

1. « Prospective emploi-formation » par Estelle Orivel, *Éducation & Formations* n° 68, mai 2004, DEP, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

2. « Les besoins en recrutement de jeunes sortant du système éducatif d'ici 2010 » par Claude Sauvageot, chef de la mission éducation-économie-emploi, *Éducation & Formations* n° 62, janvier-mars, DEP, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Les résultats de ce travail avaient été publiés dans le rapport de l'OEP de 2002.

Cela passe aussi par le développement d'une gestion des ressources humaines dynamique (meilleure professionnalisation des recrutements, reconnaissance des acquis de l'expérience, renforcement des politiques de formation, suivi des carrières – promotion, mobilité...).

L'Observatoire de l'emploi public accompagne cette politique en apportant des éléments de diagnostic sur l'impact des politiques mises en œuvre.

Dans le rapport de l'OEP de décembre 2003, les résultats de plusieurs études portant sur les mobilités avaient été commentés. Celle de Stéphanie Dupays (réalisée à partir des données de l'enquête emploi), donnait une première analyse des mobilités au sein des fonctions publiques comparativement à celles du secteur privé. Stéphanie Dupays notait notamment que, si la mobilité des agents de l'État et des collectivités locales est moins forte que celle observée dans le secteur privé, elle nourrit moins le chômage. Dans le secteur privé, la mobilité vers le chômage est plus forte qu'elle ne l'est dans le secteur public. Des études complémentaires portant sur la fonction publique de l'État (étude de Pierre Massal sur « le retour au pays des agents de l'État »¹, et d'Aline Pauron « La mobilité des agents titulaires de l'État »), mais aussi sur la fonction publique hospitalière (Sophie Audric et Xavier Niel « La mobilité des professionnels de santé salariés des hôpitaux publics »²) avaient été présentées.

Deux résultats connus : les femmes sont plus attirées que les hommes par la fonction publique territoriale...

L'étude jointe à ce rapport porte sur la fonction publique territoriale (annexe 5). Réalisée par Malik Koubi, de l'Insee, à partir des fichiers DADS établis par l'Insee³, cette étude redonne sans surprise des résultats aujourd'hui bien connus : les jeunes et les plus diplômés sont plus mobiles que les autres salariés, les femmes sont plus attirées par la fonction publique que les hommes (cf. encadré).

Dans le public plutôt des femmes, dans le privé plutôt des hommes

La mobilité des femmes est différente de celles des hommes. L'explication de cette différence de comportement réside en partie par le coût de la mobilité et le gain qui en résulte. Ceux-ci ne seraient pas les mêmes pour les hommes et les femmes. Dans le secteur privé, les femmes seraient moins mobiles car elles subissent des coûts plus importants lors d'une mobilité (Magnac). D'autres facteurs difficilement quantifiables interviennent également dans la décision de mobilité, comme les stratégies conjointes qui s'élaborent au niveau des couples.

Les femmes sont plus présentes dans les collectivités territoriales et en même temps plus attirées par ce secteur que les hommes (cf. tableau). Les mouvements dans les deux sens entre les deux domaines (secteur privé, secteur public) ont ainsi tendance à entretenir la surreprésentation des femmes dans les collectivités territoriales.

Répartition des salariés selon le sexe, en %

Domaine d'emploi l'année n et l'année n+	Femmes	Hommes	Ensemble
Colter->Colter	60,7	39,3	100,0
Colter->Privé	57,0	43,0	100,0
Privé->Colter	57,8	42,2	100,0
Privé->Privé	41,5	58,5	100,0

Lecture : ce tableau donne la répartition moyenne par sexe, sur la période 1991-2001, de différentes catégories de salariés, définies par leur domaine d'emploi (secteur privé, secteur public) deux années consécutives. Ligne 1 : parmi les salariés présents deux années consécutives dans les collectivités territoriales, 60,7 % sont des femmes.

Champ : salariés des collectivités territoriales et du privé.

Source : DADS 1991-2001.

Extrait de l'annexe 5

1. Voir aussi *Point Stat*, n° 6-2005, « Mobilité et retour au pays des agents de l'État ».

2. Étude publiée dans *Études et Résultats*, n° 169, Drees, avril 2002.

3. DADS : déclarations de données sociales que tous les employeurs publics et privés (hormis jusqu'à une date récente pour la fonction publique de l'État pour ses seuls fonctionnaires) sont tenus de renseigner chaque année (cf. chapitre 8).

... et les cadres plus mobiles

Lorsqu'on limite le champ de l'analyse aux seules personnes en emploi deux années consécutives, et donc que l'on exclut de l'étude les entrées/sorties vers le chômage ou l'inactivité, les salariés du privé restent plus mobiles que ceux de la fonction publique territoriale : ils changent plus souvent de lieu géographique et d'entreprise. En termes de distance parcourue lors d'un changement de lieu de travail, l'auteur note que ce sont les cadres qui parcourent les distances les plus importantes : « *quel que soit le domaine d'emploi [fonction publique territoriale – secteur privé], ce sont en fait les cadres qui effectuent le plus de mobilités de 100 km ou plus : dans les collectivités territoriales, 24 % de ceux qui ont connu une mobilité se sont déplacés de plus de 100 km (28 % dans le secteur privé), alors que parmi les employés et ouvriers, c'est le cas de seulement 14 % dans les collectivités territoriales et 17 % dans le secteur privé. Toutefois, si l'on se limite aux déplacements de moins de 100 km, on observe que les cadres des collectivités territoriales parcourent plus de kilomètres que ceux du privé, à l'inverse des autres groupes socio-professionnels. Dans les collectivités territoriales en effet, 34 % seulement des mobilités effectuées par des cadres sont de moins de 10 km, contre 45,5 % pour les ouvriers et employés et 48,1 % pour les professions intermédiaires. Dans le secteur privé au contraire, les déplacements effectués par les cadres sont à 40,5 % des déplacements de moins de 10 km, contre 32,7 % pour les professions intermédiaires et 34 % pour les employés et ouvriers.*

L'explication réside peut-être dans la structure du marché de l'emploi des collectivités territoriales, qui est très étendu géographiquement mais moins important en termes de volumes de postes offerts. Les cadres à la recherche d'un poste équivalent ou supérieur à celui qu'ils occupent sont sans doute obligés de consentir une mobilité plus importante dans les collectivités territoriales que dans le privé ».

Deux résultats novateurs : la structure par âge est en partie liée aux mobilités public/privé...

Cette étude aborde aussi deux questions importantes :

- celle de l'impact des mobilités croisées entre fonction publique territoriale et secteur privé sur la structure démographique (âge sexe et catégorie socioprofessionnelle) de ces secteurs ;
- celle des liens existants entre mobilité et évolution salariale.

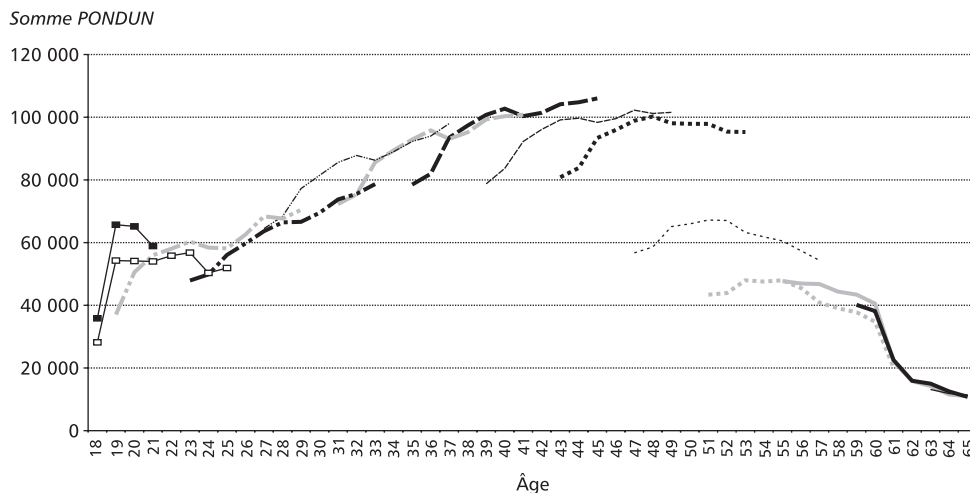
L'auteur met ainsi en évidence que les différences de caractéristiques (âge, sexe, catégorie socio-professionnelle) entre les mobiles qui vont de la fonction publique territoriale vers le secteur privé et inversement ne sont pas sans incidence sur la structure des deux domaines d'emploi. La structure par âge des deux domaines d'emploi (fonction publique territoriale/secteur privé) est en partie déterminée par ces mobilités (encadré).

Des caractéristiques qui influent sur les structures (âge, sexe et catégorie socioprofessionnelle) des deux domaines d'emploi

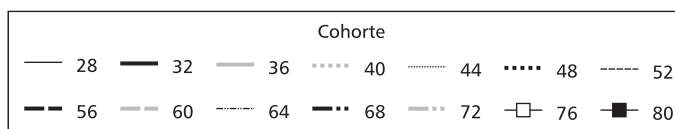
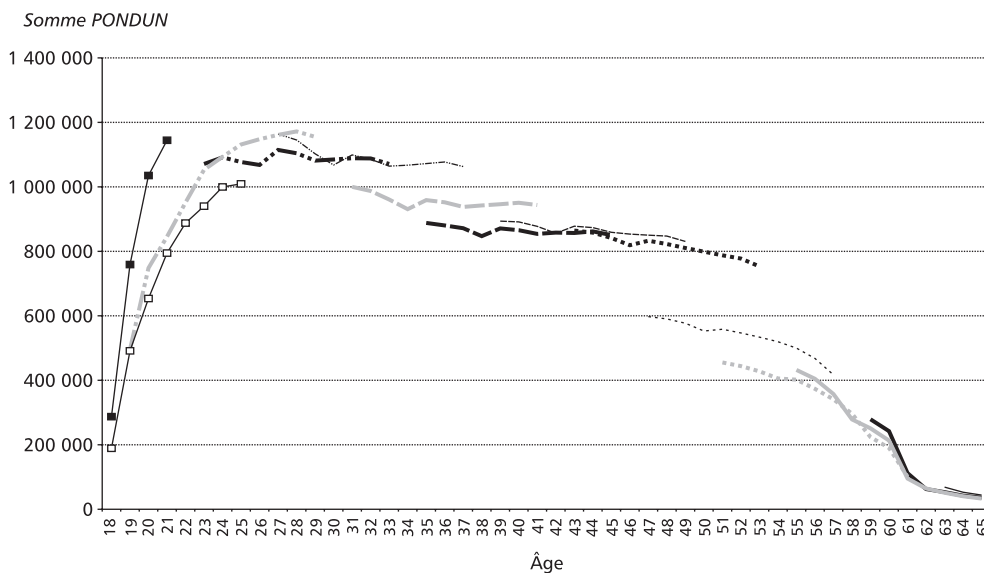
Les caractéristiques observables des salariés mobiles ne sont donc pas sans conséquences sur la structure des deux domaines d'emploi. Prenons par exemple la structure par âge, très différente entre le secteur privé et les collectivités territoriales (où les salariés âgés sont proportionnellement plus nombreux). La résultante des flux d'emploi entre collectivités territoriales et secteur privé tend à accroître ce phénomène car les salariés passant du privé aux collectivités territoriales sont plus âgés que ceux qui font le chemin inverse.

On comprend mieux le mécanisme si on raisonne sur un ensemble de salariés nés la même année. L'effectif des salariés d'une génération donnée, actifs dans les collectivités territoriales, a tendance à augmenter avec l'âge. À l'inverse le nombre de salariés actifs dans le privé appartenant à la même génération diminue avec l'âge. Cela signifie qu'une partie des salariés travaillant initialement dans le secteur privé passe progressivement dans les collectivités territoriales, sans que ce flux soit compensé par les salariés passant du public au privé. Les graphiques suivants illustrent le propos, en suivant l'effectif de plusieurs générations de salariés travaillant respectivement dans les collectivités territoriales et dans le secteur privé.

Effectif par âge de plusieurs cohortes de salariés travaillant dans les collectivités locales



Effectif par âge de plusieurs cohortes de salariés travaillant dans le secteur privé



*Lecture : ces deux graphiques représentent l'évolution des effectifs de plusieurs cohortes de salariés travaillant dans les collectivités territoriales ou dans le secteur privé. Une cohorte (ou génération) de salariés regroupe l'ensemble des salariés nés la même année. Chacune des courbes représente l'évolution de l'effectif d'une cohorte (repérée par sa date de naissance) en fonction de l'âge de cette cohorte (de 18 à 65 ans).
 Premier graphique, cohorte 1980, âge 18 ans : les salariés nés en 1980 étaient environ 38 000 à travailler dans les collectivités territoriales à l'âge de 18 ans (donc en 1998).*

... mobilité et salaire sont deux variables liées

L'auteur montre aussi qu'outre l'âge, le sexe, la catégorie socioprofessionnelle ou encore la région de travail et la taille de l'employeur, le niveau de salaire est déterminant pour la mobilité : sauf dans le cas du changement de domaine d'emploi des collectivités territoriales vers le privé, ce sont les salariés déjà les mieux payés dans leur catégorie qui sont les plus mobiles. Qui plus est, ces mobilités sont significativement corrélées aux évolutions salariales (cf. encadré).

Cette étude met ainsi en évidence le rôle que joue la mobilité dans la progression professionnelle. Comme l'étude de la DEP citée plus haut le précise, dans un contexte de tensions prévisibles sur le marché du travail, celle-ci constitue un des leviers pour desserrer la contrainte.

Une corrélation positive entre le fait d'être mobile et de connaître une progression salariale

Tous les types de mobilité sont positivement et significativement corrélés aux évolutions salariales, pour les salariés à temps plein en emploi pendant deux années consécutives. Les salariés qui changent au moins de commune voient leur salaire augmenter plus rapidement que les salariés immobiles, avec un gain plus important dans le secteur privé (+62,2 %) que dans les collectivités territoriales (+48,9 %). De même, un salarié des collectivités territoriales qui passe dans le privé voit son salaire augmenter presque deux fois plus vite (+88 % exactement) qu'un salarié comparable demeuré dans les collectivités territoriales. Le salarié qui fait le chemin en sens inverse est également gagnant mais la majoration n'est que de 41,9 %. C'est la mobilité géographique qui est la plus payante dans le secteur privé, alors que c'est le passage dans le privé qui est le plus payant pour un salarié des collectivités territoriales. Le changement d'employeur, mobilité la moins payante parmi celles envisagées ici, majore tout de même l'augmentation salariale de 23,7 % dans le secteur privé et de 31,2 % dans les collectivités territoriales.

On ne peut cependant pas démêler dans cette analyse le sens de la causalité qui existerait entre évolution salariale et décision de mobilité. S'il est logique qu'une mobilité choisie induise un surcroît de salaire, il est également probable que réciproquement, la perspective d'une prime salariale motive en partie la décision de mobilité.

Pour en savoir plus, voir l'annexe.

La localisation de l'emploi public : une première étude

La localisation de l'emploi public constitue un autre axe d'analyse important. Le défi démographique auquel sont confrontées les fonctions publiques et, dans une moindre mesure, le secteur privé, impose que l'on soit vigilant, sur le nombre et la qualité des recrutements, mais aussi sur leur localisation. Assurer un égal accès sur l'ensemble du territoire aux services publics constitue un enjeu majeur pour les pouvoirs publics.

L'étude d'Annie Brenot-Ouldali (cf. annexe 4) présente la situation actuelle et cherche à analyser les différences entre régions de taux d'administration publique (nombre d'agents des trois fonctions publiques par habitant) et de taux d'emploi public (nombre d'agents des trois fonctions publiques par actif occupé).

Le champ de l'étude

L'étude porte sur les agents des ministères, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux compris ainsi que sur les enseignants des établissements de l'enseignement privé sous contrat. Bien que les établissements d'enseignement privé sous contrat appartiennent au secteur privé, leurs enseignants sont rémunérés sur le budget de l'État et appelés à compter dans le plafond d'emploi du ministère de l'Éducation dans le cadre de la loi organique sur les lois de finances (Lof). Les emplois aidés (bénéficiaires de CES, de CEC, d'emplois jeunes) sont également inclus. L'étude est limitée à la France métropolitaine et les Dom, les problématiques étant différentes dans les autres territoires et à l'étranger. Compte tenu également de la spécificité de l'emploi des militaires, l'analyse porte, sauf mention contraire, sur l'emploi public civil.

Les taux d'administration sont différents entre les régions

Alors que le taux global d'administration publique (hors militaires) est de 8,1 % pour la métropole et les Dom, il varie selon les régions entre **9,6 % en Île-de-France** (9,4 % pour les Dom, 9,2 % pour la Corse et 8,8 % pour le Limousin et 8,4 % pour l'Auvergne) et **7,0 % pour Les Pays de la Loire** (7,1 % pour l'Alsace, 7,3 % pour Rhône Alpes, 7,4 % pour la Picardie, 7,5 % pour le Centre, 7,6 % pour la Lorraine et 7,7 % pour la Haute-Normandie) (cf. cartes 1, 2, 3 et 4).

Le taux global d'administration

Avec ses 5,3 millions de personnes travaillant dans les trois fonctions publiques, enseignants de l'enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés inclus, la France compte 8,6 agents publics civils et militaires pour 100 habitants au 31 décembre 2002. Hors militaires, le taux d'administration des personnels civils s'élève à 8,1 %.

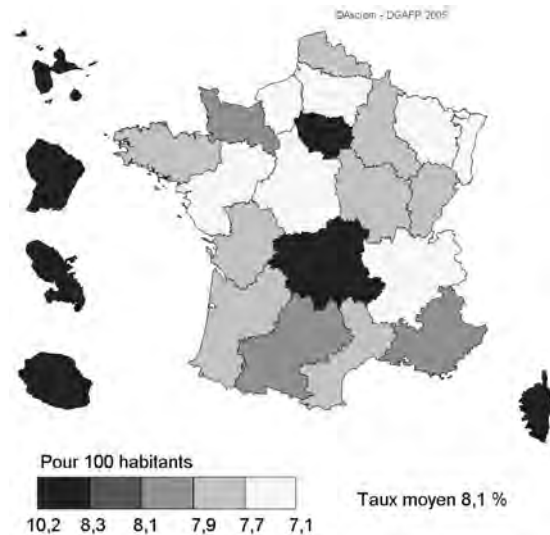
Effectifs des trois fonctions publiques et taux d'administration*

	Civils et militaires	Civils	Dont emplois aidés	Dont enseignants de l'enseignement privé sous contrat
Effectifs 3 FP	5 292 365	4 978 215	272 874	149 628
Taux d'administration en %	8,6 %	8,1 %	0,4 %	0,2 %
Effectifs FPE	2 719 209	2 405 059	93 908	149 628
Taux d'administration en %	4,4 %	3,9 %	0,2 %	0,2 %
Effectifs FPT		1 602 806	142 886	
Taux d'administration en %		2,6 %	0,2 %	
Effectifs FPH		970 350	36 080	
Taux d'administration en %		1,6 %	0,1 %	

* Les taux d'administration sont calculés à partir des effectifs réels.

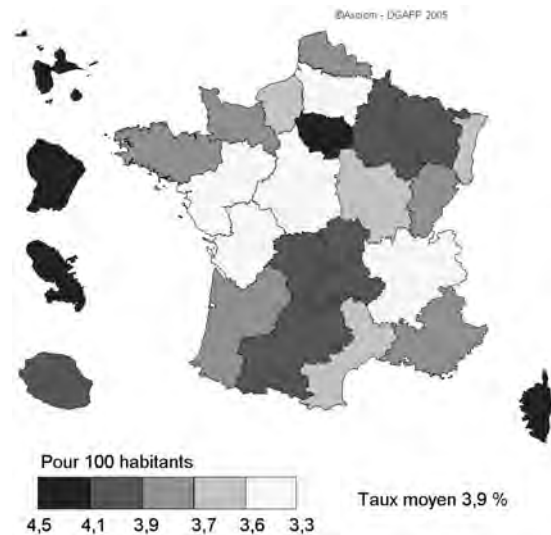
Hors Tom et étranger, y compris EPA, enseignants de l'enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés.

Carte 1 : Taux d'administration des trois fonctions publiques



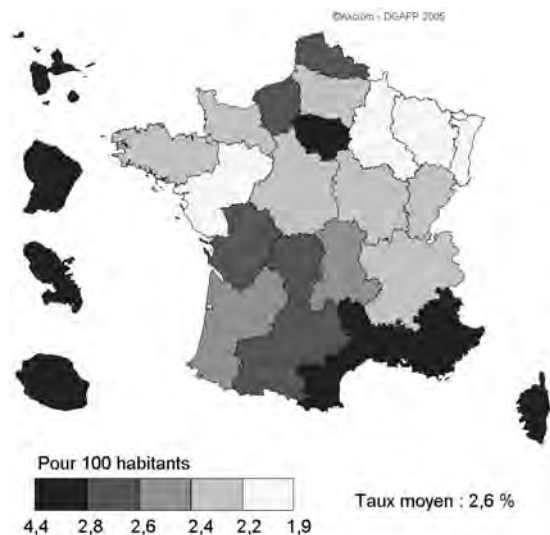
Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

Carte 2 : Taux d'administration de la fonction publique de l'État



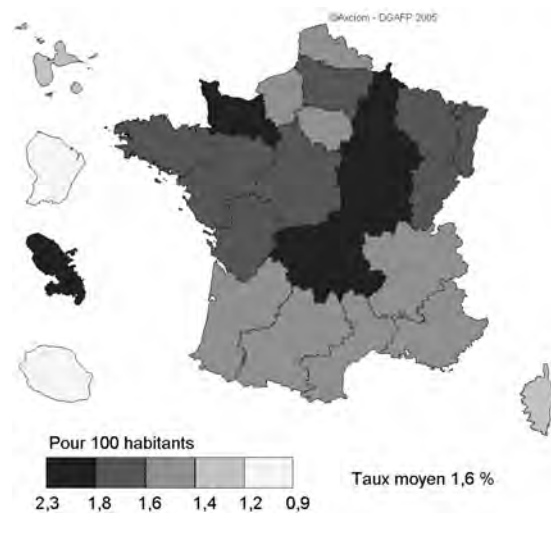
FPE y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

Carte 3 : Taux d'administration de la fonction publique territoriale



FPT y compris bénéficiaires d'emplois aidés.

Carte 4 : Taux d'administration de la fonction publique hospitalière



FPH y compris bénéficiaires d'emplois aidés.

Ces différences sont dues en partie aux écarts de densité démographique...

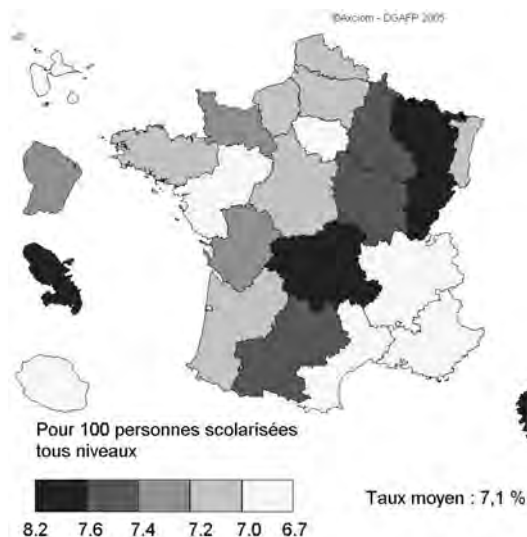
Une forte présence des fonctions publiques en Île-de-France, dans les Dom, en Corse, dans le Limousin et en Auvergne

La région capitale est caractérisée par la concentration des fonctions de conception en administration centrale qui s'ajoutent aux fonctions classiques des autres régions. La Corse, pour sa part, est une région montagneuse dont la densité de population est la plus faible de France (cf. carte 6). Dans les régions les moins denses (Corse, mais aussi Limousin et Auvergne), où les économies d'échelle ne sont guère possibles, le nombre d'agents publics par habitant est plus important qu'ailleurs. En effet, le maillage de l'ensemble du territoire en structures administratives nécessaires à l'égalité de traitement des citoyens se traduit par un volume d'emplois publics minimum.

Le maillage du territoire en enseignants

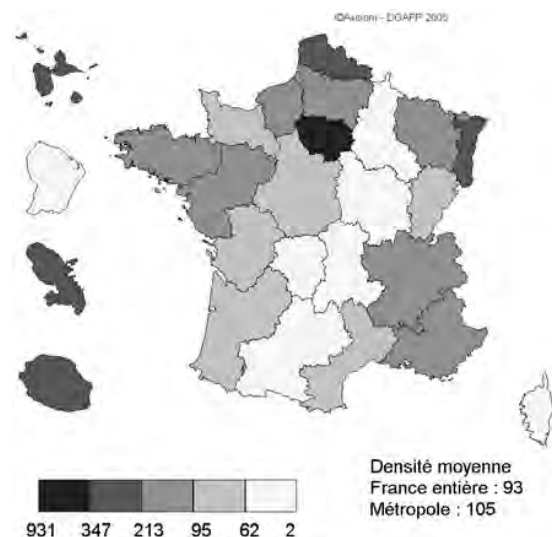
Compte tenu des particularités géographiques, du caractère rural ou urbain, de la densité, des réseaux routiers... certaines régions bénéficient plus que d'autres d'économies d'échelle. L'Île-de-France figure ainsi parmi les régions où le nombre d'enseignants par élève est le plus faible : 6,8 %, la proportion moyenne se situant à 7,1 % (cf. carte 5). Ce profil est partagé avec Rhône-Alpes, le Languedoc-Roussillon, les Pays de la Loire et Paca. Inversement, on observe un bandeau de régions où la proportion d'enseignants par rapport aux élèves est élevée (entre 7,5 % et 8 %) qui s'étend du Nord-Est à Midi-Pyrénées en passant notamment par l'Auvergne et le Limousin. C'est la « diagonale aride » qui associe une faible densité de population (cf. carte 6) et une situation de déclin démographique. La Corse, caractérisée par une très faible densité et un relief montagneux, vient en tête avec 8,1 enseignants pour 100 personnes scolarisées. Dans les Dom, où la situation est particulièrement contrastée, la Martinique affiche un rapport enseignants/élèves parmi les plus élevés (7,9 %).

Carte 5 : Proportion d'enseignants par rapport aux effectifs scolaires



Effectifs scolaires tous niveaux du préélémentaire au supérieur, y compris l'enseignement agricole.

Carte 6 : Densité de population



... mais aussi à la dynamique de la population...

Des taux d'administration plus faibles pour la Haute-Normandie, la Lorraine, le Centre, la Picardie, Rhône-Alpes, l'Alsace et les Pays de la Loire

Dans ces régions, qui comptent moins de 7,7 agents publics pour 100 habitants, c'est généralement la faiblesse de l'administration de l'État qui fait d'elles les régions les moins administrées. Seule exception, la Lorraine, où c'est la FPT qui explique le faible niveau d'administration.

En fait, dans les Pays de la Loire, l'Alsace et Rhône-Alpes, qui sont les régions les moins administrées, la population s'accroît plus fortement que dans beaucoup d'autres en raison de migrations internes et d'un solde naturel élevé. Aussi y a-t-il sans doute une certaine inertie de l'emploi public qui ne suivrait qu'avec retard la croissance de la population.

... et aux spécificités régionales

Autre fait notable à souligner la fonction publique territoriale est très présente dans le Sud-Est et la Corse, faiblement au Nord-Est...

Situation spécifique à la FPT, le Sud est relativement plus administré que le reste du pays, en dehors de l'Île-de-France, du Nord-Pas-de-Calais et de la Haute-Normandie.

Au sud d'une transversale allant des Pays de la Loire à Rhône-Alpes, les régions sont en effet plutôt mieux pourvues en agents territoriaux. On y trouve, dans la catégorie des régions les mieux pourvues, la Corse – première région métropolitaine pour son nombre d'agents territoriaux par habitant (3,2 %) –, Paca et le Languedoc-Roussillon (2,9 %).

En dehors de ces régions, on ne trouve que l'Île-de-France (3,1 %) et les quatre Dom (entre 3,3 % et 4,4 %) parmi les régions les plus fortement dotées en agents territoriaux.

Au nord-est de la France, la présence de la territoriale est en revanche très faible : 2,1 % en Champagne-Ardenne et en Lorraine, 1,9 % en Alsace, les régions frontalières de Franche-Comté et de Bourgogne et plus au sud, de Rhône-Alpes, étant à peine mieux pourvues (2,3 % au maximum).

... la fonction publique hospitalière est en revanche moins présente au Sud qu'au Nord

On compte 1,6 agent de la fonction publique hospitalière pour 100 habitants. Les régions situées au sud de la France ont des taux d'administration hospitalière plus faibles qu'au Nord. Mis à part le Nord-Pas-de-Calais, la Haute-Normandie et, fait remarquable, l'Île-de-France, les régions du nord du pays sont en effet beaucoup mieux dotées en agents de la FPH (entre 1,6 et 2,3 agents pour 100 personnes). En revanche, en Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Aquitaine, le taux d'administration hospitalière est de 1,5 %. C'est en Corse, Languedoc-Roussillon et Paca qu'on relève le taux le plus faible de la métropole : 1,4 %. Dans ces régions, l'offre de soins est plutôt fournie par le secteur privé. Les régions Paca, Languedoc-Roussillon, et Midi-Pyrénées sont, avec l'Île-de-France, celles où le nombre de médecins généralistes et spécialistes est le plus important de France.

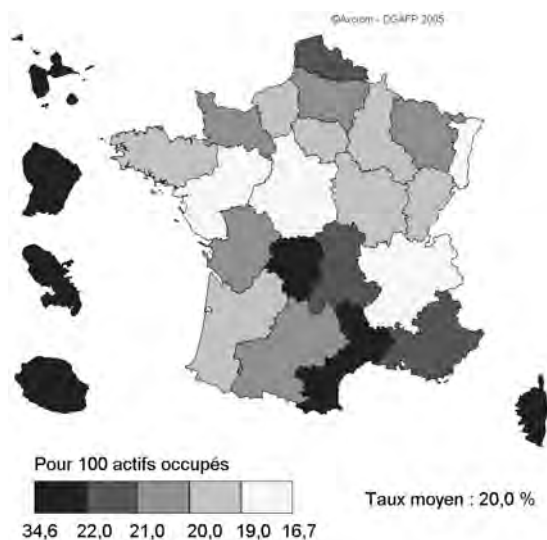
La Martinique figure parmi les régions les mieux dotées (1,8 %) mais, dans leur ensemble, les Dom ont une proportion d'agents hospitaliers très faible (1,2 agent pour 100 habitants).

Au final, l'emploi public occupe une place plus importante dans les régions touchées par le chômage

En moyenne, l'emploi public, y compris l'enseignement privé, représente 21,3 % de l'emploi total (actifs occupés des secteurs public et privé) lorsqu'on inclut les militaires et 20,0 % hors militaires.

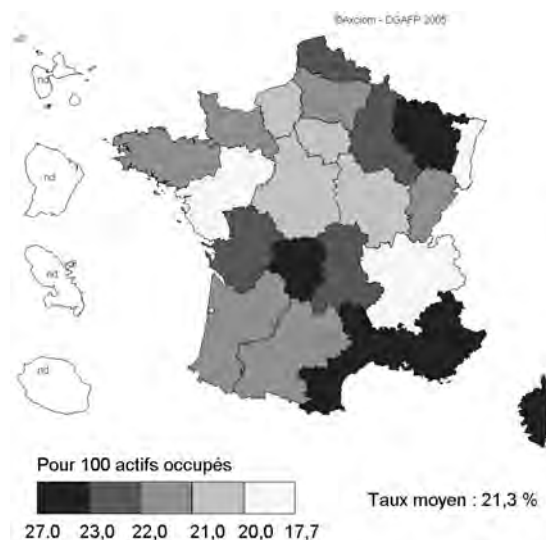
Dans les régions particulièrement touchées par le chômage telles que la Picardie, la Lorraine, Paca, le Nord-Pas-de-Calais et le Languedoc-Roussillon notamment, l'emploi public civil occupe une place relative plus importante dans l'emploi total (cf. carte 7) que dans la population totale (cf. carte 1). Inversement, l'Île-de-France, très fortement administrée par rapport à sa population, se place dans la catégorie des régions où la part d'emploi public dans l'emploi total est plutôt faible (19,6 agents civils pour 100 actifs) tant l'emploi dans le secteur privé est lui-même surreprésenté dans cette région.

Carte 7 : Part de l'emploi public civil dans l'emploi total



Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés, hors militaires.

Carte 8 : Part de l'emploi public civil et militaire dans l'emploi total



Emploi public y compris enseignement privé sous contrat et bénéficiaires d'emplois aidés et y compris militaires.

Une mesure plus complète de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés

Une meilleure comptabilisation des personnes handicapées va devenir dans les prochains mois une impérieuse nécessité. En effet, dans le cadre de la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le Gouvernement a prévu la création d'un fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. Ce dispositif, qui concerne les trois fonctions publiques, est calqué sur le modèle de l'Agefiph¹. Les employeurs des trois fonctions publiques pourront bénéficier des crédits du fonds pour financer des mesures destinées à favoriser l'insertion professionnelle. Ce fonds sera alimenté par les cotisations des employeurs qui accueillent moins de 6 % de bénéficiaires de l'obligation d'emploi. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce dispositif, il appartiendra donc aux administrations d'être en mesure de comptabiliser de manière plus précise les personnes handicapées qu'elles emploient.

Les trois fonctions publiques en font une de leurs préoccupations

Chacune des trois fonctions publiques, l'État, la territoriale et l'hospitalière, s'efforce déjà de mettre en place des outils statistiques qui permettent de mesurer le taux d'emploi de travailleurs handicapés tel qu'il a été défini par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987.

Pour la fonction publique de l'État, la DGAFP recueille chaque année l'information auprès des services de gestion du personnel des ministères et des établissements publics par l'intermédiaire d'une enquête. Pour la fonction publique territoriale, la DGCL en collaboration avec le CNFPT recueille les mêmes informations tous les deux ans auprès de collectivités territoriales de plus de vingt salariés dans le cadre du bilan social. Les derniers résultats disponibles portent sur l'année 2001. Pour la fonction publique hospitalière, la DHOS effectue une enquête auprès d'un échantillon de 200 établissements hospitaliers et en déduit une estimation plus générale.

1. Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Le taux d'emploi est à un niveau comparable dans les trois fonctions publiques. Dans la territoriale, le taux d'emploi de personnes handicapées s'élève en 2001, dans les collectivités employant au moins vingt agents, à 4,4 % (soit 44 000 bénéficiaires), taux légèrement supérieur à celui constaté pour l'État, qui est de 4,2 % hors Éducation nationale en 2003. Celui de l'hospitalière est estimé à 4,5 % en 2002. Ces taux prennent en compte les « emplois indirects », c'est-à-dire la valorisation en « équivalents bénéficiaires » de la passation de marchés avec des ateliers protégés.

Tableau 2 : Taux d'emploi dans les trois fonctions publiques

	Fonction publique de l'État (hors Éducation nationale) (2003)	Fonction publique territoriale (2001)	Fonction publique hospitalière (2002)
Taux légal d'emploi	4,2	4,4	4,5

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

Sources : enquête de la DGAFP auprès des directions de personnel des ministères, bilan social DGCL-CNFPT, enquête de la DHOS auprès d'un échantillon de 200 établissements.

Les accidentés du travail constituent la part la plus importante des bénéficiaires de l'obligation d'emploi pour la territoriale et l'État. Les handicapés Cotorep sont plus nombreux dans la FPT que dans la FPE (respectivement 35 % et 24 %), et le pourcentage d'anciens militaires y est plus faible (1 %).

Tableau 3 : Comparaison de la répartition par type de bénéficiaires pour l'État et la territoriale, en pourcentage

	Fonction publique de l'État (hors Éducation nationale) (2003)	Fonction publique territoriale (2001)
Handicapés Cotorep	24	35
Accidentés du travail ou maladie professionnelle	32	41
Fonctionnaires inaptes ou reclassés	27	23
Militaires	18	1

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

Sources : enquête de la DGAFP auprès des directions de personnel des ministères, bilan social DGCL-CNFPT.

Dans la fonction publique de l'État l'information est maintenant disponible dans la plupart des ministères...

Les réponses à l'enquête annuelle menée par la DGAFP auprès des ministères pour recenser les bénéficiaires de la loi en faveur de l'emploi des handicapés gagnent en régularité.

D'une part, les ministères répondent maintenant sur la quasi-totalité des effectifs de leur administration, alors qu'auparavant seulement quelques directions ou services pouvaient transmettre l'information. Pour 2003, l'enquête couvre (hors Éducation nationale) 85 % des effectifs de la fonction publique de l'État.

D'autre part, ceux-ci disposent d'une information plus complète sur les agents handicapés qu'ils recensent. Il est possible, pour 2003, de produire pour la plupart des ministères un indicateur de taux d'emploi voisin de celui qui est calculé par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité pour le secteur privé.

Des difficultés dans le dénombrement à l'Éducation nationale

Le recensement des personnes handicapées travaillant à l'Éducation nationale est particulièrement difficile en raison de l'importance des effectifs de ce ministère et de leur répartition sur plus de 8 000 sites. Des bases de données disponibles permettent un dénombrement de certaines catégories de personnel handicapé mais, en l'absence d'un système d'informations intégrant les données relatives au handicap, ces bases ne permettent pas d'obtenir des résultats

fiables et complets pour dénombrer les personnes en poste, qu'elles soient handicapées reconnues par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (Cotorep), allocataires temporaires d'invalidité ou personnes « reclassées » au cours de leur activité professionnelle. Pour remédier à cette situation, le ministère de l'Éducation nationale a mis en place en partenariat avec la DGAFP une série de mesures.

Le recensement des nouveaux bénéficiaires est effectué depuis 2002

Le ministère de l'Éducation nationale réalise comme les autres ministères une enquête auprès des services académiques pour dénombrer les personnes recrutées reconnues handicapées par la Cotorep et celles qui sont reclassées. Le nombre des nouveaux bénéficiaires de la loi « handicapé » par catégorie de handicap pour l'année 2002 a pu être ainsi intégré aux résultats sur le flux des bénéficiaires de la loi.

Une expérimentation en vraie grandeur est en cours dans les académies d'Amiens et de Clermont-Ferrand pour 2003-2004

Au cours de l'année 2003-2004, l'expérimentation a été faite dans deux académies (Amiens et Clermont-Ferrand). Au début de l'année 2004, l'ensemble des personnels de ces deux académies a reçu un document joint au bulletin de paye qu'il leur était demandé de retourner au service de médecine de prévention du rectorat. Ce document avait pour objet de recenser, en garantissant la confidentialité des données de nature médicale, toutes les personnes en situation de handicap, par catégorie, niveau d'exercice, nature et gravité du handicap. Il avait aussi pour but de permettre à des agents n'ayant jamais déclaré leur handicap de le faire et d'obtenir un rendez-vous au rectorat.

Malheureusement, le bilan de l'expérimentation n'a pas été très concluant. Si cette procédure a permis une sensibilisation des personnels, si certains agents porteurs d'un handicap se sont manifestés pour la première fois au service de médecine de prévention, si l'enquête a suscité une augmentation des demandes de reconnaissance Cotorep, il est apparu aux autorités académiques une sous-déclaration manifeste de la population en situation de handicap.

À titre d'illustration, Clermont-Ferrand a diffusé 23 000 questionnaires, obtenu 810 réponses dont la moitié émanant de personnes handicapées. Or, la proportion de handicapés y est sensiblement supérieure au 1,7 % qui résulte du rapport (400/23 000). Près de 300 personnes non reconnues par la Cotorep se sont spontanément déclarées en situation de handicap. À l'inverse, seulement 46 agents accidentés du travail ou atteints de maladies professionnelles ont répondu à l'enquête (sur 313 personnes connues au niveau de l'académie). L'académie de Clermont-Ferrand avait, dans une étude publiée en 1999-2000, estimé à 5 % la part des personnels handicapés (en incluant, il est vrai, un certain nombre de pathologies invalidantes qui dépassent la définition stricte du handicap).

D'autres méthodes de dénombrement sont actuellement à l'étude pour aboutir à un recensement des handicapés pour 2004

Plusieurs indicateurs de l'insertion professionnelle des handicapés

Taux d'emploi légal fonction publique

Ce taux permet d'évaluer la mise en œuvre de l'obligation faite par la loi. Tous les bénéficiaires de l'obligation d'emploi sont comptabilisés : handicapés Cotorep, fonctionnaires victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, mais aussi personnes recrutées par la voie des emplois réservés y compris les anciens militaires non titulaires d'une pension d'invalidité.

Taux d'emploi hors anciens militaires non titulaires d'une pension d'invalidité

Parallèlement au taux légal, un taux d'emploi ne prenant pas en compte les anciens militaires non titulaires d'une pension d'invalidité permet de mieux rendre compte de l'insertion des personnes effectivement handicapées.

Taux d'emploi à la manière du secteur privé

Un taux d'emploi calculé selon la méthode préconisée par le ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale pour le secteur privé facilite les comparaisons entre celui-ci et le secteur public. Le poids statistique de chaque agent bénéficiaire y est pondéré par différents critères comme la gravité du handicap, l'âge, le caractère nouveau du recrutement ou la durée du travail. Une même personne peut donc compter pour plusieurs unités bénéficiaires.

Taux d'entrée des nouveaux bénéficiaires

L'effort d'intégration des handicapés passe par la prise en compte des agents devenant handicapés après leur entrée dans la fonction publique (comme les agents reconnus inaptes, dont le poste a été adapté, ou les agents qui bénéficient de l'allocation temporaire d'invalidité), et du recrutement de personnes dont le handicap a été reconnu par la Cotorep. La part des nouveaux bénéficiaires de l'obligation d'emploi parmi les recrutements externes et les nouvelles reconnaissances est une autre mesure de l'effort des administrations.

Taux de recrutement

La part des agents reconnus handicapés Cotorep parmi les recrutements par concours externes et par contrats spécifiques peut être un bon indicateur de l'effort des administrations pour l'accès à la fonction publique des handicapés. Un taux de recrutement tel qu'il vient d'être défini permettrait d'observer dans le temps le niveau de l'effort fourni par les services dans ce domaine.

... et montre une stabilité du taux d'emploi

En 2003, les ministères de l'Équipement et de l'Environnement ont, pour la première année, recensé les travailleurs handicapés de leurs établissements sous tutelle. Dans cette configuration, en 2003, hors Éducation nationale, le taux légal d'emploi des travailleurs handicapés est de 4,2 %. Pour comparer ce taux à celui de 2002, il faut revenir à un champ identique, c'est-à-dire sans ces EPA. Sur le même champ, le taux passe de 4,2 % à 4,3 % des effectifs, si l'on inclut les 585 équivalents bénéficiaires qui correspondent à 8 millions d'euros de commandes des administrations au secteur protégé. Hors équivalents bénéficiaires, les personnes handicapées représentent 4,2 % des effectifs. Ces taux tiennent compte des anciens militaires non titulaires d'une pension d'invalidité. Sans les prendre en compte, le taux se situe à 3,6 %.

Selon la méthode de calcul du secteur privé, le taux d'emploi est estimé à 4,8 % en 2003. La Dares présentait pour les entreprises privées de plus de vingt salariés du secteur privé un taux de 4,1 % pour l'année 2000, dernière année disponible.

Quel que soit l'indicateur retenu, on observe une stabilité du taux par rapport à 2002.

Tableau 4 : Les différentes mesures de l'insertion des travailleurs handicapés en 2002 et 2003 dans la FPE, en pourcentage

	2002	2003
Présents au 31 décembre (hors Éducation nationale et EPA Équipement et Environnement)		
Taux légal d'emploi dans la fonction publique	4,2	4,3
Taux légal hors militaires*	3,5	3,6
Taux à la manière du privé	4,6	4,8

* Anciens militaires non titulaires d'une pension d'invalidité.
DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Source : enquête auprès des directions de personnel.

Taux nouveau champ 4,2

Les nouveaux bénéficiaires

Hors Éducation nationale, les nouveaux bénéficiaires sont moins nombreux qu'en 2002, année caractérisée par une hausse (3 162 en 2003 contre 3 279 en 2002), malgré le plus grand nombre de recrutements par contrats définis à l'article 27 de la loi 84-16 (de 801 en 2002 à 881 en 2003).

À l'Éducation nationale, le volume des recrutements augmente de 73 agents. Parmi les 940 nouveaux bénéficiaires, 360 sont des travailleurs Cotorep (241 en 2002). Les nouveaux bénéficiaires d'une ATI sont moins nombreux, comme dans les autres ministères. Le volume des agents reconnus inaptes, ou dont le poste a été adapté, est stable.

Tableau 5 : Nouveaux bénéficiaires en 2002 et 2003 de l'obligation d'emploi dans la fonction publique de l'État

	2002 (hors Éducation nationale)	2002 (avec Éducation nationale)	2003 (hors Éducation nationale)	2003 (avec Éducation nationale)
Total général	3 279	4 146	3 162	4 102
dont travailleurs handicapés Cotorep	1 134	1 375	987	1 327
<i>dont recrutés par contrat</i>	<i>690</i>	<i>801</i>	<i>652</i>	<i>881</i>

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

Depuis 2002, le dénombrement des nouveaux bénéficiaires de l'obligation d'emploi se fait dans tous les ministères. Il est donc possible de calculer des indicateurs visant à rapporter le nombre de nouveaux bénéficiaires à celui des recrutements externes et des agents titulaires nouvellement reconnus comme handicapés. Ces indicateurs permettent de mesurer l'effort d'accompagnement du handicap par les administrations.

Ainsi, en 2003, le taux d'entrée des nouveaux bénéficiaires est-il de l'ordre de 11,9 % (hors Éducation nationale) contre 9,7 % en 2002. Ce pourcentage s'élève à 5,6 % si l'on intègre l'Éducation nationale.

Le taux de recrutement de travailleurs handicapés Cotorep, rapport du nombre de nouveaux bénéficiaires handicapés Cotorep au nombre de recrutements réalisés par concours externe et contrats spécifiques, se situe, hors Éducation nationale à 5,2 % en 2003.

Tableau 6 : Taux d'entrée des nouveaux bénéficiaires en 2002 et 2003 dans la FPE, en pourcentage

	2002	2003
Taux d'entrée des nouveaux bénéficiaires de l'obligation d'emploi (hors Éducation nationale)	9,7	11,9
<i>dont taux de recrutement des handicapés Cotorep</i>	<i>4,5</i>	<i>5,2</i>
Taux d'entrée des nouveaux bénéficiaires de l'obligation d'emploi y compris Éducation nationale	5,1	5,6
<i>dont taux de recrutement des handicapés Cotorep</i>	<i>2,1</i>	<i>2,3</i>

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

Chapitre 4

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique territoriale

Dans la fonction publique territoriale, la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences relève d'acteurs multiples :

- des collectivités territoriales, elles-mêmes, au sein desquelles se décident les créations et suppressions de postes, et se définit la carrière des agents (promotion, sanction, mutation...);
- des différentes structures et instances spécialisées qui assurent, par les règles qu'elles édictent et les concours et formations qu'elles organisent, la fluidité du marché de l'emploi public territorial (DGCL, CSFPT, CNFPT et CDG ¹).

Les rapports de l'OEP de 2001, 2002, 2003 ont permis de présenter les démarches de Gpeec entreprises par ces différents acteurs, celles-ci contribuant à approfondir la connaissance prospective de l'emploi territorial.

On pourrait notamment citer les travaux d'analyse de l'emploi public territorial menés par le CNFPT ², les études développées en commun par la DGCL et le CNFPT à partir de l'exploitation nationale des bilans sociaux ³, les réflexions menées par le CSFPT (et notamment celles de sa formation spécialisée n° 1 ⁴) ainsi que les initiatives prises par les centres de gestion (cf. l'annexe 10 au rapport 2003) ⁵ et, enfin, les questionnements et les pratiques de grandes collectivités (l'enquête établie en 2001-2002 par l'Association des directeurs des ressources humaines des grandes villes de France est ainsi citée dans le rapport 2002). En 2004, ces travaux se sont poursuivis. On peut mentionner la publication des premiers résultats de la synthèse nationale bilans sociaux 2001 ou encore le rapport publié par la formation spécialisée n° 1 du CSFPT (« Pour une observation de l'emploi public territorial », du 27 octobre 2004).

Deux initiatives ont toutefois retenu l'attention cette année :

- l'organisation dans de nombreuses régions, à l'instar de celle lancée en 2003 en Alsace-Lorraine, de « Conférences régionales pour l'emploi territorial et la formation » ;
- l'actualisation, sous l'égide du CNFPT, du répertoire des métiers de la fonction publique territoriale (ce répertoire est disponible sur le site du CNFPT : www.cnfpt.fr).

1. Direction générale des collectivités locales, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Centre national de la fonction publique territoriale, centres départementaux et interdépartementaux de gestion de la fonction publique territoriale.

2. Analyse démographique, sectorielle, ou par cadres d'emplois. La plupart sont disponibles sur le site du CNFPT : www.cnfpt.fr. Cf. notamment les rubriques « métier » et « observatoire ». On peut citer à ce titre l'étude portant sur l'état des lieux des effectifs des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou encore le baromètre des offres d'emploi de niveaux A et B. Ce dernier projet a pris, au cours de l'année 2004, son rythme de production. Il permet de suivre les évolutions, par secteur et par trimestre, les annonces proposées dans la bourse nationale de l'emploi du CNFPT. Il facilite ainsi la connaissance des besoins en recrutement des collectivités, des profils recherchés et des dynamiques territoriales et sectorielles. Sur la base d'indicateurs systématiques, le baromètre des offres d'emploi cumule cinq types d'approche : sectorielle (ventilation des annonces en 36 secteurs d'activités), statutaire (catégories hiérarchiques et cadres d'emplois), institutionnelle (prise en compte du type d'employeur), territorialisée (répartition par regroupement de régions), par poste (profils recherchés et activités proposées).

3. Cf. notamment le site de la DGCL : www.dgcl.interieur.gouv.fr, rubrique « droit des collectivités » puis « bilan social ».

4. Cf., par exemple, le rapport « les diplômés de la vie : pour la reconnaissance de l'expérience professionnelle dans la fonction publique territoriale » du 22 octobre 2003.

5. « Les pratiques de gestion prévisionnelle des centres de gestion », texte présenté par l'Association des directeurs et directeurs adjoints de centres de gestion (ANDCDG).

Le développement des « conférences régionales pour l'emploi territorial et la formation »¹

Organisée en Alsace-Lorraine en juin 2003, la première « conférence régionale pour l'emploi territorial et la formation » a regroupé dans une action commune le CNFPT, l'ensemble des centres de gestion de la région et les grandes collectivités non affiliées. On peut considérer que cette initiative constitue un tournant pour la Gpeec dans la fonction publique territoriale, car elle pose les fondations d'une coopération régionale active entre les différents acteurs, pour l'amélioration de la gestion des ressources humaines.

En juillet 2005, dix régions et une interrégion avaient déjà organisé une conférence régionale de ce type², alors que d'autres sont prévues à plus ou moins brève échéance³. Le mouvement semble donc lancé – il est tout à fait synchrone avec la montée des interrogations quant au devenir de l'emploi public local⁴ –, mais la pérennisation de ce type de dispositif n'est pas encore tout à fait acquise. Par ailleurs, si ces conférences adoptent toutes des traits communs (poids des employeurs locaux, volonté de se baser sur des « diagnostics » concertés), de nombreuses nuances quant aux moyens mis en œuvre et aux orientations retenues ont pu être relevées.

De nombreux partenaires ont été associés à la démarche

On peut tout d'abord remarquer que l'initiative d'organiser ces concertations est fréquemment revenue à des groupements régionaux de centres de gestion, souvent en partenariat avec la délégation régionale du CNFPT. Faisant suite à diverses initiatives, notamment aux réunions régionales de présentation du bilan social organisées en 2004 par la DGCL et le CNFPT⁵, ces conférences se positionnent ainsi, au moins en partie, comme le prolongement des « concertations annuelles » rendues obligatoires depuis la loi du 3 janvier 2001⁶. Ainsi, le plus souvent régionale, l'assise de ces conférences ne recoupe-t-elle que partiellement le maillage administratif retenu pour l'organisation des concours. S'il ne constitue pas un réel handicap, ce décalage mérite cependant d'être souligné dans la mesure où l'ajustement des besoins de recrutement (actuels ou prévisionnels) avec la stratégie d'organisation des concours constitue, justement, un enjeu des conférences régionales.

Aux côtés des CDG et du CNFPT, d'autres partenaires ont été associés aux travaux. Par ordre décroissant de fréquence, on peut citer les collectivités non affiliées (le plus souvent pour des présentations d'outils de gestion⁷), d'autres employeurs publics⁸ (ou parapublics), les organismes chargés de la formation (universités, Enact) ou de la régulation de l'emploi (Onisep). Enfin, les

1. Cette synthèse a été établie à partir d'un texte élaboré par **Anthony Colombani**, responsable de l'analyse et de la prospective au CIG de la grande couronne et qui se base sur une collecte de documents présentés durant les conférences mentionnées ainsi que sur un document de synthèse de la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG).

2. Alsace-Lorraine, Bourgogne (seule région à avoir organisé deux conférences), Bretagne, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Limousin, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Poitou-Charentes et Picardie. Le nom de ces concertations n'est pas encore stabilisé, la référence explicite à la formation, par exemple, n'intervenant que dans certaines régions.

3. Des conférences régionales sont déjà programmées (3^e conférence en Bourgogne, 2^e en Alsace-Lorraine...) ou envisagées à moyen terme : Pays de la Loire, Île-de-France, Aquitaine (projet interrégional).

4. Parmi ces éléments structurant des débats, on peut notamment citer la perspective du « choc démographique », le devenir des recrutements territoriaux (CDI, Pacte...), les interrogations relatives à l'évolution des métiers et aux besoins prévisionnels en matière de compétence, les transferts de personnel... Très logiquement, ces thèmes se sont retrouvés (à des degrés divers) dans les conférences régionales.

5. Rappelons que le principe de ces conférences régionales a été annoncé par le président du CNFPT lors du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale du 18 décembre 2002.

6. Celle-ci précise : « Les centres de gestion réalisent une synthèse des informations mentionnées à l'alinéa précédent [i. e. créations et vacances d'emplois, avancement...] ainsi que de toutes autres données relatives à l'évolution des emplois dans les collectivités et établissements relevant de leur ressort et aux besoins [...], dans le but d'organiser une concertation annuelle auprès de ces collectivités et établissements et de contribuer à l'évaluation des besoins prévisionnels de recrutement ainsi que des moyens nécessaires à leur mise en œuvre. À ce titre, ils examinent plus particulièrement les demandes et propositions de recrutement et d'affectation susceptibles d'être effectuées sur la base du deuxième alinéa de l'article 25 [relatif à la mise à disposition] ».

7. Bourgogne : bilan de compétence et point sur l'apprentissage ; Limousin : recrutement et formation des cadres. Alsace-Lorraine : plan de gestion prévisionnelle des effectifs. De telles présentations ont également eu lieu en Rhône-Alpes, en Bretagne...

8. Représentants de la fonction publique de l'État, mais aussi de la fonction publique hospitalière ou d'entreprises publiques (France Télécom)...

conseils régionaux – toujours conviés, quoique plus rarement représentés – occupent une place à part, tant par leur compétence en matière de formation professionnelle (clairement soulignée en Rhône-Alpes ¹), que leur poids institutionnel. Par ailleurs, on peut noter que l'intégration des différents acteurs de la conférence est très variable d'une conférence à l'autre, allant de la simple juxtaposition d'interventions à la volonté d'instituer un véritable niveau régional de pilotage et d'observation de l'emploi (sensible, notamment, en Alsace-Lorraine, en Rhône-Alpes et dans le Languedoc-Roussillon).

Cette démarche s'appuie sur un diagnostic partagé

Dans tous les cas, un « diagnostic » de l'emploi territorial a été présenté, ouvrant parfois les débats ² (exemples 1 et 2). La diversité des exposés traduit bien les disparités en terme de moyens mis en œuvre et souligne, dans certains cas, les difficultés rencontrées pour établir des outils statistiques partagés. En effet, si certaines présentations se sont bornées à juxtaposer des données issues des bilans sociaux ³ (avec parfois un champ restreint aux seules collectivités affiliées ou... ayant répondu au bilan 2003), d'autres ont pu contribuer – parfois au prix d'un effort important – à la construction d'un véritable diagnostic régional en confrontant plusieurs sources statistiques (exemple 3). En Rhône-Alpes, des données de diverses origines ont été présentées et confrontées : résultats de l'enquête « Colter » (Insee), de l'enquête « secteurs d'activité » du CNFPT faite en collaboration avec l'Insee, informations issues des bilans sociaux ou des centres de gestion (bourse de l'emploi, suivi des concours, des recrutements, des formations...). De plus, un travail de mise en cohérence (convergence des nomenclatures utilisées, analyse comparative des sources, construction d'indicateurs, réflexion sur les champs) a permis d'établir un panorama de l'emploi régional, du moins pour ce qui concerne les effectifs ⁴. Ailleurs, des analyses structurelles ont pu être réalisées insistant sur le poids relatif des différents employeurs locaux (Picardie, Bretagne, Alsace-Lorraine ⁵) ou remettant en perspective, à l'aide de données de cadrage, l'emploi territorial (Franche-Comté, Midi-Pyrénées) et ses évolutions.

Exemple 1 : « Données de cadrage [en Franche-Comté] » ¹

Présentées en ouverture de l'atelier portant sur la construction d'un diagnostic territorial, ces données ont permis aux participants de prendre conscience de « l'émiettement rural » qui caractérise la Franche-Comté. Les données sont issues de l'exploitation des fichiers GRH de chaque centre de gestion et de questionnaires.

Collectivités	Part des collectivités	Part de l'effectif permanent ²
Rattachées aux CTP des CDG (moins de 50 agents)	97 %	36 %
Affiliées et disposant de leur propre CTP (50 à 350 agents)	2 %	21 %
Non affiliées (plus de 350 agents)	1 %	43 %

Ces analyses ont servi de base à une réflexion portant sur la mise en place de dispositifs spécifiques (services de remplacement, mise à disposition de secrétaires de mairie à temps partagé dans les communes rurales...).

1. Extrait du premier atelier « Les enjeux d'une gestion prévisionnelle : les tendances régionales ».

2. Titulaires et non-titulaires sur emplois permanents (à l'exception des contrats aidés).

1. L'ouverture de la « Conférence régionale pour l'emploi et la formation » y a, par exemple, été réalisée par le président du conseil régional.

2. Les termes choisis sont éloquentes : la plupart mettent l'accent sur les éléments quantitatifs : « approche quantitative des données relatives à l'emploi » (Alsace-Lorraine), « synthèse quantitative de l'emploi territorial en Bourgogne », « synthèse de l'état des lieux de l'emploi public dans la région » (Languedoc-Roussillon)...

3. Des tableaux statistiques issus du logiciel Bilan social (version 2001 ou 2003) ont d'ailleurs été utilisés pour la majorité des conférences (Bourgogne, Franche-Comté, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées...).

4. L'analyse des flux, essentiellement réalisée à partir de bilans sociaux, a été plus difficile à mettre en œuvre.

5. Cf., notamment, la « note de conjoncture sur l'emploi territorial dans les moyennes et grandes collectivités » (Bretagne).

Exemple 2 : « L'emploi territorial en Midi-Pyrénées : quelques chiffres clés »¹

« [...] 81 % des emplois permanents relèvent de la catégorie C. Les 20 % restant correspondent à des emplois d'encadrement et d'expertise. La progression [de ces derniers] s'est accentuée ces dernières années, du fait de la modification du paysage territorial français (développement de la coopération intercommunale) et de l'évolution du contexte juridique, économique, financier et social des collectivités territoriales nécessitant des compétences toujours plus spécialisées.

Les emplois des filières administrative (27 % du total des emplois permanents), technique (53 %) et médico-sociale (13 %) représentent 93 % des effectifs. Cette proportion résulte de la forte représentation des métiers liés à la petite enfance, à l'accompagnement des personnes âgées, à l'entretien et à la maintenance des équipements publics. Ces emplois connaîtront prochainement un fort renouvellement ».

1. Extrait du premier atelier « Photographie de l'emploi public territorial en Midi-Pyrénées » (en collaboration avec l'Insee).

Exemple 3 : Approche employeur et domaines d'activité en Rhône-Alpes¹

Le diagnostic présenté lors de la conférence régionale qui s'est tenue en Rhône-Alpes figure parmi les plus complets. Issu d'une enquête conjointement réalisée par le CNFPT et l'Insee, il s'attache à présenter la totalité des effectifs régionaux (au 31 décembre 2002) en les ventilant – les nomenclatures ayant été stabilisées – par secteurs d'activités (un secteur regroupant tous les services et directions dont les activités fournissent des prestations ayant des caractéristiques communes).

Il s'agit donc bien de parvenir à un diagnostic partagé et immédiatement mobilisable par les acteurs de l'emploi public local : « [ce document] met à disposition des collectivités mais aussi des partenaires externes de l'emploi et de la formation de la région une image de la répartition des emplois dans les services des collectivités [...]. En combinant ces informations avec les catégories [hiérarchiques] des agents, il est possible de cerner le niveau de qualification requis a minima pour les emplois existants. En les combinant avec le statut des agents [...], il est possible d'identifier les formes de recrutement selon les secteurs d'activité et d'apprécier les conditions effectives d'accès aux emplois ».

Domaines d'activité	Part des effectifs
Interventions techniques	26 %
Éducation, jeunesse et sport	23 %
Prestations sociales	16 %
Pilotage et gestion des ressources	14 %
Prestations culturelles	8 %
Missions régaliennes	7 %
Politiques publiques d'aménagement et de développement	4 %
Polyvalents	2 %

Chaque domaine d'activité a ensuite été décliné en secteurs (une trentaine au total), ce qui a permis une analyse structurelle plus fine et plus susceptible de nourrir le débat sur la gestion des ressources humaines. Des analyses statutaires ont également été présentées pour chaque domaine d'activité (structure par catégorie hiérarchique, part relative des agents non titulaires, des emplois aidés...).

La deuxième partie du diagnostic territorial présenté en Rhône-Alpes était spécifiquement consacrée à une analyse du poids relatif des employeurs locaux dans l'ensemble de la région. L'analyse par secteur d'activité – qui structurait l'ensemble du document – a ainsi été déclinée par département ou par type d'employeur.

Type d'employeur territorial	Effectif total en Rhône-Alpes	Part de l'emploi régional
Communes	90 904	66 %
Conseils généraux	19 300	11 %
Structures intercommunales	14 738	11 %
CCAS	7 297	5 %
SDIS	4 583	3 %
OPHLM	4 583	3 %
Établissements publics sociaux et médico-sociaux	2 022	1 %
Conseil régional	859	1 %
Établissements administratifs particuliers	732	1 %

D'autres pistes ont été évoquées, et notamment des analyses par strate ou par secteur géographique : « Il conviendrait de détailler les variations [en matière de répartition par secteur d'activité] en fonction de la taille des collectivités et des différents types d'intercommunalité. Des écarts significatifs existent en fonction de la taille, mais aussi du caractère urbain ou rural du territoire ».

Enfin, une analyse comparative par secteurs d'activité a également été présentée. Cette approche comparative a notamment permis d'analyser les spécificités de chaque type d'employeur en fonction du poids relatif des différents domaines d'intervention. Cette présentation a notamment donné lieu à des débats portant sur les politiques de recrutement. On peut donc y voir les prémisses d'une réflexion partagée sur la notion d'employeur collectif et la mise en place concertée de politiques collectives de régulation des bassins d'emplois.

Domaines d'activité	Type d'employeur (exemples)		
	Communes	Structures intercommunales	Conseil régional
Interventions techniques	28,8 %	44,6 %	9,0 %
Éducation jeunesse et sport	26,9 %	8,5 %	12,5 %
Prestations sociales	9,9 %	7,6 %	0,6 %
Pilotage et gestion des ressources	13,3 %	17,6 %	33,5 %
Prestations culturelles	9,3 %	9,7 %	3,7 %
Missions régaliennes	5,7 %	0,3 %	0,0 %
Politiques publiques d'aménagement et de développement	3,4 %	10,4 %	40,7 %
Polyvalents	2,2 %	1,3 %	0,0 %

1. Extrait du premier atelier. Cf. pour une exploitation synthétique, le n° 12 de la Lettre-résultat « Collectivités territoriales : 80 % des emplois dans les services à la population et les interventions techniques ». Ce document est téléchargeable sur le site de l'Insee : www.insee.fr, rubrique « le portrait de votre région/Rhône-Alpes ».

Par ailleurs, des bilans concernant la formation ont été généralement réalisés par les délégations régionales du CNFPT ¹ (en Poitou-Charentes, **exemple 4**) ou, dans quelques cas, par les CDG ² (à partir des bilans sociaux en Bourgogne). Dépassant souvent le seul constat, ceux-ci ont pu donner lieu à des approches sectorielles (spécificité de la demande des communes rurales en matière de formation, Franche-Comté), temporelles (la formation des cadres par l'Enact de Nancy) ou économiques (Midi-Pyrénées). De plus, complétant ces approches globales, des analyses plus spécifiques ont pu apporter des éclairages d'une grande qualité sur les tensions qui affectent spécifiquement certains marchés locaux de l'emploi territorial. Qu'elles soient statutaires (la filière médico-sociale en Midi-Pyrénées, les secrétaires de mairie en Alsace-Lorraine, les agents de maîtrise en Alsace) ou basées sur une approche par métiers (Alsace-Lorraine, Bourgogne, Rhône-Alpes), d'affinité sociodémographique (les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles – Atsem – et le « choc démographique », Bretagne, **exemple 5**) ou géographique (cartographie des « zones de tensions », Rhône-Alpes), ces analyses ont toujours fortement contribué à faire naître le débat. Parmi les études les plus marquantes, on peut d'ailleurs citer les approches territoriales portant sur l'attractivité des communes rurales (« comment attirer les cadres en Limousin ») ou les difficultés de recrutement inhérentes à la déprise rurale (rétractation des services publics en milieu rural : Midi-Pyrénées et Bourgogne), besoins des néoruraux en matière de services à la population ³, ou changements induits par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) ou l'intercommunalité (Bretagne)...

1. Alsace-Lorraine, Bretagne, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées...

2. Picardie (cf. le site consacré à la conférence régionale : www.gpeec-oise.com).

3. Ici encore, on peut remarquer que l'introduction de ces problématiques aiguës lors des conférences a suscité un vif intérêt.

Exemple 4 : « Les stagiaires (catégorie B) en formation avant titularisation » en Poitou-Charentes ¹

Basée sur une analyse annuelle du profil des stagiaires de catégorie B (qu'ils soient issus des concours internes et externes, de la promotion interne, des concours réservés...) en Poitou-Charentes ², cette étude met tout d'abord en évidence une baisse significative de la part des surdiplômés (les concours externes sont accessibles aux bacheliers) : entre 2001 et 2004, la part des titulaires d'un bac + 3 et plus passe ainsi de 61 à 34 %. Toutefois, « le pourcentage [des lauréats] ayant un niveau inférieur au bac se maintient aux environs de 20 % grâce aux concours internes [37 % des stagiaires en 2004] et à la promotion interne [20 %]. L'aspect "promotion interne" est donc toujours présent ». C'est d'autant plus sensible que les mesures de résorption de l'emploi précaire ont des effets notables : 10 % des stagiaires sont issus, en 2004, de ces dispositifs (concours réservés, intégration directe).

Enfin, on peut remarquer que la plupart des stagiaires ont une expérience significative de la fonction publique territoriale (66 % des stagiaires sont agents territoriaux depuis cinq ans ou plus) : agents promus, bien entendu, mais aussi « faux externes » (anciens titulaires de catégorie C, non-titulaires et emplois aidés passant le concours externe).

1. Extrait de la première table ronde.

2. Rédacteurs, techniciens, contrôleurs de travaux, assistants et assistants qualifiés de conservation du patrimoine, assistants et assistants qualifiés d'enseignement artistique, éducateurs des APS, animateurs.

Exemple 5 : « Un métier et des enjeux démographiques » – les Atsem en Bretagne ¹

Les agents titulaires du grade d'Atsem représentent 2 355 agents en Bretagne, auxquels il faut ajouter 1 058 agents exerçant les mêmes fonctions (assistance au personnel enseignant pour la réception des jeunes enfants, préparation et mise en état des locaux, participation à la communauté éducative) sans en avoir le titre. S'appuyant sur des projections démographiques départementales réalisées par l'Insee ⁽²⁾, le CDG 35 met en évidence quelques éléments susceptibles d'avoir un impact important sur les personnels travaillant dans le domaine de la petite enfance. Des analyses sociodémographiques (âge de la scolarisation...) ont également été présentées, nourrissant le débat sur l'avenir des Atsem en matière de recrutement, formation et mobilité :

« Les années 2001 et 2002 sont marquées par une stagnation ou une baisse du nombre de naissances particulièrement accentuée dans le Finistère et l'Ille-et-Vilaine. À partir de 2005, le nombre de naissances cesserait de progresser, accusant une baisse de 0,8 % par an entre 2005 et 2020. De 2000 à 2030, les projections font apparaître une baisse relativement importante de la population enfantine de moins de cinq ans en Bretagne (-3,7 %) ».

1. Extrait de la première table ronde : « La prise en compte des enjeux de l'emploi public local ». L'intégralité des documents (programme, présentations, statistiques...) est consultable sur le site du CDG de l'Ille-et-Vilaine : www.cdg35.fr, rubrique « emploi territorial ».

2. Cf. *Le Flash Octant* n° 87 d'octobre 2001.

Enfin, des réflexions plus générales sur les données sociales ont été présentées par certains CDG. Elles reflètent la volonté de se doter d'outils communs en matière de statistiques (présentation du projet d'infocentres territoriaux en Bourgogne et Midi-Pyrénées ¹) ou de parvenir à définir des indicateurs pertinents et concertés en matière de gestion prévisionnelle : définitions de « côtes d'alerte » concernant les départs à la retraite, l'évolution du taux d'encadrement territorial (Bretagne, Midi-Pyrénées), les difficultés de recrutement (Rhône-Alpes, Bourgogne).

Ces analyses ont constamment souligné la volonté de se doter d'instances pérennes d'observation de l'emploi régional : soucieuses de ne pas multiplier le nombre d'enquêtes ², les

1. Cf. le présent rapport pour une présentation des infocentres.

2. La méfiance quant à une observation « gratuite » ou « sans suites concrètes » ainsi que la volonté de se pencher sur les besoins « réels des employeurs locaux » a été, sans surprise, réaffirmée... de même que la volonté (unanime) de mettre fin à « l'inflation de questionnaires » et d'enquêtes (Bourgogne, Midi-Pyrénées...).

conférences régionales pour l'emploi ont réaffirmé leur intérêt quant aux études nationales de cadrage (enquête « Colter », enquête portant sur les métiers territoriaux) tout en insistant sur la nécessité d'instituer des niveaux régionaux d'observation et de pilotage de l'emploi territorial (éventuellement communs aux CDG et au CNFPT) ou, au moins, des structures de type « comité permanent de suivi de l'emploi territorial »¹.

Elle permet d'élaborer des plans d'action concertés

Les conférences ont également permis d'avancer vers des propositions concrètes en matière de régulation de l'emploi territorial, sinon vers des plans d'action régionaux.

En premier lieu, des blocages statutaires ont pu être identifiés (avancement de grade des agents de maîtrise, Alsace-Lorraine), de même que des déficits structurels en matière de recrutement ou de mobilité interne (*turn-over* des policiers municipaux, difficulté à pourvoir des postes dans le domaine médico-social, l'encadrement intermédiaire² ou les communautés de communes).

Des « compétences émergentes » ont également pu être identifiées, permettant une identification des besoins prévisionnels en matière de formation (tout au long de la vie, notamment). Ainsi, par exemple, en Poitou-Charentes, la conférence régionale a-t-elle permis de signaler que « *les facteurs d'évolution et d'adaptation des savoir-faire des agents de demain sont multiples [et que] ces mutations seront à relever au moment où les collectivités auront à faire face au renouvellement massif de leurs effectifs* » en soulignant le risque de concurrence exacerbée entre employeurs (déjà sensible dans le domaine financier, par exemple) et la nécessité de « *tendre vers des politiques concertées de gestion des ressources humaines au niveau régional* ».

Certains de ces constats ont débouché sur des recommandations en matière d'évolution statutaire (« souhaits » quant à l'amélioration des déroulements de carrière en Languedoc-Roussillon), de détermination de la politique de formation (Midi-Pyrénées) ou de réforme institutionnelle (propositions en vue d'assurer une représentation de l'employeur public local en Languedoc-Roussillon et en Bourgogne, propositions visant à un meilleur « accompagnement de l'intercommunalité » en Picardie). Complétant des exposés sur les modalités d'entrée dans la fonction publique territoriale (Limousin, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon), de nombreux intervenants ont souligné la nécessité de rééquilibrer les recrutements au bénéfice des modalités internes (mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience, propositions pour favoriser la mobilité et les recrutements internes). Enfin, des préconisations quant à la mise en place de politique de gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences et à la professionnalisation de certains concours ont pu être évoquées (filière culturelle, en Bretagne, **exemple 6**), de même que des plans d'actions plus spécifiques portant sur la mise en place de partenariats avec les universités dans le cadre de licences ou de masters professionnels (Bretagne, Alsace-Lorraine).

1. À l'exemple de la structure mise en place par les différents partenaires pour l'organisation de la conférence Rhône-Alpes : un comité de pilotage stratégique et politique (où les CDG et le CNFPT étaient conjointement présents) donnait des orientations à un groupe technique chargé de compiler et synthétiser les données pour préparer les documents. Il en va de même en Languedoc-Roussillon (niveau régional d'observation de l'emploi), et en Île-de-France (groupe de projet « Cref » regroupant délégations interdépartementales du CNFPT, centres de gestion, conseil régional et Ville de Paris).

2. Bourgogne, Midi-Pyrénées, Limousin, Alsace...

Exemple 6 : « L'impact des NTIC – le secteur du livre et du multimédia [en Bretagne] »¹

Cette table ronde portait sur les évolutions récentes des bibliothèques et médiathèques. Il s'agissait d'un travail de terrain, basé sur une expérience spécifique pilotée par la région Bretagne et le CNFPT (mise en place en 2001 d'une formation « animation livre et multimédia »). Après avoir analysé les évolutions induites par les NTIC tant du point de vue technique (informatisation de la gestion et du catalogage) que sociologique et territorial (diversification des voies d'accès aux contenus, nouveaux publics) et évalué les « réserves d'emplois » à travers quelques éléments chiffrés, notamment issus du suivi du dispositif contrat emploi-jeune (CEJ), le débat a porté sur le recrutement (interne ou externe) et la formation des animateurs multimédias.

En conclusion, les intervenants ont souhaité élargir le débat pour aborder, plus généralement, la question des modalités d'entrée dans la fonction publique en soulignant la nécessité de soutenir l'approche métier :

« La voie d'accès à la fonction publique territoriale est celle du concours, [...] or, les nouveaux métiers n'apparaissant pas directement, il faut faire rentrer les emplois dans les logiques de statut (assistant ou assistant qualifié pour la filière culturelle) en espérant que l'emploi permettra de conserver les activités et compétences d'animation et de médiation : animateur territorial pour des activités tournées vers l'accueil des publics et le développement des pratiques culturelles, technicien supérieur pour l'élaboration de produits multimédia et la maintenance des matériels.

En conclusion, les médiathèques et services multimédia offerts par les collectivités territoriales sont des services de proximité qui contribuent à la qualité de vie et au développement d'une vie sociale et culturelle. Les publics y sont attachés [...]. Aux professionnels d'y répondre en sollicitant les compétences de tous leurs partenaires. Cela suppose [...] de s'inscrire dans le cadre d'une politique culturelle et sociale clairement définie par les élus. [...] L'évolution de la fonction publique territoriale est donc à rechercher dans une plus grande attention aux publics et dans le dépassement des cadres institutionnels pour permettre le développement de services de proximité de qualité, gage d'une plus grande cohésion sociale et d'une vie culturelle plus riche ».

1. Extrait de la première table ronde.

Concernant les actions effectivement arrêtées lors des conférences, on peut signaler la définition de stratégies en matière d'ouverture de postes aux concours (maille d'organisation, harmonisation des calendriers) complétant le recensement des postes (Poitou-Charentes, Languedoc-Roussillon, **exemple 7**). Parmi les réalisations les plus intéressantes, des dispositifs de mutualisation/régulation de l'emploi par département ont été également présentés : mise en place de services de remplacement étendus, dispositif visant à recruter et former des secrétaires de mairie, mise en place de cycles de formations diplômantes, voire de licences professionnelles... (Picardie, Limousin, Bretagne, Alsace-Lorraine, **exemple 8**).

Exemple 7 : Du « baromètre de l'emploi » à la stratégie de recrutement en Languedoc-Roussillon¹

La conférence régionale qui s'est tenue en Languedoc-Roussillon a permis de présenter une stratégie concertée régionale et visant une gestion prévisionnelle des ressources humaines. Cette stratégie est présentée comme découlant « de l'impérieuse nécessité d'avancer collectivement sur le champ de l'emploi et de la formation ». Elle se base sur l'élaboration d'un diagnostic partagé de l'emploi territorial. « Le baromètre de l'emploi doit nous aider à suivre l'évolution des effectifs, nous faciliter la connaissance des besoins en personnel par secteur d'activité et nous permettre d'élaborer des profils professionnels adaptés ». La mise en place de partenariats entre CDG garantit, par ailleurs, l'articulation du système (au delà même du recrutement) : « la coopération régionale des CDG [...] reposera sur le conventionnement des missions et des compétences. Les CDG s'organisent au niveau régional pour s'informer mutuellement de l'évolution de l'emploi dans leur département et rassembler les données indispensables à l'évaluation des besoins prévisionnels de recrutement. [...] Les CDG adoptent le découpage territorial en six interrégions et la désignation de centres coordonnateurs. Ils adoptent la charte de coopération interrégionale en matière de programmation des concours et des examens professionnels. [...] Les centres de gestion rechercheront [également] des ententes qui leur permettront d'améliorer leurs prestations aux collectivités en constituant des services communs dans les domaines où l'intervention de spécialistes est nécessaire [i. e. les missions de mutualisation de l'emploi prévues par l'article 25 de la loi de 84] ».

Bien entendu, la prospective des métiers mise en place par le CNFPT permet d'affiner la stratégie d'ouverture de poste aux concours et de prendre en compte les nouveaux besoins en matière de formation : « *Pour anticiper les besoins en matière de ressources humaines [...], il faut imaginer un nouveau mode d'action collectif, une instance fédérative au niveau régional. La Conférence régionale est une première réponse qui permet d'amorcer des solutions collectives. [...] Elle conduit à une collaboration essentielle sur la prospective et la coopération technique sur des projets concrets liés à l'emploi et à la formation* ». Plusieurs pistes sont évoquées : anticipation des besoins quantitatifs, anticipation de l'évolution des compétences, promotion de la fonction publique territoriale, cycles de formation.

1. Extrait de la table ronde n° 3 : « *État des lieux de l'emploi territorial en Languedoc-Roussillon Septimanie* ».

Exemple 8 : Vers une approche prévisionnelle du recrutement en Alsace-Lorraine ¹

Deux tables rondes (associant CNFPT et collectivités non affiliées) ont été axées sur les difficultés de recrutement affectant le bassin d'emploi (manque de spécialistes, de cadres intermédiaires expérimentés, inadéquation entre les besoins des élus et la formation initiale des candidats...). Souhaitant dépasser le simple constat, un plan d'action prévisionnel a été mis en place pour identifier les métiers émergents (ou les secteurs d'activité les plus tendus) tout en approfondissant le lien avec les structures de formation : « *L'approche prévisionnelle des emplois et des compétences nécessite de travailler en amont des concours :*

- *en se donnant les moyens de mieux connaître les besoins des collectivités ainsi que les évolutions des métiers ;*
- *en développant des outils d'analyse des besoins (observatoire de l'emploi territorial, conférences pour l'emploi, nomenclature des métiers) ;*
- *en promouvant, avec les CDG et les autres employeurs, les métiers correspondant aux besoins des collectivités auprès des organismes de formation et des secteurs professionnels concernés ;*
- *en construisant, avec les universités, les écoles et les organismes de formation, des parcours menant à la fonction publique territoriale ;*
- *en élaborant des parcours de formations qualifiantes ».*

Plus généralement, la création de partenariats actifs avec les universités a été évoquée en vue de l'aménagement de certaines filières ; « *la filière AES, par exemple, correspond à l'émergence d'un besoin de recrutement dans les fonctions de management* » ou de la création de diplômes spécifiques, masters professionnels « *ayant pour objet de préparer à un emploi territorial, la préparation de ces diplômes s'accompagnant de stages en collectivité, et de présentation aux concours de la fonction publique territoriale* ».

1. Extrait des tables rondes n° 2 et 3 portant sur les difficultés de recrutement et le renforcement de l'attractivité de la fonction publique territoriale.

Ces actions esquissent la volonté d'instituer un niveau régional de régulation de l'emploi et marquant probablement la naissance de stratégies régionales de pilotage de l'emploi territorial.

Si l'organisation pratique des conférences a montré de grandes disparités, certaines réalisations participent déjà à l'échange de bonnes pratiques. On peut notamment citer la structuration des conférences en ateliers et tables rondes, l'approche thématique retenue dans le Limousin ¹ ou encore l'élaboration des plaquettes de présentation communes à tous les partenaires (Franche-Comté, dans le cadre du Pôle régional emploi territorial : PRET).

Des réflexions sont en cours pour pérenniser ces conférences

En s'inspirant des conférences régionales les plus abouties, des réflexions sont en cours dans chaque région afin de contribuer à leur pérennisation dans le paysage institutionnel. Il apparaît, ainsi, que la mise en commun des données constituant le diagnostic régional est un élément préalable, ce qui suppose une coordination des acteurs et la définition de partenariats opérationnels. Il semble également déterminant de contribuer à limiter le nombre d'enquêtes envoyées aux

1. Par la multiplicité des points de vue (élus employeurs, représentants du personnel, usagers), des approches (statistique, statutaire) et des documents présentés, « la fonction secrétaire de mairie » (thème d'un des ateliers) a pu être présentée de manière quasi exhaustive en allant des considérations les plus particulières (ressenti et témoignages locaux) vers un élargissement progressif à l'ensemble des problématiques du monde rural.

collectivités ou, au moins, de veiller à les harmoniser¹ Il semble, enfin, que si chaque bassin d'emplois a ses spécificités, des indicateurs communs faciliteraient l'analyse et permettraient de constituer un socle pérenne aux débats.

Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale actualisé

Lancée en 2000, avec initialement la mise en place de trente pôles de compétences chargés d'élaborer des référentiels emplois-activités-compétences, l'actualisation du répertoire des métiers de la fonction publique territoriale a été finalisée et présentée officiellement en avril 2005.

2000, année de mise en place de trente pôles de compétences¹

Au début des années 2000, le CNFPT lance un projet d'établissement visant à articuler les deux cadres de gestion : celui d'une « fonction publique de carrière » avec celui d'une « adéquation permanente des compétences des agents aux besoins ».

Dans cette perspective, le CNFPT a décidé la mise en place de pôles de compétences chargés :

- d'élaborer des référentiels emplois-activités-compétences et d'anticiper sur leurs évolutions ;
- de mettre en œuvre une démarche de qualification professionnelle ;
- de transférer cette expertise à l'ensemble des établissements.

Ces pôles de compétence, au nombre d'une trentaine, ont été confiés aux vingt et une structures du CNFPT (délégations régionales et écoles de formation) et portent sur des thèmes transversaux (« management public et gouvernance », « développement des territoires et nouvelles intercommunalités », « politiques de la ville », etc.), fondamentaux (« gestion financière et comptabilité », « affaires juridiques et administratives », « ressources humaines et gestion des personnels »), techniques (« patrimoine bâti », « espaces verts », « eau et assainissement », « restauration collective », etc.) ou sociaux (« logement », « santé », « funéraire », etc.).

1. Extrait du rapport de l'OEP de juin 2001.

Les finalités de ce travail ont été rappelées dans le rapport de l'OEP de décembre 2003. Il s'agit de :

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

Avec la décentralisation, le développement de l'intercommunalité et l'explosion des nouvelles technologies, les activités des collectivités locales ont été, au cours de la dernière décennie, bouleversées, nécessitant dès lors la refonte du répertoire mis au point en 1993.

Pour ce faire, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) a établi deux guides méthodologiques spécifiques² sur lesquels se sont appuyés les différents groupes de travail constitués par chaque pôle de compétences.

À partir d'une photographie des emplois types, des fiches métiers détaillées ont été élaborées

Dans un premier temps, plusieurs dossiers sectoriels ont été établis. Ceux-ci ont permis tout d'abord de mettre à plat la problématique emploi-formation dans une perspective de trois à quatre ans, mais aussi d'établir une première photographie des différents emplois types des collectivités territoriales.

1. Stabilisation des nomenclatures, champs et concepts communs, calendriers synchronisés...

2. Dossier sectoriel : guide méthodologique et Référentiels d'emploi-activités-compétences : guide méthodologique, juin 2001, CNFPT.

Le pôle de compétence « espaces verts et paysages » (avril 2001) ¹

Ce pôle de compétence a été confié à l'École nationale d'application des cadres territoriaux (Enact) de Montpellier.

Le dossier sectoriel publié en avril 2001, se compose de plusieurs chapitres :

- Quatre de cadrage général présentant :
 - les missions principales des services espaces verts des collectivités territoriales ;
 - l'encadrement juridique et réglementaire et son évolution (loi paysage de 1993, loi littoral de 1986, loi sur l'eau de 1992 ou bien réglementaire sur la sécurité des équipements et aires de jeux...) ;
 - l'environnement socio-économique – l'économie horticole notamment – du secteur « espace vert » ;
 - les agents.
- Trois plus spécifiques traitant de la formation :
 - présentation des formations initiale et continue ;
 - présentation des évolutions du secteur « espace vert » et de sa prise en compte par le CNFPT ;
 - préconisation en matière de formation.

Placés dans un contexte largement évolutif, les agents des services espaces verts des collectivités locales doivent faire face à de nouveaux défis auxquels une offre de formation cohérente et évolutive doit répondre. À travers un diagnostic de l'offre de formation offerte par le CNFPT en la matière (prise en compte par le CNFPT des évolutions du secteur des espaces verts, offres et projets des collectivités...), le dossier sectoriel élaboré par l'Enact de Montpellier intègre de nouvelles orientations en matière de recrutements et d'offre de formation (expérimentation de cycles de formation, actions plus ponctuelles, accompagnement des projets de services).

1. Extrait du rapport de l'OEP d'octobre 2002.

Ce premier travail s'est appuyé essentiellement sur les connaissances de terrain des responsables formation du CNFPT et de comités d'experts.

Ce n'est que dans un deuxième temps que des référentiels d'emploi-activités-compétences ont été élaborés avec l'appui des personnels. Le travail d'investigation s'est alors fondé sur une analyse des situations réelles de travail au sein des collectivités, s'appuyant sur une méthodologie croisant :

- une analyse documentaire relative à l'emploi et à l'organisation ;
- un travail en groupes métiers, impliquant le niveau de l'agent et de l'encadrant ainsi que des gestionnaires territoriaux de l'emploi ;
- une réflexion sur la base d'entretiens auprès d'échantillons représentatifs d'agents du secteur, notamment dans le cas de métiers émergents.

Le traitement des informations recueillies se fonde sur un processus de travail itératif entre professionnels des collectivités/pôles de compétences et services du siège et a abouti à la rédaction de fiches métiers beaucoup plus riches dans leur contenu que les précédentes.

Les métiers, activités et compétences sont décrits systématiquement à l'aide de dix-huit items. De ce fait, dans le nouveau répertoire, une fiche métier représente trois à quatre pages au lieu d'une demi-page précédemment. De nouvelles informations pertinentes permettent de cerner les facteurs d'évolution de l'emploi, les conditions d'exercice des métiers, l'autonomie et les responsabilités des postes de travail, les moyens techniques à disposition. Enfin, deux rubriques importantes permettent d'établir des correspondances entre les emplois/métiers de la fonction publique territoriale avec : d'une part, le cadre statutaire de la FPT, c'est-à-dire les principaux cadres d'emplois observés dans les collectivités ainsi que les conditions d'accès à l'emploi public territorial ; d'autre part, le ou les métiers du secteur privé avec une indication de leurs équivalents dans le répertoire ROME de l'ANPE.

Ce travail d'élaboration du répertoire des métiers territoriaux s'est inscrit dans le cadre du dialogue social, puisque les instances paritaires du CNFPT ont piloté l'ensemble de la démarche et validé le contenu de chaque fiche métier. Ce nouveau répertoire, officiellement diffusé en avril 2005 à l'occasion de la tenue du deuxième Salon de l'emploi public, se caractérise par une légère diminution du nombre des métiers, comparativement à la nomenclature de 1993, mais surtout traduit une forte recomposition des familles professionnelles, des activités et des compétences requises.

Évolution des familles professionnelles dans le répertoire 2005

Comparativement à la nomenclature des métiers territoriaux de 1994, on observe dans la version actualisée du répertoire, une recomposition forte des familles professionnelles suivantes :

- finances et contrôle de gestion ;
- systèmes d'information et TIC ;
- développement ;
- transports et déplacements ;
- formation professionnelle ;
- eau et assainissement ;
- propreté publique et déchets ;
- restauration collective.

Les 253 métiers reflètent les évolutions intervenues depuis 1993

La présentation des 253 métiers territoriaux identifiés dans le nouveau répertoire des métiers de la FPT privilégie la « maille emploi/métier » et se fonde sur une double approche :

- fonctionnelle, en référence aux champs d'intervention des collectivités ;
- transversale, à partir des activités et compétences partagées entre métiers.

Elle met en évidence l'émergence de nouvelles compétences ou de nouveaux métiers.

Des fonctions clés transversales sont renforcées, d'autres émergent. Des métiers se transforment sous l'impact des évolutions technologiques.

Le renforcement des fonctions d'accueil, de contrôle d'ingénierie de projets et de pilotage global des politiques publiques

Quatre fonctions transversales sont renforcées :

- la fonction d'accueil, directement liée à la prise en compte par les collectivités de la demande sociale (territorialisation des services et renforcement du lien de proximité), elle se traduit par un renforcement des spécificités (funéraire, culture...) du métier de chargé d'accueil, et l'émergence d'un métier spécifique d'agent d'accueil social, lié aux développements des dispositifs individualisés d'aide et d'action sociale ;
- la fonction de contrôle, générée par l'évolution des modes de gestion, notamment la délégation de service public et son contrôle, combinée à la généralisation des démarches qualité, elle se traduit par l'émergence de nouveaux métiers : « responsable qualité en laboratoires », « contrôleur de la restauration collective » et par le renforcement d'une activité principale de contrôle aux différents niveaux de l'encadrement ;
- la fonction d'ingénierie de projets, induite par l'élargissement du champ d'intervention des collectivités et l'évolution des modes d'organisation, elle se concrétise par le renforcement d'une double dimension de transversalité et d'expertise dans un domaine ou une thématique. Elle se traduit par la généralisation des chargés de mission : chargé de mission Europe, chargé de mission territoire, chargé de mission emploi formation, chargé de mission culture... ;
- la fonction de pilotage global des politiques publiques, liée à la nécessité d'articuler des niveaux différents d'acteurs (élus, institutions, citoyens) et de territoires dans le cadre de dispositifs contractualisés ; elle se manifeste par une participation renforcée à la définition des politiques publiques. Elle se traduit par l'émergence de métiers comme : directeur des affaires juridiques, directeur de la sécurité et de la prévention, directeur de l'habitat.

L'émergence des fonctions commerciale, d'animation des territoires et de prospective

Trois fonctions émergent :

- la fonction commerciale, liée à une gestion contractualisée de la relation à l'utilisateur et fondée sur une approche marketing de la relation de service aux abonnés/clients. Elle se traduit par

l'apparition des métiers de : chargé des relations clientèle (famille eau et assainissement), chargé de clientèle locative (famille habitat logement), conseiller funéraire (famille affaires funéraires) ou responsable des publics (famille patrimoine)... ;

– la fonction d'animation des territoires, liée à la recomposition et à l'articulation des différents niveaux d'intervention des collectivités sur les territoires ; elle se traduit, entre autre, par l'apparition du métier d'animateur local emploi formation ;

– la fonction prospective, fortement liée aux évolutions du monde territorial et à la nécessité de les anticiper. Elle se traduit par l'émergence des métiers de responsable des études prospectives et/ou démographiques et par le renforcement des activités de veille, d'analyse et de diagnostic pour les métiers d'encadrement et de chargés de mission.

Les métiers techniques évoluent sous l'impact des évolutions technologiques

Les évolutions technologiques impactent fortement les métiers techniques, modifient les cultures socioprofessionnelles et génèrent parfois la normalisation de certaines fonctions qui étaient précédemment innovantes. Il en résulte une forme renouvelée de segmentation de l'activité et le développement de spécialisations. Elles se traduisent par :

– une évolution importante des métiers des NTIC et des systèmes d'information ;

– l'apparition de nouveaux métiers : opérateur de vidéosurveillance (police municipale), responsable météorologie (laboratoires), agent de déchetterie (propreté et déchets), technicien de service d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration (eau et assainissement).

Au final, on constate une forte recomposition des activités et des compétences

La conjugaison de l'ensemble de ces facteurs se manifeste par une évolution générale du niveau d'exercice de l'activité et de responsabilité des agents territoriaux. Au-delà de l'émergence de nouveaux métiers, deux phénomènes majeurs sont observés.

Du côté de l'encadrement, un enrichissement des métiers existants par le regroupement d'activités ou de métiers connexes

Ce phénomène est particulièrement significatif dans le champ du management des services publics. Il s'inscrit dans le cadre d'un processus de travail élargi pour l'encadrement des collectivités, alliant le pilotage et la gestion globale des moyens de production et se fonde sur une forme renouvelée de polycompétence. Il se traduit notamment par la fusion de plusieurs métiers dans le domaine des finances publiques ou celui des affaires juridiques et administratives. Désormais, le métier de « contrôleur de gestion » regroupe les missions et les activités du contrôleur de compte de tiers, du contrôleur de gestion et de l'auditeur interne. De même, le « responsable des marchés et des achats » englobe les activités d'acheteur public, de rédacteur des marchés et de responsable des marchés.

Du côté des emplois d'exécution, un appauvrissement des activités et la disparition de certains métiers, dont les technicités sont tombées en désuétude

Cet appauvrissement se traduit par la disparition de nombreux métiers : employé administratif, chef de salle, facilitateur informatique, sellier...

Les usages possibles précisés par le CNFPT du répertoire des métiers territoriaux

« 1) En tout premier lieu, le répertoire devrait être utile aux employeurs publics territoriaux. Il constitue une référence nationale que le CNFPT met à la disposition des collectivités afin de contribuer à la gestion de leurs personnels. De nombreuses utilisations sont possibles, soit pour nourrir le dialogue social à partir d'éléments concrets, soit pour mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Il peut s'agir :

- d'établir des profils de poste, lorsqu'une collectivité veut procéder à un recrutement et libeller une annonce ;
- de promouvoir des mobilités au sein de la collectivité et faire des propositions aux agents en s'appuyant sur les compétences qu'ils développent ;
- de mettre en place des procédures d'évaluation des agents à partir de fiches de poste et d'objectifs ;
- d'anticiper les procédures de reclassement par un travail en amont sur la pénibilité de certains métiers et en proposant des formations ;
- de négocier avec les partenaires sociaux une gestion plus individualisée des primes ou du régime indemnitaire.

2) En deuxième lieu, le répertoire devrait être utile pour informer un large public sur les opportunités d'emplois offertes par les collectivités. Chaque année celles-ci proposent sur le marché du travail environ 35 000 postes. L'approche par les statuts, les cadres d'emplois ou les concours ne parlent qu'aux seuls spécialistes. À l'inverse, l'entrée par les métiers est immédiatement compréhensible par tout un chacun. C'est pourquoi le répertoire des métiers territoriaux devrait être utile pour promouvoir la fonction publique territoriale auprès :

- des jeunes qui sont encore dans le système scolaire, en formation générale ou professionnelle ;
- des étudiants, au cours de leurs études supérieures ;
- des demandeurs d'emploi ;
- sans oublier les professionnels du secteur privé en recherche de mobilité ou en reconversion.

3) Un troisième usage renvoie au rôle fondamental de solidarité que jouent les collectivités dans la gestion de proximité des populations et des territoires. Depuis une trentaine d'années, elles se mobilisent considérablement dans la mise en œuvre des politiques d'aide à l'emploi initiées par l'État. Le plan de cohésion sociale devrait relancer la politique d'aide à l'emploi et notamment l'apprentissage. De nombreuses niches d'emplois existent dans le domaine des services à la population : vis-à-vis des personnes âgées, de la jeunesse ou de l'aide aux familles. Le répertoire des métiers territoriaux établit des correspondances systématiques entre les métiers des collectivités et leurs équivalents dans le secteur privé. Cela devrait faciliter le travail et la mobilisation de tous ceux qui ont en charge l'insertion et la mise à l'emploi des personnes en situation précaire : le service public de l'emploi, les centres de formation professionnelle et d'apprentissage ou encore les missions locales.

4) Enfin, une quatrième exploitation du répertoire des métiers concerne le CNFPT lui-même, dans sa mission de formation des personnels territoriaux. Il devrait permettre de structurer le dialogue avec les collectivités, de repérer les évolutions des métiers et les besoins des services et des agents, la formation venant accompagner les évolutions de compétences requises pour tenir les postes. Grâce au répertoire le CNFPT devrait développer :

- des cycles de formation professionnelle en regard des métiers sensibles ;
- la mise en place de parcours et d'itinéraires individualisés de formation ;
- des bilans de compétences ;
- des référentiels objectifs permettant de valider les acquis de l'expérience professionnelle. »

(Document CNFPT)

Chapitre 5

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique hospitalière

La mise en place le 17 avril 2002 d'un Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière représente une avancée notable pour le développement des démarches de Gpeec dans la fonction publique hospitalière (FPH).

Éclatées entre différents acteurs (les établissements hospitaliers, au sein desquels sont gérés les agents, les agences régionales d'hospitalisation qui sont chargées de définir et mettre en œuvre la politique régionale d'offre des soins hospitaliers ou encore la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins qui est responsable de la régulation globale du système de soins), les démarches de Gpeec avaient en effet besoin d'une impulsion nationale pour se consolider.

Cet observatoire paritaire (*cf.* sa composition ci-après), créé par le décret n° 2001-1347 du 28 décembre 2001, répond à cette attente. Par les missions qui lui sont assignées, il constitue un lieu privilégié pour échanger et impulser la réflexion sur la gestion prévisionnelle des ressources humaines de la fonction publique hospitalière.

La composition de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière présidé par le directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins

- L'Observatoire comprend vingt-deux membres au total, dont la moitié est désignée par les organisations siégeant au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière.

Au titre des ministres concernés : le directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS), le directeur général de la santé (DGS), le directeur de la sécurité sociale (DSS), le directeur général de l'action sociale (DGAS), le directeur du budget (DB) ou leur représentant.

Au titre des conseils d'administrations des établissements : un représentant de l'Assemblée des départements de France, un représentant de l'Association des maires de France, un représentant de la Fédération hospitalière de France ou leur suppléant.

Au titre des directions d'établissements : la directrice générale de l'assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP), un directeur général de CHU, un directeur d'établissement social ou leur représentant ou suppléant.

Au titre des organisations syndicales représentatives des fonctionnaires hospitaliers : deux représentants de la CFDT, deux représentants de la CGT, deux représentants de FO, un représentant de la CFE/CGC, un représentant de la CFTC, un représentant du SNCH, un représentant de l'Unsa Santé et Sociaux, un représentant de la Fédération nationale Sud santé sociaux, ou leurs suppléants.

- Par ailleurs, la secrétaire générale de l'Observatoire de l'emploi public assiste aux débats et travaux de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière à titre consultatif et dans une perspective volontariste de décloisonnement et d'ouverture interministérielle.

Les missions de cet observatoire, distinctes de celles du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière, sont au nombre de quatre :

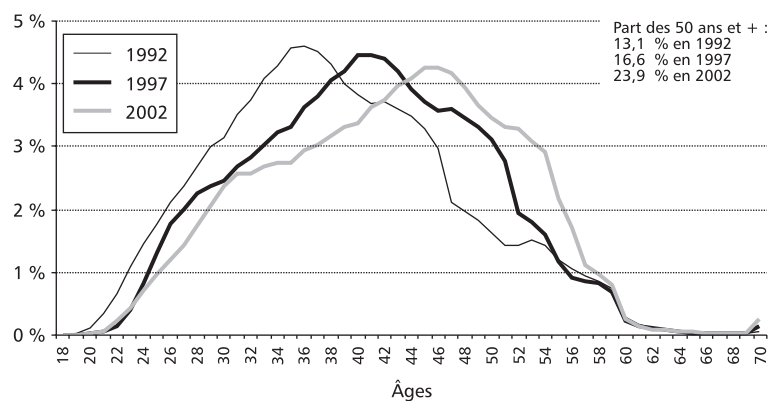
- suivre l'évolution des emplois dans la fonction publique hospitalière ;
- contribuer au développement d'une stratégie de gestion prévisionnelle et prospective et proposer des orientations prioritaires, en particulier en matière de formation ;
- apprécier l'évolution des métiers, des fonctions et des qualifications ;
- recenser les métiers nouveaux et leurs caractéristiques.

En 2003, cet Observatoire avait centré ses travaux sur deux thèmes : l'analyse des évolutions démographiques et la réalisation d'un répertoire des métiers.

L'examen des évolutions démographiques des effectifs de la fonction publique hospitalière avait notamment permis d'apprécier l'ampleur du défi démographique auquel devrait être confrontée la FPH à l'horizon 2015.

Comme l'ensemble des autres secteurs professionnels, la fonction publique hospitalière n'échappe pas en effet au vieillissement démographique (cf. annexe 3 sur l'impact du choc démographique dans la fonction publique).

Graphique 1 : Structure par âge de la fonction publique hospitalière



Pour certains corps, la situation apparaît tout à fait préoccupante, puisque avant évaluation de l'impact de la réforme des retraites sur les comportements les départs à la retraite d'ici 2015 s'élevaient à plus de 82 % de l'effectif de 1999 pour les attachés, à plus de 85 % pour les cadres d'encadrement des filières de soins et médico-technique, ou encore à plus de 95 % pour les corps des chefs de garage et agents chefs, à 85 % pour les contremaîtres et 82 % pour les agents techniques de la filière technique et ouvrière.

Ces travaux s'inscrivaient dans une démarche plus globale d'analyse des évolutions démographiques du secteur de la santé.

Si la DHOS, dans le cadre des travaux de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, avait centré ses analyses sur les évolutions démographiques de la fonction publique hospitalière au sens strict (hors médecins), chargée d'encadrer l'évolution démographique des professions de santé en collaboration avec la direction générale de la santé, elle prend aussi en compte dans ses analyses globales l'ensemble des besoins de l'hôpital public ainsi que de ceux des secteurs privé et libéral.

Aussi le rapport de 2003 de l'OEP se faisait-il l'écho des études menées dans d'autres structures et qui contribuent, au même titre que celles réalisées directement pour le compte de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière, à la réflexion sur l'avenir et la gestion des ressources humaines du secteur public hospitalier.

À ce titre, les travaux menés par la Drees et synthétisés dans le rapport du professeur Y. Berland (publié en novembre 2002) avaient été présentés. Ceux-ci montraient notamment qu'avec une hypothèse de maintien des quotas à leur niveau de 2002 le nombre des médecins allait fortement diminuer : 332 médecins pour 100 000 habitants en 2000, 311 en 2010 et 284 en 2015. Parallèlement, sous l'effet de la remontée des quotas, les effectifs des infirmiers poursuivraient leur progression rapide jusqu'en 2006 puis à un rythme moindre jusqu'en 2020.

En 2004, l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière a porté son effort sur le volet « emplois/compétences » de la Gpeec avec la finalisation de son répertoire des métiers.

Plusieurs études et rapports ont aussi contribué à la réflexion sur l'évolution du secteur public hospitalier. On peut citer notamment les travaux récents menés par l'Observatoire national de la démographie des professions de santé ¹.

Le nouveau répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière : un outil pour la gestion prévisionnelle

S'inscrivant dans le cadre des travaux de l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière (ONEMFPH), le répertoire des métiers de la FPH a été officiellement présenté le 29 novembre 2004. Composé de cinq domaines fonctionnels, 22 familles de métiers, 64 sous-familles de métiers et 183 fiches métiers, ce répertoire est le résultat d'un travail intense et collectif.

Au terme de son élaboration, il est intéressant de faire ressortir les points forts de la méthode utilisée – adaptée aux objectifs poursuivis – et d'envisager les perspectives du répertoire.

Ce répertoire est destiné à tous les professionnels de santé

Le répertoire a été conçu comme un outil pour tous les professionnels :

- Un outil, tout d'abord, de gestion des ressources humaines qui permet notamment :
 - de quantifier les besoins en effectifs par métier, à court, moyen et long terme ;
 - de compléter des profils de recrutement, des supports d'évaluation... ;
 - de repérer des besoins de formation, soit par métier, soit communs à plusieurs métiers et, sur cette base, bâtir des actions de formation ;
 - d'identifier des passerelles (courtes et longues) entre des métiers rendant possible la définition de parcours de mobilité ;
 - aux agents, de faire un point sur leurs carrières et l'expérience acquise et notamment l'utiliser pour préparer un bilan de compétences ;
 - d'élaborer des démarches d'anticipation sur les métiers et les secteurs critiques.
- Un outil, ensuite, de communication interne mais également externe afin de mieux faire connaître les métiers de la FPH.

1. Cet Observatoire créé par le décret n° 2003-529 du 19 juin 2003 a présenté son premier rapport annuel le 17 novembre 2004. Ce rapport, qui comprend quatre volumes, est publié à La Documentation française : « Synthèse générale », « Tome I – Les effectifs et l'activité des professionnels de santé », « Tome II – Les médecins : projections démographiques à l'horizon 2025 par région et spécialité », « Tome III – Analyse de trois professions : sages-femmes, infirmières, manipulateurs d'électroradiologie médicale », « Tome IV – Démographie régionale de cinq professions de santé de premiers recours ».

Le répertoire des métiers : enjeux et objectifs

- **Un outil de gestion des ressources humaines à la disposition des décideurs et des personnels**

Dans un contexte évolutif, il est indispensable de disposer d'un outil au service de la gestion des ressources humaines et de ses acteurs, mais aussi et surtout de tous les professionnels de santé, avec deux grands types d'utilisation possible : pour la gestion collective des ressources humaines et pour la gestion individuelle.

La gestion collective des ressources humaines

Le répertoire des métiers permet tout d'abord d'identifier les métiers présents dans un établissement et de quantifier les besoins en effectifs par métier, à court, moyen et long terme (réalisation de tableaux de projection des effectifs par métier à trois, cinq ans).

Il est également un excellent outil de gestion des ressources humaines dans la mesure où il peut servir à :

- repérer des besoins de formations, soit par métier, soit transversaux à plusieurs métiers et, sur cette base, bâtir des actions de formation ;
- compléter des profils de recrutement, des supports d'évaluation...

Ensuite, le répertoire peut se révéler un outil utile de communication interne sur les métiers (en termes de reconversion, d'évolution et d'élaboration de projet professionnel pour les personnels) mais également externe (en termes de présentation des métiers, de leur contenu et de leur accessibilité)

Enfin, le répertoire des métiers est un bon support à la préparation de démarches plus ambitieuses d'anticipation, sur les métiers et les secteurs critiques dans un établissement.

La gestion individuelle

La fiche métier contenue dans le répertoire peut être un repère pour tous ceux qui souhaitent faire un point sur leur carrière et l'expérience acquise et notamment l'utiliser pour préparer un bilan de compétences.

Par ailleurs, l'identification des passerelles (courtes et longues) rend possible la définition de parcours de mobilité vers des métiers dont l'accessibilité est identifiée.

- **Un outil partagé qui s'adresse à tous**

Le répertoire a été élaboré dans le cadre d'une démarche nationale qui s'appuie sur les professionnels pour son élaboration, sa diffusion et sa mise en œuvre. Cet outil est conçu pour s'adresser à tous les professionnels quel que soit leur statut d'origine (titulaire, stagiaire, contractuel...), mais aussi quel que soit le secteur dans lequel évolue leur établissement d'origine (sanitaire, social et médico-social). Dans la mesure où la notion de métier dépasse le cadre de la fonction publique, le répertoire des métiers peut également être utilisé par les professionnels de santé des autres secteurs, privés à but lucratif ou privé à but non lucratif.

- **Ce qu'est le répertoire et ce qu'il n'est pas**

Le répertoire est d'abord un support d'information sur les métiers à destination interne comme il en existe dans certaines branches professionnelles, grandes entreprises (entreprises du médicament, assurances, France Télécom...) ou administrations publiques (fonction publique territoriale). C'est aussi un outil d'aide à la décision pour le management et la fonction ressources humaines, les personnels, leurs représentants.

Afin d'éviter toute confusion, à la fois dans la finalité et surtout l'utilisation du répertoire des métiers, il est bon de rappeler quelques éléments de base :

– *Le répertoire des métiers n'est pas opposable.* En effet il n'a pas de portée juridique et réglementaire, contrairement aux statuts de la fonction publique. Ce n'est donc pas un outil de gestion statutaire même si la référence éventuelle est présente dans les fiches métiers. Le répertoire des métiers ne se substitue pas aux règles en vigueur dans la fonction publique et notamment aux règles statutaires (en matière de recrutement, par exemple).

– *Le répertoire des métiers n'est pas un « référentiel métier »* au sens de référentiel des activités et des compétences utilisées dans les démarches de validation des acquis de l'expérience (VAE). Il n'aborde que les savoir-faire clés et connaissances principales, alors que la constitution des référentiels d'activités et de compétences d'un métier suppose un approfondissement important de description.

– *Le répertoire des métiers n'est pas une photographie exacte* de la totalité des situations professionnelles rencontrées dans les 3 500 établissements de la fonction publique hospitalière. L'approche retenue de « cœur de métier » induit de compléter, en fonction de l'environnement et des organisations locales du travail, le contenu de chaque fiche métier

Extrait de la publication Répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière, ministère de la Santé et de la Protection sociale, Éditions ENSP, 2004.

Sa méthode d'élaboration a été participative

La méthode d'élaboration du répertoire des métiers de la FPH a été très participative pour tenir compte de l'objectif dévolu. Plus de 300 réunions ont été tenues et 66 000 agents ont été consultés. Cette participation a concerné l'ensemble des quatre phases du projet :

- phase 1 : la construction de l'arborescence, l'identification et le classement des métiers à l'intérieur de cette arborescence ;
- phase 2 : la description des métiers ;
- phase 3 : le contrôle qualité ;
- phase 4 : la diffusion et la communication du répertoire.

La mobilisation qu'implique cette participation importante a dû être obtenue sur une période relativement longue comme le montre le calendrier ci-dessous. Cette durée découle d'ailleurs de la méthode de type « coproduction » qui a été choisie.

Calendrier du projet « répertoire des métiers de la FPH »	
Conception de la démarche	novembre et décembre 2002
Repérage des métiers : la nomenclature	janvier à mai 2003
Description des métiers : les fiches métiers	mai à décembre 2003
Contrôle qualité et validation du répertoire	décembre 2003 à mars 2004
Fabrication et édition du répertoire des métiers	avril à septembre 2004
Communication, diffusion, formation	à partir d'octobre 2004
Veille et maintenance du répertoire	à partir du second semestre 2004

Pour conduire cette démarche, il a fallu choisir un chef de projet et mettre en place :

- un comité de pilotage ayant pour rôle de fixer les orientations du projet ;
- un groupe projet en charge d'un suivi plus opérationnel.

Les choix méthodologiques qui ont été faits concernant l'organisation de la démarche et les concepts utilisés ont été importants.

Pour faire respecter ces choix, des guides méthodologiques ont été établis pour chacune des trois premières phases (identification des métiers, description des métiers, contrôle qualité). Il s'agissait notamment de préciser les bonnes pratiques à mettre en œuvre pour aboutir à la production attendue. Pour que ces guides soient bien utilisés, il a fallu former les animateurs des groupes de professionnels ayant pour tâche de décrire les métiers. Cette formation a garanti une élaboration et une rédaction homogène des fiches métiers.

Au total, vingt et un groupes de travail ont pris en charge chacun dix à quinze métiers. Plus de 200 réunions ont été nécessaires pour mener à bien ce travail de description.

La phase « contrôle qualité » a constitué, elle aussi, une étape déterminante pour faire accepter le répertoire par ses futurs utilisateurs. Cette validation « qualité » s'est opérée pendant six mois. Quatre niveaux de validation ont été effectués :

- validation méthodologique ;
- validation juridique effectuée avec les différentes directions du ministère chargé de la santé ;
- validation des contenus avec les représentants des professionnels, associations professionnelles et représentants du personnel ;
- validation opérationnelle de « terrain » avec le concours de 80 établissements de secteurs (sanitaire, social et médico-social) de tailles différentes.

Ce dernier niveau de validation avait pour objectif de confronter le répertoire aux situations réelles et d'en vérifier ainsi le caractère opérationnel.

Aujourd'hui il s'agit de communiquer, de former et d'actualiser

Lorsqu'un répertoire est établi, bien souvent l'absence de suivi en fait un outil inutilisé qui devient très vite obsolète. Consciente de ce risque, la DHOS a prévu un plan de communication et de formation ainsi qu'une actualisation régulière du répertoire.

Le plan de communication et de formation

Deux grandes séries d'action ont été lancées pour promouvoir l'utilisation du répertoire des métiers par les professionnels :

- des actions de présentation du répertoire et de sensibilisation à l'approche métier dans la fonction publique hospitalière. Celles-ci ont été programmées sur une période allant de la fin d'année 2004 à la fin du premier trimestre 2005 ;
- des actions de formation à l'utilisation du répertoire. Ces formations vont se dérouler sur toute l'année 2005. L'objectif est non seulement de faire connaître ce nouvel outil de gestion des ressources humaines, mais aussi d'accompagner les professionnels sur le terrain dans sa mise en œuvre.

Les journées de sensibilisation au répertoire des métiers

Les journées de sensibilisation se sont inscrites pleinement dans le plan national de diffusion du répertoire des métiers.

Une première journée de sensibilisation nationale a été organisée le 29 novembre 2004 à l'Institut Pasteur pour la sortie du répertoire. Cette manifestation nationale de présentation du répertoire des métiers de la FPH, destinée à un très large public de professionnels et d'institutionnels, avait pour objectif de lancer officiellement la phase de diffusion du répertoire.

Par la suite, vingt-sept demi-journées de présentation régionale du répertoire ont été organisées, visant, elles aussi, un public très large, de professionnels de la fonction publique hospitalière (équipe de direction, équipe ressources humaines, encadrement, représentant du personnel aux instances, directeurs et formateurs en écoles...), mais aussi de représentants des deux autres fonctions publiques (de la fonction publique territoriale notamment avec les formateurs des conseils régionaux et de l'Éducation nationale...) ou encore de représentants régionaux de l'ANPE.

Les formations à l'utilisation du répertoire des métiers

Annoncées lors des demi-journées de sensibilisation, des formations ont été organisées depuis février 2004 et se poursuivront jusqu'à la fin de l'année 2005, voire au-delà si cela est nécessaire. L'objectif de départ était d'assurer une centaine de sessions sur une période de douze mois, soit en moyenne quatre sessions par région. Cet objectif est déjà dépassé, puisque 132 sessions ont été programmées, dont plus des deux tiers déjà réalisées.

Deux modules de formation sont en fait proposés, tous deux conçus avec des contenus très opérationnels (exercices pratiques, études de cas...) :

- le module « généraliste », d'une durée d'un jour, s'adresse plutôt au manager chargé au quotidien de la gestion des compétences et de la formation, du recrutement, de la mobilité ou encore de la communication sur les métiers de la FPH ;
- le module « spécialisé » s'adresse plutôt aux professionnels des ressources humaines, voire aux responsables des grands secteurs d'activité (direction des soins, des services logistiques...), chargés de définir les politiques d'emploi et de formation et/ou d'établir des exercices de projections des ressources humaines.

La diffusion du répertoire des métiers

Les ventes du répertoire sont aussi un indicateur de résultat pour la diffusion de la démarche métier. Les éditions de l'ENSP à Rennes qui éditent le répertoire, ont déjà vendu 4 000 exemplaires en un peu plus de trois mois et ont dû, pour faire face à la demande, rééditer 3 000 exemplaires dans le courant du mois de février 2005.

Pour accompagner dans le temps, le plan de diffusion du répertoire et de la démarche métiers/compétences, deux groupes de travail vont par ailleurs se mettre en place à l'automne 2005 :

- le premier pour aider les établissements dans la constitution de leur carte des métiers ;
- le deuxième pour mettre au point un logiciel destiné à la simulation des effectifs par métier.

Une démonstration d'un logiciel de gestion dynamique du répertoire des métiers (croisement des bases de données métiers/compétences) est aussi programmée au mois d'octobre 2005.

L'actualisation du répertoire

Enfin, il a été prévu d'actualiser régulièrement le répertoire pour prendre en compte les évolutions des métiers et des compétences associées. À cet effet, un système de maintenance fondé sur une « veille métiers » est en cours d'élaboration. Ce système est destiné à produire de l'information sur les grands facteurs d'évolution susceptibles d'impacter les métiers, à la fois sur leur existence (émergence, transformation et suppression de certains métiers), mais aussi et surtout sur leur contenu (activités et compétences notamment).

À partir de ce travail, une actualisation du répertoire des métiers est prévue par période de quatre ans. Celle-ci portera sur :

- la forme du répertoire et particulièrement sa lisibilité ;
- la nomenclature et l'actualisation des métiers qui y sont référencés (intégration des nouveaux métiers, suppression des métiers ayant disparu, transformation de libellés de métiers, reclassement dans d'autres familles de métiers...) ;
- les fiches métiers et leur contenu.

EXEMPLE DE FICHE MÉTIER – AIDE-SOIGNANT

• Définition

- Réaliser, dans le cadre du rôle propre de l'infirmier, en collaboration avec lui et sous sa responsabilité, des soins de prévention, de maintien, d'éducation à la santé et relationnels pour préserver ou restaurer la continuité de la vie, le bien-être et l'autonomie de la personne.

• Spécificités dans le métier

- Exercice à domicile dans le cadre de l'hospitalisation à domicile (HAD).

• Activités principales

- Soins d'hygiène, et de confort à la personne.
- Observation et recueil de données relatives à l'état de santé de la personne.
- Aide de l'infirmière dans la réalisation des soins.
- Entretien de l'environnement immédiat de la personne et réfection des lits.
- Entretien du matériel de soins.
- Transmission des observations par écrit et par oral pour maintenir la continuité des soins.
- Accueil, information, accompagnement et éducation des personnes et de leur entourage.
- Accueil et accompagnement des stagiaires en formation.
- Aide et accompagnement aux activités quotidiennes (repas, toilette...).
- Entretien du matériel et gestion des stocks de matériels.
- Aide, soutien psychologique aux patients et à l'entourage.
- Réalisation d'animations à destination des personnes hospitalisées ou des résidents.

• Relations professionnelles les plus fréquentes

- Cadres de santé d'unité de soins et d'activités paramédicales pour la gestion des activités.
- Services logistiques pour les prestations hôtelières.

• Savoir-faire requis

- Identifier les besoins fondamentaux et apprécier l'état de santé d'une personne ou d'un groupe et adapter sa réponse.
- Maintenir ou restaurer l'autonomie de la personne dans les actes de la vie quotidienne.
- Utiliser les règles et les protocoles d'hygiène lors des soins.
- Utiliser les techniques de manutention et les règles de sécurité pour l'installation et la mobilisation des patients.
- Communiquer avec les patients ou leur entourage dans le cadre d'une relation d'aide.
- Utiliser les techniques et les protocoles d'entretien des locaux et du matériel dans le cadre de la prévention des infections nosocomiales.

- Rechercher, traiter et transmettre les informations pour assurer la continuité des soins.
- Organiser son travail au sein d'une équipe interprofessionnelle.
- Discerner le caractère urgent d'une situation de soins pour alerter.
- Transmettre son savoir professionnel aux stagiaires et aux nouveaux agents.

• **Connaissances associées**

Anatomie, physiologie	Hygiène hospitalière	Techniques et protocoles de soins	Communication et relation d'aide	Éthique et déontologie	Techniques de manutention	Bureautique
2	2	2	2	1	1	1

1 : connaissances générales ; 2 : connaissances détaillées ; 3 : connaissances approfondies.

• **Conditions particulières d'exercice du métier**

- Manutention fréquente des patients.
- Travail week-end, nuit et jours fériés.

• **Prérequis indispensables pour l'exercer**

- Diplôme professionnel d'aide-soignant.

• **Passerelles et évolutions professionnelles vers d'autres métiers**

Passerelles courtes	Passerelles longues
Auxiliaire de puériculture Aide médico-psychologique Agent de stérilisation	Métiers des soins et des activités paramédicales

• **Correspondances statutaires éventuelles**

- Aide-soignant.

• **Tendances d'évolution du métier**

Les facteurs clés à moyen terme	Conséquences majeures sur l'évolution des activités et des compétences
Augmentation probable des pathologies chroniques et des soins de longue durée, liés à l'allongement de la durée de la vie	Développement des activités et des compétences en accompagnement de vie et de fin de vie, connaissances des pathologies de fin de vie, de la maladie d'Alzheimer, de la douleur, relation d'aide
Modification de la demande des patients : droit à l'information, exigence de qualité...	Développement des connaissances sur les droits des patients, et des savoir-faire en communication
Modification des modes de prises en charge des patients : hospitalisation de courte durée, hospitalisation de jour...	Développement des capacités d'adaptation
Introduction de logiciels de gestion dans les établissements de soins	Développement des compétences pour utiliser l'outil informatique
Ouverture sur les réseaux pluriprofessionnels de soins (participation à l'accueil des patients, de leur famille...)	Développement des compétences en relation, et en communication, connaissances des réseaux
Ouverture de postes en santé mentale	Développement des compétences en santé mentale

• **Famille : soins et activités paramédicales**

Sous-famille : assistance aux soins **Code métier : 1A101**

La nécessaire prise en compte des réflexions plus globales sur l'offre de soins

L'Observatoire national de la démographie des professions de santé, créé par le décret n° 2003-529 du 19 juin 2003, dont le secrétariat est assuré par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la Santé, s'est vu assigner quatre missions :

- rassembler et analyser les connaissances relatives à la démographie des professionnels de santé ;
- fournir un appui méthodologique à la réalisation d'études régionales et locales sur ce thème ;
- synthétiser et diffuser les travaux d'observation, d'études et de prospective réalisés, notamment au niveau régional ;
- promouvoir les initiatives et études de nature à améliorer la connaissance des conditions d'exercice des professionnels et de l'évolution de leurs métiers, dans le cadre des différents modes d'accès aux soins, en liaison avec le Centre national des professions de santé, le Conseil supérieur des professions paramédicales et l'Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière.

La fonction publique hospitalière est directement concernée par ces missions et en particulier par les premiers travaux rendus publics le 17 novembre 2004 relatifs à :

- la situation et l'évolution des effectifs ;
- l'évolution des métiers et de leurs conditions d'exercice.

La gestion prévisionnelle de la fonction publique hospitalière intègre l'évolution des effectifs des professions de santé

Comme le rappelle le tableau ci-dessous, la filière soignante de la fonction publique hospitalière fait partie des professions de santé réglementées et partage à ce titre avec les salariés du secteur privé et avec les libéraux les mêmes problématiques relatives à l'offre de soins : recrutement (définition des quotas), formation... Il existe donc une forte interdépendance entre la Gpec de la FPH et l'évolution globale des professions de santé : plus de 50 % des infirmiers, sages-femmes et manipulateurs ERM travaillent à l'hôpital public.

Tableau 1 : Répartition par mode d'exercice et secteur d'activité des professions de santé réglementées par le Code de la santé publique, au 1^{er} janvier 2004 en France métropolitaine

Secteurs d'activité	Salariés						Total salariés	Libéraux	Total	Part des salariés dans l'effectif total	Part des salariés de l'hôpital public dans l'effectif total
	Hôpital public	Étab. privé PSPH	Étab. privé non PSPH	Étab. pour handicapés	Étab. pour personnes âgées	Autres secteurs					
Professions											
Infirmiers	242 564	25 961	53 952	3 358	11 324	39 639	376 798	60 727	437 525	86,1 %	55,4 %
Sages-femmes	9 105	666	2 858	-	-	1 146	13 775	2 359	16 134	85,4 %	56,4 %
Masseurs-kinésithérapeutes	6 315	2 461	1 483	1 060	-	1 242	12 561	46 081	58 642	21,4 %	10,8 %
Orthophonistes	844	228	54	1 568	-	461	3 155	12 202	15 357	20,5 %	5,5 %
Orthoptistes	167	14	33	-	-	392	606	1 901	2 507	24,2 %	6,7 %
Psychomotriciens	1 528	219	95	2 523	99	701	5 165	454	5 619	91,9 %	27,2 %
Pédicures-podologues	71	10	2	-	-	106	189	10 051	10 240	1,8 %	0,7 %
Ergothérapeutes	1 854	1 046	451	968	135	477	4 931	65	4 996	98,7 %	37,1 %
Audio-prothésistes	-	-	-	-	-	1 063	1 063	651	1 714	62,0 %	-
Opticiens-lunetiers	-	-	-	-	-	9 013	9 013	4 666	13 679	65,9 %	-
Manipulateurs ERM	13 354	1 926	2 670	-	-	5 978	23 928	-	23 928	100,0 %	55,8 %
<i>Total professions non médicales</i>	<i>275 802</i>	<i>32 531</i>	<i>61 598</i>	<i>9 477</i>	<i>11 558</i>	<i>60 218</i>	<i>451 184</i>	<i>139 157</i>	<i>590 341</i>	<i>76,4 %</i>	<i>46,7 %</i>
Médecins (omnipraticiens et spécialistes)	52 129	5 715	1 286	nd	nd	23 772	82 903	120 584	203 487	40,7 %	25,6 %
Chirurgiens dentistes	267	26	(*)	-	-	2 801	3 094	37 810	40 904	7,6 %	0,7 %
Pharmaciens	4 073	404	921	-	-	26 307	31 705	33 445	65 150	48,7 %	6,3 %
<i>Total professions médicales</i>	<i>56 469</i>	<i>6 145</i>	<i>2 207</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>52 880</i>	<i>117 702</i>	<i>191 839</i>	<i>309 541</i>	<i>38,0 %</i>	<i>18,2 %</i>
Total professions réglementées	332 271	38 676	63 805	9 477	11 558	113 098	568 886	330 996	899 882	63,2 %	36,9 %

(*) Les 26 chirurgiens dentistes travaillent dans un établissement privé (PSPH ou non PSPH). Ils sont comptabilisés ici dans la colonne « PSPH ».

Notes :

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

Source : Sicart Daniel (2004), « Les professions de santé au 1^{er} janvier 2004 », *Série Statistiques*, n° 68, Drees, juillet. Sicart Daniel (2005), « Les médecins : estimations au 1^{er} janvier 2004 », *Série Statistiques*, n° 78, Drees, mars.

Ces pourcentages méritent toutefois d'être consolidés. Comme le notait le rapport OEP 2003, les sources de données disponibles ne sont pas entièrement calées : les données du répertoire Adéli (présentées ci-dessus) diffèrent par exemple des chiffres issus de l'enquête SAE (statistique annuelle d'établissements) relative aux seuls établissements sanitaires. Au 31 décembre 2002, les professions de santé réglementées (hors professions médicales) comptaient en effet 236 524 salariés de l'hôpital public d'après la SAE contre 262 154 selon Adéli.

Afin d'améliorer l'évaluation des besoins futurs, il est apparu nécessaire à l'ONDPS d'engager un travail d'explication et de consolidation. Celui-ci a porté cette année sur la profession des infirmiers (cf. encadré). Il permet pour partie d'expliquer les raisons des écarts et incite ainsi à engager une réflexion sur la mise en place d'un système d'information cohérent.

La fiabilité des chiffres

Dès son installation, l'ONDPS a constaté la nécessité de disposer d'une vision globale de la réalité quantitative des professions de santé tant les différentes données existant ¹ actuellement renseignent diversement la situation des professionnels notamment selon le secteur d'activité et le mode d'exercice. La méthode retenue a donc été de comparer systématiquement les sources. Un important travail de confrontation des fichiers relatifs aux effectifs infirmiers a ainsi été conduit par la DHOS en collaboration avec la Drees et la CNAMTS. Au total, huit fichiers ont été rapprochés : deux fichiers à vocation généraliste (le recensement de la population et l'enquête emploi de l'Insee), le répertoire Adéli de la Drees, deux fichiers sur les établissements (enquête SAE de la Drees et enquête SPE de la DHOS), les données de la CNAMTS, les données de la Carpimko ² et la statistique des personnels et des activités des services sanitaires et sociaux départementaux ³ (cf. tableau suivant). Sur la base des travaux de comparaison engagés, un premier redressement a été proposé.

Effectifs infirmiers au 1^{er} janvier 1999 (France métropolitaine) selon les principales sources existantes

	Libéraux	Salariés hospitaliers	Salariés non hospitaliers
Répertoire Adéli	54 760	271 608	40 758
SAE	-	281 835 (dont 211 318 dans les établissements publics de santé et 70 517 dans les établissements privés)	-
SPE	-	192 902 dans les établissements publics de santé	-
CNAMTS	46 570	-	-
Carpimko	49 015	-	-
Enquête emploi	46 350	274 796	82 698
Recensement général de la population mars 1999	47 527	278 369	83 533

Source : Rapport ONDPS 2004

Le répertoire Adéli étant actuellement la seule source détaillée pour l'ensemble de la profession ; c'est lui qui a été comparé aux autres sources en vue de procéder au redressement nécessaire. Le principe du redressement a consisté à caler les effectifs des infirmiers libéraux recensés dans Adéli sur ceux de la CNAMTS (qui comprennent les remplaçants) et à redresser ceux des infirmiers salariés non hospitaliers à partir de l'enquête emploi de l'Insee. La forte différence entre les chiffres de l'enquête emploi et d'Adéli sur les non-hospitaliers semble en partie due au fait que le secteur non hospitalier est mal renseigné dans le répertoire Adéli, les salariés négligeraient en effet leur inscription dans ce répertoire. Aucune autre source ne comptabilise, hélas, la totalité de la profession d'infirmier (à la différence des données de l'Ordre des médecins), ce qui limite le contrôle de la cohérence des chiffres. *Les effectifs salariés hospitaliers d'Adéli ne sont pas redressés car finalement très proches de ceux observés dans les autres sources.*

De façon plus générale, l'ONDPS souligne que les déséquilibres dans l'offre de soins sont mal appréhendés par les statistiques globales. La connaissance du secteur libéral est paradoxalement aujourd'hui meilleure que celle du milieu hospitalier. Dans le secteur libéral, la nécessité pour le patient d'envoyer sa feuille de soins pour être remboursé par l'assurance maladie garantit l'inscription du professionnel auprès de cette administration. Par ailleurs, l'information recueillie sur les actes pratiqués permet une connaissance fine de l'activité des professionnels de santé qui travaillent en libéral.

1. À ce sujet, en annexe 1 du tome I du rapport 2004 de l'ONDPS figure une présentation détaillée des principales sources nationales sur le temps de travail ou l'activité des professionnels de santé avec pour chaque source, la précision de l'unité statistique, du champ, des professions concernées, la mesure du temps de travail ou le volume d'activité, le mode d'exercice, la disponibilité du détail géographique...

2. La Carpimko est l'une des onze sections professionnelles de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales à laquelle doivent entre autres s'affilier les infirmiers exerçant à titre libéral.

3. D'autres sources existent sur des champs particuliers : l'enquête EHPA de la Drees, qui dénombre les infirmiers travaillant dans les établissements sanitaires et sociaux ayant reçu des personnes âgées (au 31/12/1996), l'enquête ES de la Drees qui donne l'effectif infirmier travaillant dans les établissements et services médico-sociaux, socio-éducatifs et sociaux en faveur des personnes handicapées ou en difficulté sociale (au 31/12/1998). Concernant les données des autres administrations (ministère de la Défense, de l'Éducation nationale, les collectivités locales...), le degré d'information est faible.

Source : rapport ONDPS 2004.

Actualisant et enrichissant les travaux sur la démographie entrepris dans le rapport Berland (novembre 2002), l'ONDPS met en évidence un mouvement général de hausse des effectifs de toutes les professions de santé dont l'ampleur varie selon la profession (cf. tableau ci-dessous). L'examen de cette progression en lien avec l'analyse de la structure par âge permet de poser la question du renouvellement.

Tableau 2 : Effectifs des professions de santé réglementées : évolution du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} janvier 2004

	2000	2001	2002	2003	2004	Taux de croissance annuel moyen
Médecins*	194 000 (192 358)	196 000 (196 006)	198 700 (198 680)	201 400 (201 354)	203 487 (203 487)	1,2 % (1,4 %)
Chirurgiens dentistes	40 539	40 426	40 481	40 648	40 904	0,2 %
Pharmaciens	58 407	60 366	62 054	63 909	65 150	2,8 %
Sages-femmes	14 353	14 725	15 122	15 684	16 134	2,9 %
Infirmiers	382 926	397 506	410 859	423 431	437 525	3,4 %
Masseurs-kinésithérapeutes	52 056	53 997	55 348	56 924	58 642	3,0 %
Orthophonistes	13 483	13 914	14 323	14 836	15 357	3,3 %
Orthoptistes	2 137	2 236	2 309	2 405	2 507	4,1 %
Psychomotriciens	4 588	4 824	5 086	5 325	5 619	5,2 %
Pédicures-podologues	8 789	9 049	9 470	9 859	10 240	3,9 %
Ergothérapeutes	3 888	4 185	4 433	4 683	4 996	6,5 %
Audioprothésistes	1 313	1 422	1 526	1 620	1 714	6,9 %
Opticiens	10 012	11 026	11 910	12 776	13 679	8,1 %
Manipulateurs radio	21 589	21 876	22 450	23 113	23 928	2,6 %

* Les chiffres mentionnés en gras et entre parenthèses sont ceux issus du Conseil national de l'Ordre des médecins.

Champ : France métropolitaine.

Source : ministère de la Santé et des Solidarités – Drees – Répertoire Adéli.

L'ONDPS détaille son analyse par profession. L'étude relative aux infirmiers (ères) est un exemple de l'intérêt qu'elle présente pour la gestion prévisionnelle des effectifs de la FPH.

Pour les infirmiers (ères), la croissance moyenne des effectifs globaux a davantage profité au secteur hospitalier avec une progression de 3,3 % par an entre 1999 et 2003 contre 1,3 % par an dans le secteur libéral. La différence s'estompe cependant si l'on raisonne en « potentiel de travail » (c'est-à-dire en effectifs pondérés par le temps de travail) : l'augmentation dans le secteur hospitalier est de +1,1 % par an. Il faut noter que cette évolution reste positive, malgré l'application de la réduction du temps de travail.

Dans cette profession, la part des moins de 35 ans est néanmoins faible (28 %) par comparaison aux autres professions paramédicales (cf. tableau ci-dessous).

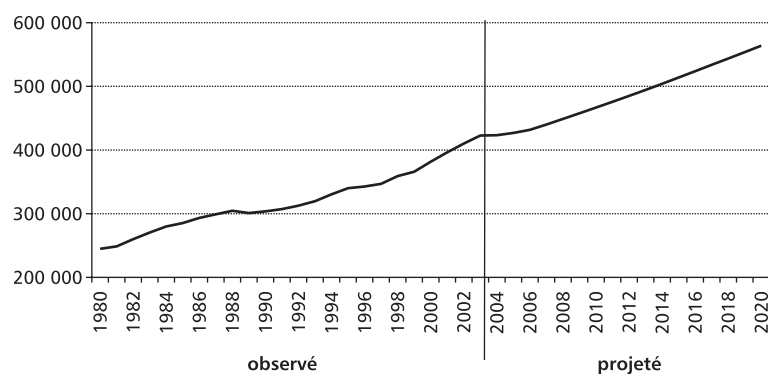
Tableau 3 : Répartition par âge des professionnels de santé au 01/01/2004 selon Adéli

	Part des moins de 35 ans au 01/01/2004	Part des plus de 55 ans au 01/01/2004
Infirmiers	28,0 %	14,5 %
Sages-femmes	30,3 %	12,9 %
Masseurs-kinésithérapeutes	29,9 %	20,1 %
Orthophonistes	30,1 %	13,4 %
Orthoptistes	39,0 %	11,5 %
Psychomotriciens	36,8 %	6,7 %
Pédicures-podologues	38,3 %	15,9 %
Ergothérapeutes	47,6 %	7,0 %
Audio-prothésistes	36,9 %	22,1 %
Opticiens-lunetiers	49,4 %	16,2 %
Manipulateurs ERM	29,0 %	11,8 %
Médecins (omnipraticiens et spécialistes)	7,4 %	23,1 %
Chirurgiens dentistes	14,3 %	24,5 %
Pharmaciens	15,7 %	19,0 %

Source : Drees – Répertoire Adéli.

Cela correspond au vieillissement important de la profession au cours des vingt dernières années : l'âge moyen des infirmières en activité est passé de 34 ans en 1983 à 42,4 ans début 2004. Le vieillissement du corps infirmier découle directement de la diminution passée des flux d'entrée dans la profession. De 18 000 en moyenne par an entre 1975 et 1985, le nombre de diplômés est passé à 13 500 entre 1985 et 1995. Il augmente à nouveau dans la période récente, et cette tendance va se poursuivre dans les prochaines années avec l'augmentation des quotas de formation, ce qui amorce un processus de rajeunissement : si le quota de 30 000 était maintenu dans les années qui viennent, l'âge moyen descendrait à 39 ans en 2010. À quotas actuels et comportements de sortie d'activité observés aujourd'hui constants, les projections démographiques réalisées par la Drees montrent que le nombre d'infirmiers passerait de 423 000 en 2003 à 450 000 en 2009, 500 000 en 2014 et 550 000 en 2020 ¹. Cela représenterait une hausse de 33 % en dix-sept ans, soit une croissance annuelle moyenne de 1,7 %. Mais ce taux annuel ne serait atteint qu'à partir de 2007, le temps que les promotions issues du nouveau quota à 30 000 entrent sur le marché du travail.

Graphique 2 : Évolution des effectifs d'infirmiers en activité de 1980 à 2003 et projection 2003-2020



L'augmentation récente des flux de formation permet donc d'accroître les effectifs, au-delà du renouvellement des départs en retraite, même si ceux-ci sont amenés à s'accélérer dans les prochaines années. Avec l'augmentation des effectifs, les difficultés de recrutement constatées aujourd'hui par les établissements hospitaliers devraient donc – à conditions inchangées – diminuer et être résorbées d'ici quelques années.

Toutefois, comme le montre le rapport de l'ONDPS, ce résultat doit être nuancé. Les conditions risquent de se modifier en fonction de l'évolution des métiers, des comportements des professionnels (*cf. infra*), mais aussi du nombre de médecins.

L'analyse démographique des médecins (*cf. encadré ci-dessous*) fait en effet apparaître une pénurie prévue à partir de 2008 qui devra être en partie assumée par les personnels paramédicaux dont ceux de la FPH.

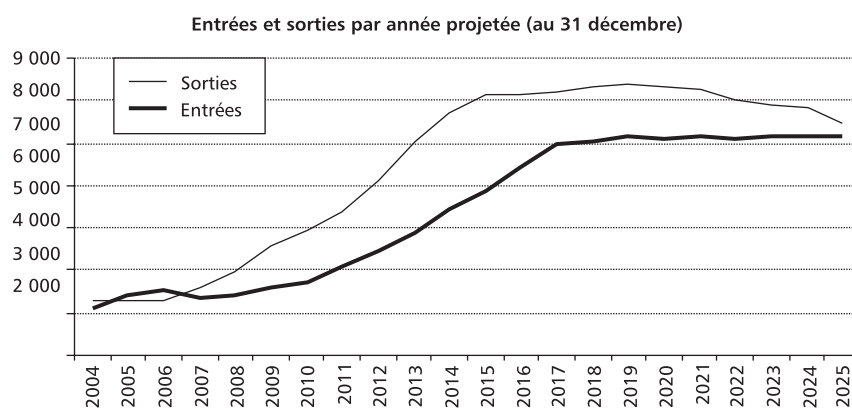
Au-delà des professions qui relèvent de son champ, la gestion prévisionnelle de la FPH ne peut donc pas être indifférente à l'évolution des effectifs des médecins.

1. Source : Drees, Annexe au PLFSS 2004.

Renouvellement des médecins

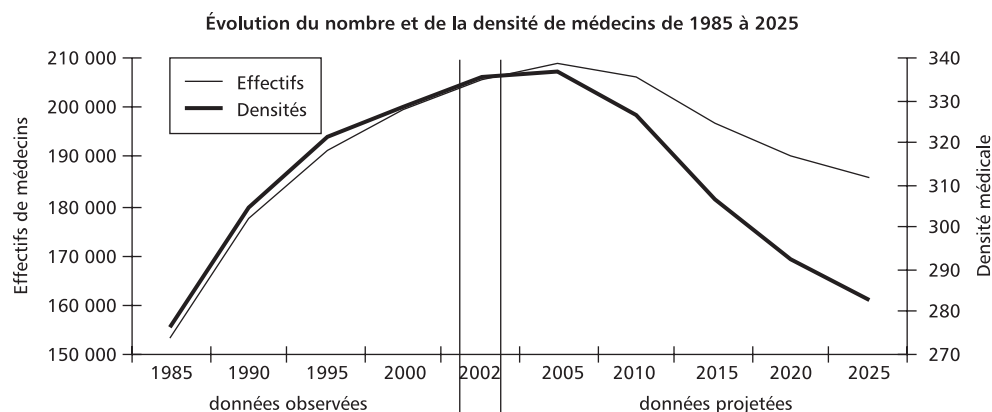
La question du renouvellement des médecins est importante, compte tenu de la durée de leur formation, de surcroît souvent plus longue en réalité qu'elle n'est prévue ¹.

Selon les projections établies par la Drees ², si l'on rapproche le nombre prévisible de départs à la retraite, dans les prochaines années, du nombre de nouveaux diplômés susceptibles de « prendre la relève », on distingue trois périodes : jusqu'en 2007, les nombres d'entrées et sorties devraient être à peu près équivalents ; à partir de 2008 jusqu'en 2015, le solde annuel devient négatif de façon croissante. Enfin, c'est seulement à partir de 2016 que s'ouvrirait une période où le solde annuel, toujours négatif, commencerait à se réduire.



Source : Drees (hypothèses du scénario central).

Le nombre total de médecins en activité en France diminuerait à partir de 2006, passant de 205 200 en 2002 à 186 000 en 2025, soit une réduction de 9,4 %. La densité médicale, qui rapporte le nombre de médecins à la population, se réduirait davantage, compte tenu de l'accroissement de la population attendu à l'horizon 2025, et passerait de 335 à 283 médecins pour 100 000 habitants.



Source : Drees (hypothèses du scénario central).

Cette baisse des effectifs médicaux s'accompagnerait par ailleurs d'une modification de sa structure :

- les effectifs de généralistes diminueraient moins vite entre 2002 et 2025 que les effectifs de spécialistes. Cette diminution plus marquée des effectifs de spécialistes s'explique notamment par un âge en moyenne plus élevé et des départs à la retraite plus précoces :
- la baisse serait plus sensible en libéral qu'en hospitalier. L'augmentation de la proportion des femmes dans le corps médical pourrait en effet concentrer la baisse à venir des effectifs sur l'exercice libéral, ces dernières privilégiant l'exercice salarié. Les projections réalisées avec le modèle de la Drees mettent ainsi en évidence, sous l'hypothèse de constance des comportements passés, que le nombre de médecins libéraux chuterait en un peu plus de vingt ans de 15 %, passant de 122 300 en 2002 à 103 800 en 2025, alors que la diminution serait quasi nulle pour les hospitaliers, dont le nombre passerait de 59 000 en 2002 à 58 800 en 2025. Cette baisse du secteur libéral aurait pour effet d'accroître la charge de travail du secteur hospitalier.

1. Une enquête menée à l'initiative de l'ONDPS en décembre 2003 auprès des 27 facultés de médecine montre qu'en anesthésie-réanimation, seulement sept internes sur dix ont terminé leur cursus au terme du délai théorique de quatre ans.

2. Ces résultats correspondent au scénario central retenu par la Drees dans ces dernières projections (cf. *Études et Résultats*, n° 352 et 353, novembre 2004). Les hypothèses en sont les suivantes : le *numerus clausus* passe progressivement de 5 550 places en 2004 à 7 000 en 2007 (niveau supposé constant les années suivantes) ; les comportements actuellement observés chez les médecins et les étudiants sont maintenus ; le nombre total de postes de spécialistes (hors médecine générale) à l'examen national classant est supposé égal à 50 % du *numerus clausus* en vigueur cinq années plus tôt, le nombre de places de médecins généralistes à l'examen national classant est déterminé par solde de manière à ce que, dans chaque région, le nombre total d'étudiants entrant en troisième cycle des études médicales corresponde au *numerus clausus* de la région cinq ans plus tôt.

Au total, les hypothèses retenues pour ces projections en matière d'accès aux formations médicales diffèrent assez nettement de celles qui avaient été retenues pour les précédentes projections de la Drees effectuées sur la base d'un *numerus clausus* à 4 700, et dans lesquelles le nombre total de places de spécialistes était supposé constant dans le temps (donc indépendant de l'évolution du *numerus clausus*) et le nombre de places de troisième cycle hors médecine générale de chaque région était déterminé à partir du taux de réussite à l'internat de la région.

Source : rapport ONDPS 2004.

À cet égard, l'ONDPS insiste sur l'interdépendance des métiers dans la prise en charge des patients. Elle nécessite des coopérations entre professionnels, médicaux mais aussi paramédicaux, médico-sociaux et techniques. En conséquence, le recensement des professionnels par spécialité et par profession doit être complété par des analyses des pratiques soignantes susceptibles de prendre en compte les coopérations et les solidarités effectives entre les métiers.

Il faut également selon l'Observatoire rendre compte de la répartition géographique des effectifs. Cette analyse révèle en effet de fortes disparités régionales et infrarégionales qu'il conviendra d'intégrer dans les scénarios de gestion prévisionnelle de la FPH.

L'évolution des métiers et des comportements des professionnels de la santé est aussi prise en compte

Pour l'ONDPS, la relation entre l'offre de soins et l'évolution des métiers et des comportements des professionnels est un axe d'analyse complémentaire des travaux démographiques. Cette approche concerne également la fonction publique hospitalière.

On peut retenir par exemple, pour illustrer cette approche, le questionnement de l'Observatoire sur l'évolution de la demande de soins.

Celle-ci sera liée essentiellement au vieillissement des malades, qui accroît la demande de soins mais aussi transforme les modes de prise en charge (nécessité de lits d'accueil en aval...).

Mais d'autres facteurs modifient également les conditions de la prise en charge :

- la diminution des durées de séjour ¹, qui a pour conséquence à la fois une augmentation de l'intensité en travail soignant, une réduction du temps accordé au patient et un déplacement des tâches traditionnellement assurées pendant le séjour, en amont et en aval de celui-ci ;
- la médicalisation des prises en charge, qui s'accroît dans certains secteurs et se réduit dans d'autres : augmentation par exemple pour la prise en charge de la grossesse et mise en question, en revanche, de la médicalisation des prises en charge du secteur de la santé mentale où les équipes soignantes sont confrontées à des problèmes non médicaux qui relèvent de l'assistance sociale ;
- les exigences accrues en matière de sécurité des prises en charge, qui nécessitent (dans le cadre d'une démarche qualité) une progression des tâches administratives et une réorganisation de l'offre de soins tenant compte de seuils minimums de compétences. Cette notion de seuil peut correspondre à un nombre minimal d'actes ou de patients, mais également à un nombre minimal

1. Le nombre global de journées d'hospitalisation est, tendanciellement, en décroissance : -4,4 % de 1998 à 2002.

de praticiens, en deçà duquel des coopérations et des complémentarités indispensables à l'exercice ne sont pas envisageables ;

– les progrès scientifiques et les potentialités technologiques, qui modifient aussi la nature des interventions des professionnels de santé. Ces derniers doivent notamment davantage mutualiser leurs savoir-faire.

Un autre exemple de cette approche que souhaite développer l'ONDPS concerne l'augmentation de la proportion des femmes dans le corps médical. Il faut en effet anticiper le fait que, ces dernières privilégiant l'exercice salarié, la majeure partie de la baisse à venir des effectifs pourrait se concentrer sur l'exercice libéral (cf. encadré ci-dessus).

En conclusion, la méthodologie d'analyse de l'ONDPS, combinant des approches quantitative et qualitative, permet d'enrichir la réflexion sur l'offre de soins. Il apparaît aussi clairement que le devenir de la fonction publique hospitalière est lié aux questions touchant l'ensemble des professionnels de santé. Les enseignements et les préconisations de l'ONDPS (cf. encadré ci-après) peuvent être utilisés pour la démarche de Gpeec de la fonction publique hospitalière.

Il est ainsi prévu d'expérimenter en 2005 au sein de structures publiques ou privées ou en ville une coopération entre professions de santé permettant de confier à certaines professions paramédicales des actes qui relèvent actuellement du corps médical.

Enseignements et préconisations de l'ONDPS (rapport 2004)

1. Les données sur les effectifs des professionnels de santé doivent être complétées par celles relatives aux professionnels en formation incluant un comptage annuel des nouveaux diplômés, afin de pouvoir disposer d'un état des ressources actuelles et à venir.

Ce recensement devra être effectué dans le cadre du Répertoire partagé des professions de santé (RPPS).

2. Pour les médecins, le recensement des étudiants ayant terminé leur cursus de formation en DES et DESC du groupe 2 a été effectué pour les années 2000 à 2003 par les comités régionaux.

Cette opération devra être réalisée par spécialité régionalement, en gestion courante chaque année, et être totalisée au plan national.

3. Une diminution des effectifs médicaux est annoncée entre 2008 et 2015 compte tenu, notamment, des départs à la retraite qui ne seront pas remplacés.

Il est essentiel d'envisager de façon urgente les solutions qui permettraient de répondre à cette situation. Pendant cette période, en effet, les modifications du *numerus clausus* ne pourront avoir aucune incidence, compte tenu de la longueur des études médicales.

4. Pour les médecins, plusieurs constats sont faits quant au recrutement et à la formation des internes : l'examen national classant a montré ses limites pour une gestion régionale des effectifs médicaux. La répartition des effectifs d'internes entre les spécialités s'opère principalement à partir de la filiarisation dont on ne perçoit pas toujours la logique. Cette filiarisation partielle a produit des déséquilibres graves sur la démographie des spécialités non filiarisées. La spécialisation médicale et chirurgicale au cours du troisième cycle des études médicales est trop précoce. Elle ne permet ni, d'une part, des choix éclairés pour les étudiants, ni d'autre part une réactivité face aux besoins de santé publique.

Il est souhaitable d'envisager une régionalisation ou une interrégionalisation de l'examen classant qui tienne compte des capacités de formation.

Il est nécessaire de réorganiser le schéma de filiarisation des disciplines médicales et chirurgicales afin de mieux adapter la formation et l'orientation des internes aux besoins de la population.

Il est indispensable de définir rapidement des tronc communs de formation, d'une part, pour les disciplines chirurgicales, d'autre part, pour les disciplines médicales, avant la spécialisation dans chacune de ces deux grandes voies.

5. La médecine de premier recours rencontre des difficultés grandissantes ; les effectifs des médecins généralistes ne reflètent en effet pas le nombre, sans doute très inférieur, de ceux qui exercent réellement la médecine générale.

Il est urgent de définir des mesures qui revaloriseront le métier de médecin généraliste et qui redonneront de l'attractivité à son exercice.

Il est indispensable de mettre en place les moyens qui permettront d'affecter à la médecine générale les effectifs nécessaires à l'exercice de cette spécialité notamment dans sa mission de premier recours, et cela sur l'ensemble du territoire.

6. Pour la majorité des professions de santé, il existe des différences de densité entre les territoires. À cette hétérogénéité géographique il faut associer de fortes disparités d'effectifs et de ressources entre les structures de soins. Ces différences pourraient s'amplifier à l'occasion du renouvellement important des effectifs qui s'annonce pour beaucoup de professions de santé si les écarts d'attractivité observés aujourd'hui se confirmaient. Les choix pour l'installation dans la vie professionnelle, qui s'effectuent dans les différents territoires, les différentes spécialités médicales et professions de santé, dans les différents modes d'exercice et les différentes structures de soins, ne sont, en effet, pas dictés prioritairement par la demande de soins.

Le suivi des modalités selon lesquelles s'opéreront les renouvellements des effectifs, selon les spécialités, selon les structures et selon les territoires constitue un enjeu majeur.

Il est urgent de mettre en œuvre des moyens pour réguler l'offre de soins sur le territoire national entre les structures de soins et entre les spécialités médicales et les différentes professions de santé, en les adaptant mieux à la demande, et d'évaluer de façon systématique leurs impacts.

7. Pour l'ensemble des professions de santé, les carrières ne connaîtront pas la stabilité enregistrée dans la période antérieure. Il existe déjà des évolutions de carrières, des changements d'orientation et des abandons dont on ne prend pas suffisamment la mesure. En outre, les possibilités d'évolution professionnelle qu'ouvrira l'universitarisation des formations offriront sur ce point des opportunités accrues, à la fois sur le territoire national, et à terme, au sein de l'espace européen.

La mise à jour des évolutions qui interviennent dans les carrières doit constituer une préoccupation majeure pour l'amélioration de l'information démographique.

La circulation des médecins en formation, ainsi que la circulation des professionnels au sein de l'espace européen devra faire l'objet d'un travail de « veille » et être à terme renseigné par le RPPS.

8. Le contenu de l'activité soignante se transforme. Les progrès technologiques, la nécessité d'approches pluridisciplinaires des malades et des pathologies, la formation continue et la recherche, le développement des procédures de suivi de l'activité et des patients, un grand nombre de normes définies au niveau national et au niveau européen, notamment pour la sécurité de la prise en charge des patients, sollicitent une part grandissante du temps soignant, transforment les modes d'exercices et ont un impact en terme démographique.

La connaissance des transformations de l'activité soignante doit être approfondie afin de mieux apprécier les activités, la répartition des différentes charges de travail et le temps réellement disponible pour le contact direct avec les patients. Cette dernière approche est pour le futur un enjeu majeur dans la détermination des besoins en terme d'offre de soins.

9. Les transformations des modes de prise en charge font évoluer les métiers et leurs modes d'interventions. La disponibilité et l'équilibre des ressources ne permettent pas toujours une utilisation optimum des équipements et des compétences.

Les diagnostics engagés cette année sur les conditions d'exercice des métiers doivent être approfondis. La réflexion démographique doit intégrer les apports et les besoins liés à l'utilisation des plateaux techniques mutualisés.

10. Les possibilités actuelles d'exercice et d'évolution de carrière ne permettent pas toujours de valoriser les compétences acquises notamment pour les professions paramédicales. Les collaborations entre les métiers sont mal identifiées et peu organisées.

La réflexion sur le partage des tâches et des compétences doit se traduire par des mesures concrètes autour de la réorganisation des métiers médicaux et paramédicaux.

Cette réflexion doit s'articuler avec celle relative à l'universitarisation de la formation qui doit favoriser les évolutions de carrière et des passerelles entre tous les professionnels de santé dans le cadre d'une réflexion globale sur l'offre de soins.

Extrait du rapport de l'ONDPS, La Documentation française, 2004.

Chapitre 6

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique de l'État

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec) dans la fonction publique de l'État (FPE) relève de la responsabilité des ministères mais aussi, plus globalement, du Gouvernement et du Parlement. La nécessité pour l'État de définir une stratégie interministérielle de GRH en lien avec les objectifs des politiques publiques exige dès lors l'inscription des exercices Gpeec des ministères dans une démarche commune. C'est la raison pour laquelle il a été demandé à l'OEP de veiller au développement de la Gpeec dans un cadre interministériel cohérent.

Les objectifs de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences connus des ministères

Initiée dès le début des années quatre-vingt-dix, la démarche de Gpeec est devenue un des leviers de modernisation de la gestion des ressources humaines (CIRE d'octobre 2000) puis, plus récemment, l'un des éléments fondateurs des stratégies ministérielles de réforme (SMR). Par les circulaires du 2 décembre 2002 et du 25 juin 2003 sur les SMR, le Premier ministre a souhaité en effet donner une nouvelle impulsion à la politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Les objectifs de la Gpeec ont été ainsi rappelés aux ministères par la circulaire du 16 décembre 2002 du ministre de la Fonction publique :

- mieux préparer les recrutements de l'État et sa politique de gestion des ressources humaines dans un contexte démographique qui va renforcer la concurrence avec le secteur privé sur le marché du travail ;
- permettre à l'État de rendre plus précisément compte devant les citoyens de l'évolution des effectifs de la fonction publique ;
- nourrir le dialogue social en ouvrant, dans un cadre et à un rythme qu'il appartiendra à chaque ministre de fixer, un débat avec les organisations syndicales.

En conséquence, chaque ministère a été appelé à effectuer un travail de réflexion et de prospective sur les emplois et les compétences nécessaires à l'exercice de ses missions et à transmettre au ministre chargé de la fonction publique un dossier comprenant :

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

De premières analyses ont été présentées dans le rapport de l'OEP de 2003. Cet exercice a été renouvelé en 2004. Une circulaire de la DGAFP du 9 juin 2004 rappelait l'aspect stratégique de ce dossier : « *Au-delà de son caractère technique, le dossier demandé comporte une dimension stratégique, puisque chaque ministère doit se livrer à la fois à un exercice critique d'examen de ses missions et à une analyse détaillée de l'impact, tant en emplois budgétaires qu'en profils de compétence souhaitée des modifications envisagées. Plusieurs scénarios d'ajustement en termes de gestion des ressources humaines peuvent être proposés. Dans le cadre de cet exercice, les ministères sont ainsi invités à formuler de premières orientations en termes de politique de GRH permettant d'accompagner les évolutions susceptibles d'intervenir. Celles-ci peuvent concerner les politiques de recrutement (diversification du recrutement notamment), de formation, de gestion des corps (fusion de corps, repyramidage...) et d'organisation de la gestion* ».

Une gestion prévisionnelle qui s'appuie sur un ensemble d'informations

Établir une photographie précise des effectifs est indispensable pour démarrer la démarche

C'est la raison pour laquelle l'Observatoire de l'emploi public, qui s'est vu assigner à sa création la double mission d'assurer la transparence sur l'emploi public et le développement des démarches de Gpeec, a cherché dès 2001 à favoriser la mise en place de systèmes cohérents d'information sur les ressources humaines.

Cela s'est traduit par la commande devenue classique d'explication mais surtout de quantification, par chaque département ministériel, des écarts entre ses emplois budgétaires et ses effectifs réels payés et gérés

Les raisons de l'écart entre les emplois budgétaires et le nombre d'agents rémunérés par l'État sont en fait bien connues. Elles s'expliquent, dans le cadre des lois de finances « Ordonnance de 59 », par la conjonction de quatre phénomènes essentiels :

- le temps partiel (un emploi budgétaire peut être occupé par plusieurs personnes à temps partiel) ;
- les vacances d'emplois (certains emplois budgétaires peuvent ne pas être pourvus par suite du départ de leur titulaire, jusqu'au recrutement d'un nouvel agent sur cet emploi) ;
- les surnombres, qui peuvent être accordés en cours d'année par les contrôleurs financiers (on autorise ainsi un dépassement temporaire de l'emploi budgétaire), ainsi que les gages (utilisation d'un emploi à la place d'un autre) et les transferts en gestion d'emplois entre ministères en cours d'année (un ministère assure pour le compte d'un autre le service de la paye) ;
- enfin, les crédits non présentés sous forme d'emplois budgétaires qui permettent de rémunérer des personnels temporaires ou à temps incomplet pris en compte dans l'effectif réel payé.

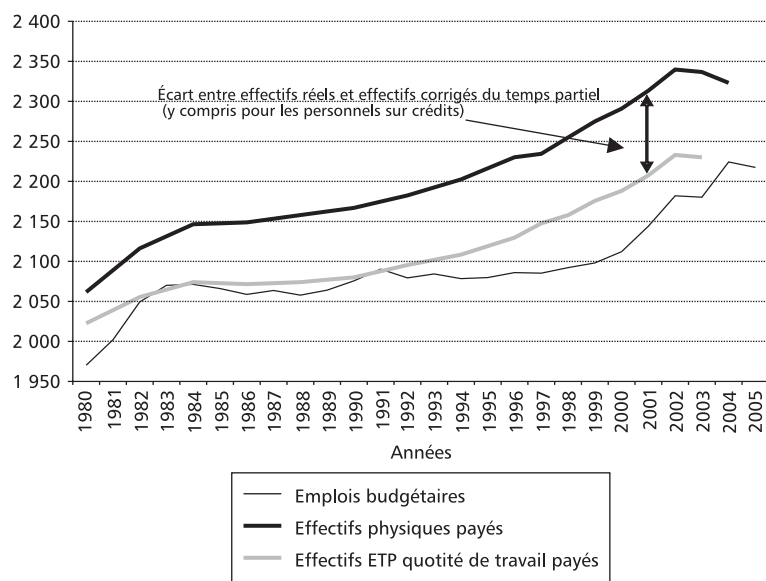
La question posée est en fait celle de leur quantification.

Comme le montre le graphique ci-dessous, ce n'est pas tant l'écart en lui-même que son évolution qui était source de débat et conduisait la Cour des comptes ¹ à demander depuis plusieurs années aux ministères de faire la lumière sur cette question.

Alors que le nombre des emplois budgétaires était relativement stable durant les années 1990-2000, les effectifs réels payés continuaient à croître.

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

Graphique 1 : Évolution des emplois et des effectifs (en milliers) – hors emplois aidés, hors appelés, y compris volontaires



Depuis cette date, l'écart se réduit toutefois sous l'effet :

- des plans de titularisation, qui ont conduit à créer des emplois budgétaires pour asseoir la rémunération d'agents antérieurement payés sur crédits ;
- des mesures de consolidation en emplois budgétaires de personnels payés sur crédits (à la suite de la jurisprudence « Berkani » notamment) ou en surnombres qui ont été prises.

Les mesures visant à une plus grande transparence de l'emploi public ont bien sûr perduré au-delà de 2002. En 2004, l'inscription en emplois budgétaires de 48 796 maîtres d'internat, surveillants d'externat et enseignants non titulaires de l'enseignement scolaire jusqu'alors inscrits en crédits concourt au rapprochement entre emplois budgétaires et effectifs en équivalent temps plein.

La mise en place de la Lolf en 2006 permettra le rapprochement des deux notions, puisque tous les agents publics devront impérativement être comptabilisés dans les plafonds d'emplois ministériels pour leur quotité de temps travaillé.

Avant que la Lolf ne soit mise en œuvre, et les nouvelles modalités du décompte des emplois définies, l'OEP a cherché à répondre aux interrogations du législateur et de la Cour des comptes en demandant aux ministères de présenter leurs emplois et effectifs sous différents concepts.

« Les cinq concepts »

Lorsque l'on parle d'emplois ou encore d'effectifs, cinq concepts différents doivent être distingués :

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

Cette clarification des concepts a permis à l'OEP d'établir un tableau de synthèse (cf. tableau suivant) relatif au passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés au 31 décembre 2003.

Tableau 1 : Le passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés au 31/12/2003 (Données recueillies auprès des gestionnaires de personnel)

(Hors emplois aidés et personnels en congé de longue durée)

Emplois budgétaires (au vert)	Emplois budgétaires repris dans les enquêtes	Emplois disponibles	Vacances d'emplois et gages réservataires	Effectifs rémunérés sur emplois budgétaires en ETP	Effectifs rémunérés sur emplois budgétaires en personnes physiques	Effectifs réels payés sur crédits	Effectifs réels totaux (hors emplois aidés et congé de longue durée)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) = (6) + (7)
2 180 240	2 179 662	2 184 549	24 517	2 160 032	2 231 857	106 641	2 338 498

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

L'écart de 71 825 entre la colonne (6) et la colonne (5) permet de mesurer l'impact du temps partiel.

L'écart de 158 258 unités entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés (hors emplois aidés et personnes en congé de longue durée) s'explique donc pour partie par :

- les vacances d'emplois (-24 517) ;
- l'impact du temps partiel (71 825) ;
- la prise en compte dans les effectifs payés des personnels rémunérés sur crédits (106 641).

Cette analyse permet aussi de cerner certaines des différences ministérielles dans la gestion de leurs personnels

Ces différences s'expliquent par :

- la taille des ministères : il y a un rapport de 1 à 400 entre la taille – calculée à partir des effectifs – du plus petit ministère (ministère de l'Outre-mer) et celle du plus gros (ministère de l'Éducation nationale) ;
- les spécificités relatives à l'organisation et aux missions des ministères (cf. encadré ci-dessous).

Deux exemples différents de gestion ministérielle

Pour le ministère de l'Écologie, on note deux spécificités :

- le périmètre de l'emploi dans le service public de l'environnement ne se limite pas aux seuls emplois budgétaires de ce ministère ;
- l'absence de corps propres au ministère de l'Écologie l'oblige à une gestion partagée, voire déléguée, de ses emplois.

Le ministère chargé de l'Équipement assure au contraire la gestion des agents exerçant dans d'autres sphères publiques et parapubliques :

- presque 9 % des agents de catégorie A gérés par ce ministère sont rémunérés par une autre structure (soit 1 244 agents). Cette situation est essentiellement due à la fusion des corps d'ingénieurs des ponts et chaussées, d'ingénieurs géographes, d'ingénieurs de l'Aviation civile et des ingénieurs Météo. Cette fusion de corps a transformé le ministère de l'Équipement en véritable ministère gestionnaire de personnel au-delà de sa propre sphère ;
- au total, ce ministère affecte à l'extérieur de son champ d'intervention quelque 5 000 personnes (dont presque 1 500 au ministère de l'Écologie), ce qui représente plus de 4 % des personnels qu'il gère.

Plusieurs ratios permettent d'analyser ces différences de mode de gestion :

- le taux de vacances des emplois ;
- le taux de temps partiel ;
- la part des effectifs sur crédits ;
- le taux de dépendance ;
- le taux de participation extérieure.

Le taux de vacances d'emplois : un indicateur de la performance de la gestion des ressources humaines

Le taux de vacances peut constituer un bon indicateur de la performance de la gestion des ressources humaines. Un taux « frictionnel » est cependant nécessaire pour permettre l'arrivée d'agents reçus récemment à des concours ou encore assurer dans de bonnes conditions le retour d'agents en détachement, en disponibilité, ou encore en congé de longue durée.

A priori, l'objectif d'une bonne gestion est que ce taux soit le plus faible possible. Un fort taux de vacances peut ainsi être un révélateur des difficultés rencontrées par les ministères à pourvoir leurs emplois. Pour 2003, le taux global de vacances des emplois est relativement faible : il s'élevait à 1,1 %.

On constate toutefois que plus le ministère est de petite taille, plus il lui est difficile de « tenir » l'objectif d'un faible taux de vacances. C'est ainsi que, pour 2003, les ministères ayant un taux de vacances élevé (taux supérieur à 5 %, cf. tableau 2 annexe 6) sont ceux qui sont les plus petits : on peut citer les Affaires étrangères, l'Outre-mer (administration centrale et service militaire adapté), l'Écologie ou encore les services généraux du Premier ministre. Les raisons de ces taux élevés sont toutefois diverses : on peut évoquer les conséquences de la gestion prudentielle, mais aussi la dépendance de leur gestion vis-à-vis de ministères partenaires ou encore des situations conjoncturelles.

Un taux élevé peut aussi être un indicateur de bonne gestion lorsqu'il s'agit d'anticiper des baisses d'emplois (cf. encadré).

Le taux de vacances d'emplois : l'exemple du Minéfi

Le Minéfi affichait, fin 2003, des vacances et gages réservataires équivalents à 2,2 % des emplois disponibles (soit 4 014 vacances d'emplois et gages réservataires).

« Outre les vacances frictionnelles, les vacances d'emplois résultent de l'anticipation par les gestionnaires des suppressions d'emplois prévues au PLF 2004 (-2 055 emplois) mais aussi de départs à la retraite, fin 2003, nettement plus élevés que prévus. »

Extrait du dossier Gpeec 2004 du Minéfi.

Le taux de temps partiel : un indicateur de féminisation

Son analyse fait ressortir, comme les années précédentes et sans surprise, qu'il est le plus important dans les ministères les plus féminisés : cela concerne notamment le ministère de l'Économie et des Finances (5,9 % d'écart relatif), ou encore celui des Affaires sociales (4,6 % d'écart relatif entre les effectifs physiques et les effectifs en ETP rémunération), de l'Agriculture (4,3 % d'écart relatif), ou enfin de l'Éducation nationale (4,3 % d'écart relatif). Globalement, le temps partiel majore de 3,2 % les effectifs rémunérés sur emplois, ce qui représentait environ 72 000 personnes en 2003. Le temps partiel est en revanche inexistant pour les militaires, dont le statut exige une disponibilité « en tout temps et tous lieux », ou faible pour les départements ministériels très masculins (comme la police nationale).

La part des effectifs sur crédits : une bonne mesure de l'importance des personnels non titulaires occasionnels et saisonniers ou à temps non complet

Sur ce point, les comparaisons entre ministères restent délicates dans la mesure où les données recueillies par les ministères sont pour certains toujours incomplètes. Des travaux de consolidation sont encore nécessaires. Globalement, les personnels sur crédits représentent 4,8 % des emplois budgétaires. Dans les enquêtes ministérielles, leur poids varie pour la majorité des ministères entre 0 % et 16 %. Deux ministères toutefois se distinguent : le ministère des Affaires étrangères (155 %) et les services du Premier ministre (48 %). Ces deux ministères ont en effet

des taux de personnels rémunérés sur crédits élevés. Ainsi, les effectifs sur crédits du ministère des Affaires étrangères concernent-ils principalement les personnels recrutés locaux des ambassades, consulats et instituts ou établissements culturels français à l'étranger. Pour les services du Premier ministre, deux services sont particulièrement concernés : les services généraux et les Journaux officiels. Pour les services généraux, l'essentiel de l'écart constaté en 2003 provient des collaborateurs. Pour les Journaux officiels, les personnels rémunérés sur crédits relèvent du régime des conventions collectives de la presse parisienne.

*Le taux de dépendance et le taux de participation extérieure :
deux indicateurs mesurant l'importance des prêts croisés de personnels*

**Le taux de dépendance ¹ mesure la part relative des personnels gérés
par un autre département ministériel**

Plus la taille du ministère est réduite, plus le ministère a besoin de faire appel à des mécanismes interministériels de gestion de l'emploi (mises à disposition avec ou sans contrepartie, sous formes de transferts d'emplois ou de crédits, ou encore affectation directe sur des emplois budgétaires).

Ainsi les ministères de petite taille ont-ils des taux de dépendance (cf. tableau 4 annexe 6) allant de 25 % à 100 % : services généraux du Premier ministre 25,8 %, Sports 44,2 %, Outre-mer 91,1 % dans les préfectures des Dom-Tom, Écologie 100 %. Cette situation de dépendance des ministères de petite taille à l'égard des gros ministères a, bien sûr, des effets sur la gestion des ressources humaines. C'est ainsi le cas du ministère de l'Écologie qui, n'ayant pas de corps en propre ², est tributaire des décisions prises en gestion par les ministères d'appartenance ³ des personnels qui lui sont affectés.

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

- celle du ministère de l'Écologie qui, bien qu'ayant un budget propre, ne paye ni ne gère les personnels qui lui sont affectés par ses ministères partenaires. Une fois le budget voté, le ministère de l'Écologie transfère en effet à ses ministères partenaires l'intégralité de ses emplois budgétaires et les crédits correspondants ; en contrepartie, les ministères partenaires lui affectent des personnels qu'ils continuent à payer et à gérer ⁴ ;
- celle des services déconcentrés du ministère de l'Outre-mer, dont les personnels sont en grande partie des agents du cadre national des préfectures gérés par le ministère de l'Intérieur, et celle du ministère des Sports, au sein duquel sont affectés sur ses emplois des personnels du ministère de l'Éducation nationale ; ceux-ci, tout en restant gérés par leur ministère d'origine, sont dans ce cas payés par leur ministère d'affectation ⁵ ;
- celle des services du Premier ministre, qui accueillent de nombreux personnels sans rembourser la charge financière correspondante. C'est notamment le cas pour les personnels de la Défense et de l'Intérieur attachés à la sécurité du Premier ministre.

1. Personnels gérés par un autre département ministériel/personnels en fonction dans le ministère.

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

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

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

5. C'est aussi le cas pour les personnels du ministère de l'Intérieur affectés dans les greffes des juridictions administratives au ministère de la Justice.

Le taux de dépendance : l'exemple des personnels du ministère de l'Éducation nationale en fonction au ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative (MJSVA) au 31 décembre 2003

La situation du ministère chargé des sports est caractérisée par des liens étroits en matière de personnel avec d'autres ministères ou organismes.

Ainsi, sur un effectif rémunéré de **7 630 agents** :

- **2 492** agents sont rémunérés sur les crédits du MJSVA et gérés par un autre département ministériel. Sur ce total, un effectif de 2 480 est géré par l'Éducation nationale et correspond aux corps administratifs, ouvriers, de santé et de service ;
- **555** agents sont détachés dans les corps du MJSVA ou, par assimilation, sur certains de ses « emplois ». Sur ce total, 477 agents de l'Éducation nationale sont détachés dans le corps ou sur emplois de professeur de sport.

À ces personnels, il convient d'ajouter les **195** agents gérés et rémunérés par d'autres ministères et affectés au MJSVA. Sur ce total, 184 sont issus du ministère de l'Éducation nationale.

Les motivations de ces prêts de personnels sont nombreuses ; elles permettent notamment d'éviter la création de corps ministériels qui seraient de taille trop réduite et n'offriraient pas de perspectives de carrière intéressantes aux agents les composant. Elles autorisent également la mutualisation des compétences de certains corps en évitant aux ministères d'accueil le développement de formations initiales et continues lourdes ou le recrutement d'agents non titulaires pour se doter des mêmes compétences.

Le taux de participation extérieure ¹ mesure pour chaque ministère l'importance relative des personnels qu'il prête

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

C'est ainsi que trois ministères ou services de petite taille (Culture, Sports, services du Premier ministre), bien que faisant appel aux « gros » ministères pour pourvoir leurs postes, ont des taux de participation extérieure importants : ils affectent en effet une partie non négligeable de leurs personnels auprès de leurs établissements publics sous tutelle.

Leurs taux de participation extérieure sont les suivants (cf. tableau 4 de l'annexe 6) :

- ministère de la Culture : taux de participation de 37,1 % ;
- ministère des Sports : taux de participation de 36,7 % ;
- services du Premier ministre : taux de participation de 10,3 %.

L'analyse plus fine des relations en matière de personnel entre les établissements publics administratifs et les ministères de tutelle fait apparaître des différences importantes dans la gestion des personnels en fonction dans les établissements publics : ce sont soit des personnels payés et gérés directement par ces derniers (exemples du ministère de l'Écologie ou encore du ministère des Affaires sociales – secteur travail –), soit des personnels dont plus de la moitié voire l'intégralité sont payés et gérés par leur ministère de tutelle (ministères de la Culture et des Sports).

La collecte de l'ensemble des informations sur les effectifs nécessaires au renouvellement de cet exercice de transparence interministérielle reste lourde et difficile pour beaucoup de ministères

Afin de faciliter cette étape de la Gpeec, il a donc été décidé de lancer en 2002 un chantier visant la généralisation, l'harmonisation et l'interopérabilité des systèmes d'information sur les ressources humaines (cf. chapitre 8).

1. Personnels prêtés/personnels gérés hors détachés sortants et autres personnels : disponibilité, congé longue durée...

Avec la mise en œuvre pour le PLF 2006 de la loi organique relative aux lois de finances, les informations disponibles vont toutefois être modifiées.

Ces changements ne signifient cependant pas moins de transparence en matière d'emploi public. Dans ce but, l'OEP en 2004 a demandé aux ministères d'identifier les catégories de personnel qui ne seront pas comptabilisées dans le plafond d'emplois et qui effectuent des interventions très spécifiques.

C'est toujours au nom de la transparence qu'il a été demandé aux ministères de décrire la structure de leurs emplois par programme Lof et au sein de chaque programme par statut et grande famille professionnelle.

Dans le rapport de 2003, le travail réalisé par le ministère de la Culture pour présenter ses emplois budgétaires par programme Lof et grandes catégories statutaires avait été présenté.

Le travail réalisé cette année prolonge en le complétant cet axe d'analyse. La réponse du ministère des Affaires étrangères d'octobre 2004 permet de décrire les modifications apportées par la Lof dans la description de l'emploi public (cf. les deux tableaux suivants).

Le premier tableau présente les emplois :

- tels qu'ils figuraient dans le vert budgétaire du ministère en 2003 (*colonne 1*) ;
- tels qu'ils étaient analysés en octobre 2004 dans une logique Lof, avec la requalification en emplois des crédits servant à rémunérer les personnels occasionnels ou saisonniers (crédits du titre III de l'ordonnance de 59), ou ceux participant à des interventions publiques de coopération civile et militaire (crédits du titre IV de l'ordonnance de 59) (*colonne 2*) ;
- et tels que le ministère les regroupe pour réaliser des projections démographiques (*colonne 3*).

Le deuxième tableau présente ces mêmes emplois par statut et grande famille professionnelle. En compte rendu d'exécution, un tableau de cette nature, plus détaillé que celui prévu pour réaliser les prévisions budgétaires ¹, devrait permettre de rendre compte, année après année, de l'impact sur la structure des emplois des nouvelles modalités de gestion des personnels autorisées par la Lof. Un tel détail peut s'avérer nécessaire pour rendre compte des difficultés que les différents ministères pourraient rencontrer à l'avenir pour recruter des titulaires sur certaines activités particulières. Une telle présentation, encore provisoire ², qui regroupe les corps et « pseudo » corps de non-titulaires par grandes catégories professionnelles, ne saurait toutefois suffire pour analyser finement les évolutions passées et futures des compétences requises, gérer les profils de carrière, définir les plans de formation, revoir les épreuves aux concours... Si une telle analyse permet d'établir une cartographie des emplois de l'État par grandes catégories statutaires et définir ainsi de premiers espaces de mobilité, elle doit être complétée par une présentation mettant en correspondance les personnels et leurs métiers.

Certains ministères ont déjà élaboré des répertoires des métiers ou des emplois types. Ces répertoires ont été exploités par exemple pour rénover la formation initiale et continue de leur personnel. Il convient aujourd'hui d'élargir le champ de ces travaux en veillant à la compatibilité interministérielle des répertoires.

À cette fin, la DGAFP conduit en 2005 un projet qui vise à élaborer un répertoire interministériel des métiers de l'État (cf. chapitre 7).

1. « Afin de procéder à la double prévision sous l'angle de l'évolution des effectifs et de son coût, le plafond d'emploi tel qu'il était initialement défini en octobre 2004 était organisé en cinq catégories :

– les deux premières catégories correspondent à l'effectif permanent du ministère – titulaires et contractuels à durée indéterminée (les seuls susceptibles de faire l'objet d'une modélisation démographique) – décomposé selon l'affectation en administration centrale et dans le réseau diplomatique ;

– les trois autres catégories sont constituées d'agents recrutés pour la durée d'une mission spécifique (et n'ont pas vocation à ce titre de faire l'objet d'une modélisation démographique) : les militaires ; les contractuels à durée déterminée (y compris l'assistance technique) et les volontaires internationaux ; les agents contractuels recrutés à l'étranger sur la base du droit local » (cf. dossier du ministère).

2. Ces regroupements de corps ou « pseudo » corps par grandes familles professionnelles seront revus lorsque l'ensemble des ministères aura répondu à la commande, afin d'aboutir à une nomenclature interministérielle.

Tableau 2 : Description des emplois budgétaires du ministère des Affaires étrangères

Selon la nomenclature actuelle de la loi de finances, la nomenclature initialement prévue en octobre 2004 dans les travaux préparatoires pour la mise en œuvre de la Lof et la nomenclature catégorie de personnels retenue pour les exercices de projection des départs à la retraite

Structure des emplois du vert budgétaire (données 2003)	Structure des emplois en nomenclature Lof (estimation 2003)	Structure des emplois par catégorie de personnels (estimation 2003)
<p>Total des emplois et crédits retrançus en emplois</p> <p>Emplois budgétaires dont personnels gérés par d'autres ministères (transferts d'emplois sortants et affectés)</p> <p>Catégorie A titulaires non-titulaires</p> <p>Catégorie B titulaires non-titulaires</p> <p>Catégorie C titulaires non-titulaires</p> <p>Militaires</p> <p>Crédits retrançus en emplois budgétaires (transferts d'emplois sortants et affectés)</p> <p>Vacataires Volontaires internationaux Recrutés locaux des ambassades et consulats Coopération internationale (dont 30 militaires) Coopération militaire et de défense</p>	<p>Nomenclature initialement prévue en octobre 2004 dans les travaux préparatoires pour la mise en œuvre de la Lof</p> <p>Total des emplois budgétaires au sens Lof (transferts d'emplois sortants et affectés)</p> <p>Programme 1 : action de la France en Europe et dans le monde titulaires + CDI AC titulaires + CDI étranger CDD + Volontaires internationaux Militaires Recrutés locaux</p> <p>Programme 2 : rayonnement culturel et scientifique titulaires + CDI AC titulaires + CDI étranger CDD + Volontaires internationaux Recrutés locaux</p> <p>Programme 3 : solidarité à l'égard des pays en développement titulaires + CDI AC titulaires + CDI étranger CDD + Volontaires internationaux Recrutés locaux</p> <p>Programme 4 : Français à l'étranger et étrangers en France CDD + Volontaires internationaux Militaires Recrutés locaux</p> <p>Programme 5 : Français à l'étranger et étrangers en France titulaires + CDI AC titulaires + CDI étranger CDD + Volontaires internationaux Recrutés locaux</p>	<p>Total des emplois budgétaires au sens Lof correspondant à des personnels gérés pour lesquels sont réalisés les exercices de projection démographique</p> <p>Personnels sur emplois et crédits d'un autre ministère (transferts d'emplois sortants et personnels affectés dans un autre ministère)</p> <p>Catégorie L, M, P... titulaires et non-titulaires sur emplois et crédits d'un autre ministère</p> <p>Personnels sur emplois et crédits du ministère</p> <p>Catégorie titulaires et non-titulaires en CDI sur emplois et crédits du ministère CDI sur emplois et crédits du ministère</p> <p>Total</p> <p>Pour information personnels pour lesquels ne sont pas réalisés les exercices de projection démographique</p> <p>Emplois budgétaires correspondant à des personnels du ministère catégories de non-titulaires sur emplois et crédits du ministère Catégorie CDD et Volontaires internationaux Agents d'autres administrations détachés sur CDD non-titulaires en CDD + vacataires Volontaires internationaux Catégorie Recrutés locaux</p> <p>Emplois budgétaires correspondant à des personnels d'un autre ministère (transferts d'emplois sortants et personnels affectés par un autre ministère)</p> <p>catégories de titulaires sur emplois et crédits du ministère Militaires</p>
<p>9 409 436</p> <p>3 342 1 774 1 568</p> <p>1 357 1 145 212</p> <p>4 274 4 121 163</p> <p>436</p> <p>14 013</p> <p>98 909 5 665</p> <p>4 748 1 964 429</p>	<p>23 422</p> <p>9 786 3 187 1 934 481 865 3 319 3 046 230 54 1 140 1 622 7 044 217 133 2 889 30 3 975 3 546 732 1 081 36 1 637</p> <p>23 422</p>	<p>7 568</p> <p>0</p> <p>7 568 7040 528</p> <p>23 422</p> <p>15 854 14 959</p> <p>1 583 1 854 909</p> <p>10 613</p> <p>805</p> <p>885</p>
<p>133 133</p> <p>les personnels mis à disposition entrants en ETPR (non gérés par des transferts d'emplois sortants)</p> <p>les personnels payés sur crédits de fonctionnement non retrançus à terme en emplois budgétaires en ETPR (montant des crédits et nombre moyen de personnes sur l'année par type d'intervention)</p>	<p>133 133</p> <p>les personnels mis à disposition entrants en ETPR (non gérés par des transferts d'emplois sortants)</p> <p>les personnels payés sur crédits de fonctionnement non retrançus à terme en emplois budgétaires en ETPR (montant des crédits et nombre moyen de personnes sur l'année par type d'intervention)</p>	<p>133 133</p> <p>les personnels mis à disposition entrants en ETPR (non gérés par des transferts d'emplois sortants)</p> <p>les personnels payés sur crédits de fonctionnement non retrançus à terme en emplois budgétaires en ETPR (montant des crédits et nombre moyen de personnes sur l'année par type d'intervention)</p>

NB : les choix finalement retenus pour définir le plafond d'emplois du ministère des Affaires étrangères ont conduit à exclure du décompte les recrutés locaux des établissements dotés de l'autonomie financière

Tableau 3 : Ventilation des emplois du ministère des Affaires étrangères par catégories statutaires et regroupement de corps en familles professionnelles ⁽¹⁾

(estimation 2003 – à partir des travaux préparatoires pour la mise en œuvre de la Lof)

Statut	Regroupement des corps par grandes familles professionnelles									Total
	Internationale	Administrative	Juridictionnelle et de contrôle	Scientifique, technique ⁽²⁾	Culturelle	Sportive	Enseignement	Sécurité ⁽³⁾ et surveillance	Sanitaire, sociale et médico-sociale	
Fonctionnaires titulaires et stagiaires										7 040
A	1 774									1 774
B	1 145									1 145
C	4 121									4 121
Fonctionnaires titulaires civils (détachés sur contrats)										2 002
A		62		797	828				32	1 719
B		117								117
C							166			166
Militaires										895
Officiers	24			274				2	30	330
Sous-officiers	28			154				376		558
Militaires du rang	7									7
Contractuels civils (articles 4.1, 4.2, 6.1 et 82) CDI, CDD										1 865
Niveau de la catégorie A	200	278		801						1 279
Niveau de la catégorie B	200	84		13						297
Niveau de la catégorie C	79	15		25	34					289
Autres emplois (non permanents ou particuliers)										
Non-titulaires occasionnels, vacataires (article 6.2)		98								98
Volontaires internationaux		79		428	402					909
Recrutés locaux		5 016		811	811		3 975			10 613
Total	7 578	5 885	0	3 303	2 075	0	3 975	544	62	23 422

(1) Pour chaque ministère donner, pour chaque case, la liste des corps correspondants et donner pour chaque programme le nombre des emplois budgétaires correspondants (en ETP rémunération en 2003).

(2) Cette famille regroupe aussi les corps de service ainsi que la coopération de défense et d'aide au développement.

(3) Cette famille regroupe les corps de la sécurité intérieure et extérieure.

NB : les choix finalement retenus pour définir le plafond d'emplois du ministère des Affaires étrangères ont conduit à exclure du décompte les recrutés locaux des établissements dotés de l'autonomie financière.

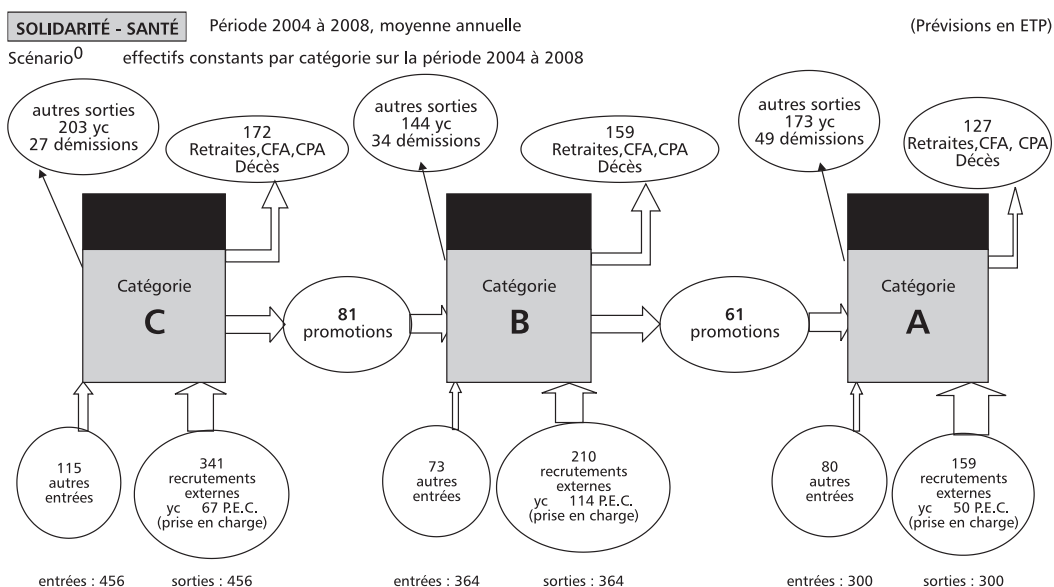
Réaliser des exercices de projection des personnels est nécessaire pour définir précisément les besoins en recrutement

La prévision des besoins de recrutement ne peut ignorer la dynamique globale d'évolution des flux de personnels. À cette fin, l'OEP a élaboré des outils de projection et d'analyse qui permettent aux ministères d'estimer par grandes catégories de personnels les départs et les entrées pour tous motifs (retraites, décès, recrutements, promotions, retours des détachés...).

L'exercice réalisé en 2003 par le ministère chargé de la santé constitue une référence. Il confirme que la dynamique d'évolution des flux de personnels doit intégrer les motifs de départ autres que la retraite et les promotions des agents en fonction (cf. encadré ci-dessous).

Extrait du rapport 2003

Le schéma ci-dessous, extrait du dossier Gpeec de la Santé résume l'interdépendance des différents motifs d'entrée et sortie des personnels :



Observations

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

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

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

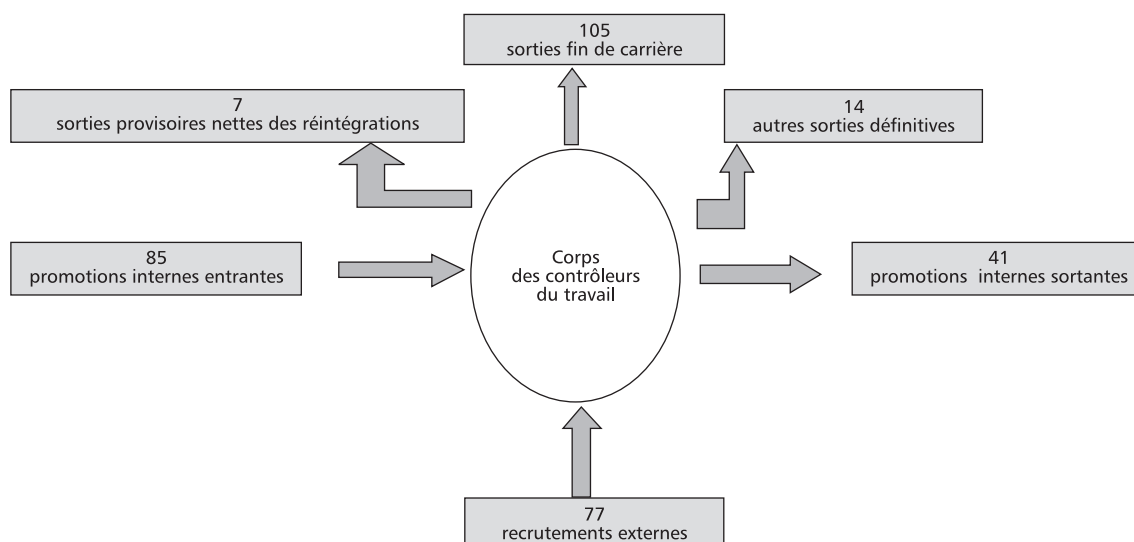
Peu de ministères sont à ce jour en mesure de réaliser un tel exercice, faute de systèmes d'information solides. Si tous sont engagés dans la refonte de leur système, ce n'est qu'à un horizon de deux à trois ans que nous disposerons d'études complètes pour l'ensemble des ministères.

Ainsi certains se limitent-ils à ce stade à des exercices partiels : soit portant sur une seule catégorie de personnels, soit ne traitant que les départs définitifs.

Ce choix a été fait par le ministère chargé de l'Emploi qui a décidé de faire une étude de projection de l'évolution des emplois ciblée sur le seul corps des contrôleurs du travail. Ce corps représente en effet près du quart des effectifs du ministère. Cette analyse permettra à ce ministère de mieux piloter la GRH de ce corps. Cette étude permet par exemple de mettre en évidence des flux annuels de départs et d'entrées (voir schéma ci-dessous) qui font notamment ressortir, qu'à

politique GRH constante, la moyenne des promotions internes de catégories C dans le corps des contrôleurs du travail serait de 85 agents par an sur la période 2004-2013.

Schéma 1 : Flux annuels moyens de départs et d'entrées de la catégorie de personnels considérée (effectifs ETP rémunération) sur la période 2004-2013



Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minéfi) a, quant à lui, limité son analyse aux seuls départs définitifs. La synthèse de ces projections de départs 2004-2013 apporte toutefois des éléments de réflexion fondamentaux pour la politique de gestion des ressources humaines en termes à la fois de contenu et de calendrier.

Il ressort en effet de l'analyse du tableau ci-dessous qu'au Minéfi deux phases de départs définitifs¹ peuvent être distinguées :

- phase 2004-2008 : augmentation régulière des départs définitifs avec une forte progression des départs dans les années 2006 mais surtout 2007 et 2008 ;
- phase 2008-2013 : diminution progressive des départs définitifs à partir de l'année 2008, ceux-ci demeurant cependant à un niveau élevé (phénomène de « plateau » avec une légère décroissance entre 2008 et 2010, puis décélération plus marquée du rythme des départs jusqu'en 2013).

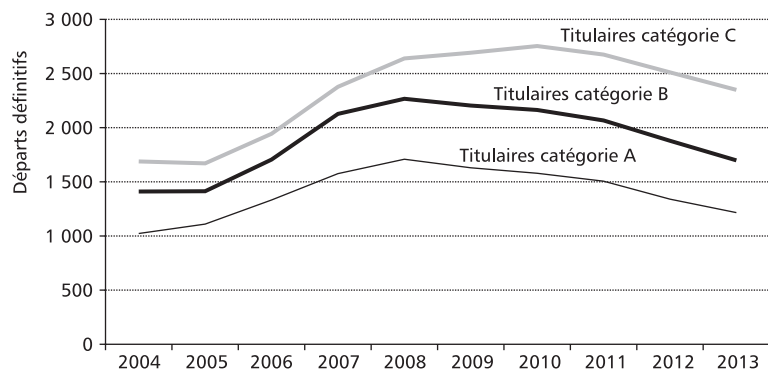
Tableau 4 : Les projections de départs définitifs en effectifs physiques au Minéfi

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Titulaires catégorie A	1 040	1 130	1 355	1 610	1 740	1 665	1 613	1 537	1 366	1 238
Titulaires catégorie B	1 530	1 530	1 850	2 300	2 450	2 383	2 335	2 229	2 022	1 822
Titulaires catégorie C	1 895	1 855	2 160	2 635	2 935	3 024	3 091	2 996	2 805	2 616
Total titulaires	4 465	4 515	5 365	6 545	7 125	7 073	7 039	6 761	6 193	5 676
Contractuels	130	120	110	105	115	101	94	93	89	76
Total général	4 595	4 635	5 475	6 650	7 240	7 174	7 133	6 854	6 283	5 752

1. Les départs définitifs prennent en compte les départs en retraite (hors ceux faisant suite à un CFA), les départs en CFA et les autres départs définitifs (radiation, démission, décès, etc.).

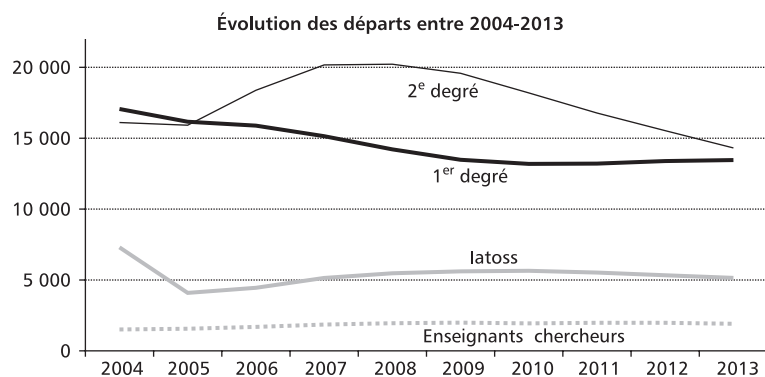
Plus précisément, comme le montre le graphique ci-dessous, les projections de départ varient selon les catégories de personnel. Alors qu'en catégories A et B la phase de décroissance des départs intervient dès l'année 2009, cette phase n'intervient en catégorie C qu'à partir de l'année 2011.

Graphique 2 : Projections de départs définitifs des agents titulaires du Minéfi entre 2004-2013 par catégorie (en effectifs ETP travail)



Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, en conclusion de son analyse des départs pour tous motifs, fait ressortir pour sa part que sur 100 personnes présentes en 2004 il en restera en 2013 : 59 dans le premier degré, 60 dans le second degré, 67 enseignants chercheurs et 61 dans les corps latoss (ingénieur, administratif, technicien, ouvrier de service et de santé). Cela va se traduire par 460 200 départs escomptés sur la période 2004-2013, dont 403 400 enseignants. Globalement, le maximum des départs interviendra de 2006 à 2009 avec, suivant les corps, des rythmes différents. Les années 2004 à 2005 devraient voir les plus forts taux de départs des enseignants du premier degré public, tandis que le pic se situerait entre 2006 et 2009 pour les enseignants du second degré. Pour les latoss, les départs attendus les plus nombreux interviendront à partir de 2007.

Graphique 3 : Les projections des départs au ministère de l'Éducation nationale



Départs projetés après prise en compte de la décentralisation des latoss

La préparation de l'État au choc démographique

Les ministères sont aujourd'hui bien au fait des risques que fait courir le choc démographique :

- à la fois pour le bon fonctionnement de l'État face au risque de concurrence accrue sur le marché du travail entre secteur public et secteur privé, ainsi qu'entre fonctions publiques ;
- mais aussi pour le bon fonctionnement de l'économie française face au risque de pénuries ciblées de main-d'œuvre, essentiellement de main-d'œuvre qualifiée.

De nombreux ministères ont également pris conscience que le choc démographique est une réelle « opportunité démographique ». Les nombreux départs à la retraite leur offrent en effet une fenêtre de tir pour mieux adapter les effectifs aux missions qui leur sont confiées.

Pour ce qui le concerne, l'Observatoire de l'emploi public est intervenu sur ce sujet de trois façons :

- il a, tout d'abord, contribué à la réflexion en organisant une journée d'études sur ce thème en avril 2002 ;
- il a ensuite élaboré des outils de projection permettant aux ministères d'estimer leurs départs à la retraite mais aussi les autres types de départ. L'OEP a en effet insisté auprès des ministères sur la nécessité de bien connaître la dynamique des départs (qui ne se limitent pas uniquement aux départs à la retraite) et de promotion propre à chaque corps pour mieux anticiper les besoins en recrutement ;
- il a, enfin, insisté sur l'axe stratégique que constitue la Gpeec, dans les différents documents qu'il a établis.

Traduire l'évolution des missions en emplois et en compétences : une étape essentielle de la démarche

Il a été demandé aux ministères de traduire l'évolution de leurs missions en emplois budgétaires. Il faut souligner le caractère stratégique de cette étape de la Gpeec. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'exercice Gpeec prend appui sur l'examen critique des missions effectué au titre des SMR de chaque ministère.

À cet égard, plusieurs actions de modernisation ont modifié en 2004 les missions des ministères ou leurs conditions d'exercice :

- **la deuxième phase de décentralisation engagée par la loi du 13 août 2004 a ainsi changé de façon importante les périmètres de certains ministères**, notamment ceux de l'Équipement, de l'Éducation nationale et des Affaires sociales. Le transfert des agents, qui va s'effectuer progressivement, concerne environ 130 000 agents : 95 000 agents Tos (personnels techniques, ouvriers et de service), 30 000 agents de l'Équipement, les gestionnaires du RMI, etc. ;
- **l'organisation territoriale de l'État est également modifiée** : le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 constitue la première étape de la réforme de l'administration territoriale de l'État qui consiste à renforcer l'échelon régional, d'une part, en constituant un état-major resserré autour du préfet de région (avec la création de huit pôles régionaux), d'autre part, en confortant le rôle de l'échelon régional dans l'animation et la coordination des politiques de l'État. La circulaire du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'État en est la deuxième étape. Il est notamment demandé aux préfets de département, sur la base de scénarios de changement identifiés dans la circulaire d'élaborer un projet de réorganisation des services déconcentrés placés sous leur autorité ;
- **les ministères doivent aussi s'adapter aux nouvelles règles de la loi organique relative aux lois de finances (Lof)**. Il faut rappeler que la Lof est fondée sur le principe d'une budgétisation non plus par nature de dépenses, mais par objectifs. L'article 7 de la loi dispose ainsi que les budgets sont spécialisés par programmes, chacun regroupant les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis. Le programme est ainsi la nouvelle unité de spécialité budgétaire. Les programmes sont rassemblés au sein de missions dépendant d'un ou de plusieurs

ministères et concourant à une politique publique définie. Au total, 149 programmes (regroupés en 45 missions) vont succéder aux 848 chapitres budgétaires. À chaque programme sont par ailleurs associés des résultats. Ceux-ci feront l'objet d'une évaluation et les responsables de programme devront en rendre compte devant le Parlement. Dans un tel contexte, les ministères devront faire évoluer leurs modes de gestion. Ils devront en effet intégrer le principe de performance de la loi et prendre en compte les nouvelles responsabilités RH qu'implique la mise en œuvre des programmes. Aussi, dans cette perspective, la Gpeec constituera-t-elle un cadre et un des outils nécessaires au dialogue de gestion entre les différents acteurs, c'est-à-dire notamment entre les directeurs de personnel des ministères et les directeurs de programme et entre ces derniers et les chefs des budgets opérationnels de programme (BOP).

Les changements exigés par ces actions de modernisation doivent être pris en compte dans les SMR. Toutes les conséquences de ces réformes n'ont cependant pas encore été complètement analysées par les ministères et les décisions qui en découlent n'ont pas toutes été arrêtées.

Les plans Gpeec qui ont été reçus sont divers et reflètent la particularité des politiques publiques mais aussi des organisations administratives. Les ministères peuvent en effet choisir – en fonction de leurs objectifs et de leurs contraintes – d'élaborer un scénario Gpeec plus ou moins complexe.

Au-delà de cette nécessaire diversité, ces exercices ministériels partagent la même méthodologie qui en assure la cohérence interministérielle.

L'analyse des plans Gpeec montre que tous les ministères ont progressé dans la mise en correspondance des effectifs avec les missions :

- il y a, tout d'abord, ceux qui ont redéfini profondément leurs missions ;
- il y a, ensuite, les ministères qui – après avoir déjà réfléchi sur leurs missions – engagent une démarche prospective d'analyse des besoins en compétence ;
- il y a, enfin, des ministères qui ont chiffré l'évolution de leurs missions en emplois budgétaires allant jusqu'à la mise en place de plans de recrutement.

Tous également, de façon plus ou moins aboutie, ont intégré des stratégies GRH dans leurs plans Gpeec.

Certains ministères ont redéfini profondément leurs missions

Le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (MTETM)

Il a analysé de façon approfondie ses missions en les classant dans les quatre catégories suivantes :

- les missions qui devront être développées ;
- les missions ou activités qui devront être réorientées ;
- les missions ou activités qui devront être progressivement abandonnées ;
- les missions ou activités qui devront être transférées.

La nature même de ce classement montre à quel point ce ministère se prépare à des changements importants qui impliquent une gestion des ressources humaines adaptée.

L'analyse des missions du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

a) Les missions qui devront être développées

Le maintien de la qualité du réseau routier dans son ensemble : après les transferts prévus par la décentralisation, afin d'assurer la protection de l'utilisateur, l'État, et notamment le ministère de l'Équipement particulièrement qualifié en ce domaine, devra veiller à la sécurité, au respect des normes, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art.

La prévention des risques et la gestion des crises : l'actualité montre régulièrement la fragilité de la société à l'égard des risques naturels et industriels. La sécurité civile est donc une préoccupation constante de l'État. Avec ceux du ministère de l'Intérieur, de l'Agriculture et de l'Écologie, les services du ministère de l'Équipement, en fonction des compétences qui leur seront attribuées, devront renforcer leur rôle majeur tant au niveau de la prévention, de la surveillance que de l'intervention en cas de crise.

La sécurité dans les transports et bâtiments : la lutte contre l'insécurité routière est une priorité nationale et le ministère est au cœur de cet enjeu. De même, les événements récents rappellent que la sécurité dans les transports maritimes, fluviaux, aériens, urbains et ferroviaires ainsi qu'en matière de construction publique, constitue une mission prioritaire de l'État. L'expertise du ministère tant en matière de transport que de bâtiment, d'habitat et d'urbanisme doit lui permettre de renforcer la qualité de ses interventions et de son appui.

L'aménagement et le développement durable : avec les collectivités locales, et en s'appuyant sur une forte collaboration notamment avec le ministère de l'Écologie et du Développement durable, les compétences techniques du ministère et sa connaissance des territoires devraient lui permettre de contribuer à mieux répondre aux attentes fortes de la société dans ce domaine. En particulier, il devra veiller à mieux intégrer les objectifs de préservation de l'environnement et du cadre de vie lors de la construction de nouveaux équipements (infrastructures, bâtiments) et à l'occasion de la planification territoriale. L'optimisation des équipements existants et de la gestion des ressources essentielles (eau, énergie), ainsi que l'intermodalité devront être développées. Le ministère doit également participer au développement harmonieux des territoires, en engageant notamment des politiques de rééquilibrage et de desserte pour tous les types d'infrastructures, dont les réseaux numériques.

b) Les missions ou activités qui devront être réorientées

L'exploitation des routes nationales : l'État doit assurer la libre circulation dans un contexte européen et la continuité du réseau au travers d'une exploitation moderne par itinéraire. L'amélioration du niveau de service rendu aux usagers sur le réseau national structurant conduit à privilégier le développement d'une professionnalisation et d'un renforcement des activités d'exploitation ainsi que d'une meilleure gestion du trafic et information des usagers en temps réel.

L'ingénierie publique (compte propre et politiques prioritaires) : cette mission du ministère doit constituer pour l'État une capacité importante de portage de ses politiques publiques prioritaires, de façon cohérente sur l'ensemble du territoire national et en partenariat avec les décideurs publics locaux. Elle doit également lui permettre de mieux répondre à ses propres besoins, et à ce titre la coopération interministérielle doit être renforcée, et les prestations du ministère pour les autres services de l'État, développées (constructions publiques, gestion du patrimoine...).

La politique de la ville et la rénovation urbaine : les services du ministère peuvent être des acteurs clés dans la réussite de cette politique prioritaire de l'État. Le niveau d'intervention, le partenariat et les actions conduites dans ce domaine doivent à ce titre être améliorées.

La police de l'eau : cette compétence est actuellement éclatée entre plusieurs services de l'État, dont ceux du ministère. Dans un souci d'efficacité, de lisibilité et de cohérence d'action, il est nécessaire de renforcer les synergies, voire de regrouper les compétences en désignant un service en charge de cette mission : le ministère prendra la part qui lui revient dans cette démarche.

c) Les missions ou activités qui devront être progressivement abandonnées

En matière de conseil technique de proximité : cette mission de service public, instrument de solidarité nationale avec les collectivités les plus démunies, garant de l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre, s'inscrit depuis peu dans un cadre juridique rénové (assistance technique fournie par l'État au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire : Atesat). Les besoins exprimés dans ce domaine sont élevés mais l'appui des services doit être conçu pour permettre aux communes et à leurs groupements de créer à terme les conditions de leur autonomie.

En matière d'ingénierie publique pour compte de tiers (hors politiques prioritaires de l'État) : les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de conduite d'opération et de maîtrise d'œuvre qualifiante, qui sont des prestations à forte valeur ajoutée et qui répondent aux attentes des collectivités, doivent être privilégiées au détriment des missions de maîtrise d'œuvre pouvant être réalisées par des prestataires privés dans un contexte concurrentiel.

En matière d'instruction des actes d'urbanisme : il est prévu, dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, de mettre fin à la mise à disposition gratuite des services pour les communes ou groupements de communes de plus de 10 000 habitants. Au-delà de cette perspective, au titre de la solidarité, il convient de repositionner l'action des services afin d'être en mesure de mieux répondre aux attentes des petites communes qui en ont le plus besoin. Le développement de l'autonomie des collectivités dans ce domaine doit faire l'objet d'un accompagnement des services du ministère.

En matière de contrôle de la distribution des énergies électriques et les missions adjacentes d'inspection du travail : comme suite à la loi sur le service public de l'électricité, par souci d'optimisation et de simplification des modalités d'intervention de l'État, il pourrait être envisagé de supprimer l'intervention des services du ministère dans ce domaine (responsabilisation des communes et unicité d'intervention de l'État, directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, réseau de transport d'électricité).

d) Les missions ou activités qui devront être transférées

Plusieurs évolutions importantes sont prévues par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 ou ont été adoptées dans le cadre de la loi sur les risques du 30 juillet 2003 (en ce qui concerne les voies d'eau), en particulier :

- le transfert des routes nationales d'intérêt local (soit environ 15 000 à 20 000 km) ;
- le transfert des services après transfert des compétences (fin de la mise à disposition des parties de service du ministère pour l'entretien et l'exploitation des routes départementales) ;
- la possibilité de délégation aux collectivités territoriales, ou à leur groupement, des aides de l'État en faveur de la construction, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux, ainsi que des aides en faveur de la rénovation de l'habitat privé et celles destinées à la création des places d'hébergement ;
- la possibilité de transfert aux collectivités des voies d'eau à petit gabarit à vocation touristique et de loisirs faisant partie du domaine public de l'État ;
- la possibilité de transfert des ports intérieurs, à l'exception des ports d'intérêt national ;
- le transfert des aéroports, à l'exception de ceux d'intérêt national ;
- le transfert des ports maritimes, à l'exception des ports autonomes ;
- le transfert des écoles nationales de la marine marchande.

Source : dossier Gpeec du MTETM.

Le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer a ensuite élaboré un outil de simulation des évolutions des effectifs du ministère par activité et macro-grade. Cet outil devrait permettre de traduire l'évolution des missions ainsi redéfinies en emplois. Par ailleurs, pour accompagner les changements induits, un chantier appelé « compétences et métiers » lancé au deuxième trimestre de l'année 2004 doit produire ses résultats en 2005 :

- un plan national de formation pour accompagner les changements, faciliter l'adaptation des agents aux nouveaux emplois et accompagner les agents dans leur déroulement de carrière. Il doit en effet identifier les missions et les compétences auxquelles une attention particulière devra être portée dans les trois ans à venir et les réponses à apporter pour acquérir ou améliorer ces compétences ;
- un répertoire ministériel des métiers qui identifiera pour chaque emploi type, les activités principales, les compétences, les ressources et un parcours professionnel type. D'abord centré en priorité sur les métiers émergents ou en évolution qui comportent des enjeux forts en termes de compétences, ce répertoire doit constituer, pour les services d'une part, un outil de référence facilement utilisable pour les conseils de carrière, les recrutements et la formation et, pour les agents d'autre part, un outil d'identification dans le travail et de renforcement du sentiment d'appartenance au ministère.

Des plans de gestion prévisionnelle font ressortir les besoins en compétence

Le ministère des Affaires étrangères (MAE)

Ce ministère a choisi de faire ressortir dans son plan, en grandes tendances, les conséquences de l'évolution des conditions d'exercice de ses missions sur ses effectifs.

Le MAE a décidé en effet de rationaliser ses moyens (externalisation, recentrage de l'effectif expatrié, prise en compte des gains de productivité liés à l'informatique...), mais aussi de redéployer ses effectifs pour tenir compte notamment de la refonte du réseau consulaire européen et de la mise en place d'un service diplomatique européen.

Sur la base de ces projets de réforme, le MAE a établi un scénario d'évolution à moyen terme de ses effectifs (cf. tableau ci-dessous).

Schéma 2 : Scénario d'évolution à moyen terme des effectifs du ministère des Affaires étrangères					
Catégorie LOLF	C1	C2	C3	C4	C5
Descriptif	Titulaires + CDI Administration centrale	Titulaires + CDI à l'étranger	CDD et Volontaires internationaux	Militaires	Agents de recrutement de droit local
Effectif 31/12/2003	4 366	3 202	4 346	895	10 613
	23 422				
Projets	Incidence prévue des actions sur les effectifs				
Informatique DGA (Accord II et SIRH)	⇓				
Réforme filière communication	⇓				
Externalisation	⇓				⇓
Regroupement des sites	⇓	⇓	⇓		⇓
Réorganisation des réseaux		⇓	⇓		⇓
Réforme de l'assistance technique			⇓		
Coopération militaire				↔	
Transformation de CDD en CDI	⇑	⇑	⇓		
Sécurité des postes			↔	↔	↔
Dégagement des cadres	⇓	⇓			
Service diplomatique européen		⇑	⇑		

Chaque projet est à un stade spécifique, depuis le schéma de réflexion (dégagement des cadres) jusqu'au chiffrage en cours d'un arbitrage interministériel déjà acquis (réforme de l'assistance technique).

Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Minéfi)

Il a engagé en 2004 une démarche (cf. encadré suivant) visant à identifier de façon précise les besoins en compétences à l'horizon 2010.

Cette démarche repose sur l'analyse détaillée de l'évolution de l'exercice des missions et des perspectives démographiques et nécessite un délai assez long. Les premiers résultats de cette démarche devraient aboutir en 2005.

Les principales phases de la démarche du Minéfi

Identification des facteurs susceptibles d'impacter l'exercice des missions, le contenu des métiers et les qualifications/compétences requises, leurs conséquences et les structures concernées : ceux ressortant des chantiers de modernisation du ministère comme de façon plus générale de celle de l'État, dans une perspective de moyen/long terme (2010). Ont été ainsi identifiés :

- Les évolutions organisationnelles et la réingénierie des processus :
 - évolution de l'organisation des directions ;
 - évolution et rationalisation des processus de traitement ;
 - décentralisation ;
 - mouvement de décloisonnement et développement de logiques d'interventions partenariales.
- Les évolutions technologiques :
 - changements ou évolutions des systèmes d'information ;
 - dématérialisation et l'appropriation de certaines opérations par les usagers ;
 - développement de la technicité de certains matériels.
- La rationalisation de la gestion publique et la Lolf :
 - nouvelles modalités d'exercice des fonctions support ;
 - gestion patrimoniale ;
 - Lolf : nouveaux outils du contrôle de gestion ;
 - Lolf : nouvelles méthodes et procédures ;
 - Lolf : évolution de la fonction budgétaire et comptable (ordonnateurs) ;
 - Lolf : mise en place d'un nouveau cadre comptable (comptables).
- Espace européen et mondialisation.
- Environnement, santé, sécurité et sûreté.
- Les évolutions démographiques :
 - adaptation aux mutations du marché du travail ;
 - accélération des départs en retraite et le vieillissement des effectifs.
- Les évolutions socioculturelles.

Évaluation des nouveaux besoins en compétences : à partir de l'analyse fine de l'impact des facteurs d'évolution sur les modes d'exercice des missions, il s'agit de déterminer quels besoins en compétences, génériques ou spécifiques, sont suscités par ces facteurs de changement (par exemple, besoins accrus en expertise ; en spécialisation ou en polyvalence selon les cas), et symétriquement quelles compétences et quels métiers seront moins nécessaires (par exemple, tâches d'exécution minorées par l'automatisation ; fonction d'encadrement impactée à terme par le resserrement des réseaux).

Repérage des familles professionnelles et métiers principalement touchés par les évolutions, afin de dresser une typologie des emplois susceptibles d'évolutions significatives.

Analyse des écarts et définition des politiques RH d'ajustement : l'analyse de l'écart entre les compétences « cibles » attendues et les compétences actuellement détenues permet de définir un plan de Gpeec puisant dans les outils de la politique du personnel (recrutement ; formation ; requalification et restructuration de l'emploi).

Réalisation d'études « métiers » : afin de prolonger et d'affiner la démarche ministérielle sur des métiers particuliers, en réinvestissant la méthodologie construite au cours des phases antérieures.

Source : dossier Gpeec 2004 du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Des plans de gestion prévisionnelle traduisent l'évolution des missions en emplois budgétaires

Plusieurs ministères – le ministère de la Défense, le ministère de l'Éducation nationale, le ministère de l'Intérieur (secteur police et hors police), le ministère de la Justice, le ministère des Sports – ont présenté des plans de Gpeec développant cette orientation.

Plusieurs ministères se sont appuyés sur leur loi de programmation

Les exercices Gpeec du ministère de la Défense et de l'Intérieur (Police nationale) qui ont été reçus reprennent, en les adaptant, ceux qui avaient déjà fait l'objet d'une publication dans le rapport 2003. En effet, compte tenu des objectifs clairement affichés en effectifs et de la stabilité induite par leurs lois de programmation, l'exercice Gpeec renouvelé chaque année n'apporte que les ajustements nécessaires au plan initial.

Le ministère de la Défense

La loi de programmation militaire 2003-2008 a pour objectif la consolidation de la professionnalisation et précise les contours du format global des armées de la façon suivante :

Tableau 5 : Effectifs militaires des armées 2003-2008 (dont comptes de commerce) ⁽¹⁾

	LFI 2003	2008 ⁽²⁾
Armée de terre	137 474	136 277
Marine	44 267	44 526
Armée de l'air	63 596	64 060
Gendarmerie	97 303	104 408
Autres	13 552	15 809
Total	356 192	365 080

(1) Ces chiffres comprennent les effectifs de la gendarmerie (7 000 postes) créés sur la période au titre de la Lopsi.

(2) Prévisions.

Le plan Gpeec de la Défense (pour ses personnels militaires) s'inscrit donc dans les perspectives de la loi de programmation et vise à :

- prévoir les besoins qualitatifs et quantitatifs en personnel militaire, à court et à moyen terme, compte tenu de l'évolution des missions et des techniques et de la nécessité de conserver une pyramide des âges et des grades adaptée aux contraintes opérationnelles ;
- préparer la satisfaction de ces besoins et mettre en œuvre une politique RH cohérente pour chaque catégorie de personnel, en agissant sur le recrutement, la formation, la mobilité géographique et fonctionnelle.

Compte tenu de la nécessité d'ajuster de façon continue les effectifs aux besoins des armées, les questions d'attractivité et de fidélisation sont des éléments importants de la politique de GRH du ministère de la Défense (cf. encadré ci-dessous).

La consolidation de la professionnalisation

« Un fonds de consolidation de la professionnalisation (FCP) est doté d'un montant de 572,58 M€ sur la période 2003-2008 auxquels s'ajoutent 85,83 M€ pour les réserves. Il regroupe les mesures qui fondent la politique de fidélisation et d'attractivité menée par la Défense pour disposer de militaires professionnels formés, compétents et reconnus.

Les mesures de fidélisation

Ces mesures sont orientées vers la valorisation des responsabilités et la reconnaissance d'un niveau de qualification élevé. D'autres mesures complètent ce dispositif et sont centrées sur l'accompagnement de la mobilité au travers d'une meilleure prise en charge des contraintes liées au changement de résidence et l'aide au logement des familles et des célibataires.

L'augmentation de la capacité d'accueil des engagés est ainsi appuyée sur un programme de constructions de logements, notamment en région parisienne, étalé sur toute la durée de la loi de programmation militaire. La dotation annuelle consacrée à cette mesure s'élève à 7,93 M€.

Les mesures d'attractivité

Le régime des primes d'engagement a aussi été modifié, afin de permettre l'attribution d'une prime d'attractivité modulable à des militaires non officiers servant sous contrat au sein de certaines spécialités ou dans certains emplois.

Ce dispositif sera complété par de nouvelles actions de communication. »

Extrait du dossier Gpeec 2004 du ministère de la Défense.

Cette politique RH pour les personnels militaires est bien entendu étroitement liée à celle concernant le personnel civil qui a pour principaux axes :

- la réduction du nombre de corps de fonctionnaires civils (actuellement 58). La démarche de réduction du nombre de corps fait l'objet d'un programme prévisionnel sur deux années

(2004-2006). L'objectif est de ne conserver que trois ou quatre corps par filière d'emploi pour aboutir, à terme, à vingt-sept corps pour l'ensemble du ministère ;

– la déconcentration : un projet visant à regrouper à l'échelon régional, au sein d'une structure unique, les services des armées actuellement chargés d'assurer la gestion des personnels civils est actuellement à l'étude. L'objectif recherché est de rationaliser et de simplifier les structures et les circuits de gestion, tout en déconcentrant à l'échelon régional des compétences qui, dans le dispositif actuel, relèvent des attributions de l'administration centrale.

Le ministère de l'Intérieur – secteur Police nationale

L'orientation des missions de la Police nationale est également déclinée sous forme de programmes d'actions quinquennaux. C'est ainsi que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure n° 2002-1094 du 29 août 2002 (Lopsi) définit pour les cinq ans à venir (de 2003 à 2007) les actions à mener en accordant aux services de police les moyens humains, matériels et juridiques d'accomplir ses missions.

Dans ce cadre (*cf.* rapport 2003 de l'OEP), la Gpeec de la Police nationale est notamment caractérisée par la déflation des effectifs des personnels du corps des commissaires, des officiers de police, et par une augmentation concomitante des effectifs des gradés et gardiens et des personnels administratifs, techniques et scientifiques ; les effectifs budgétaires des personnels du corps de conception et de direction et des hauts fonctionnaires devraient donc passer de 2 128 au 1^{er} janvier 2003 à 1 732 au 1^{er} janvier 2012 et ceux du corps de commandement de 14 933 à 9 000. Inversement, les effectifs budgétaires des personnels du corps d'encadrement et d'application progresseront de 99 541 au 1^{er} janvier 2003 à 108 220 au 1^{er} janvier 2012 et ceux des personnels administratifs, techniques, scientifiques et d'expertise de 15 809 à 17 930.

En conséquence, la politique RH de la Police nationale repose sur deux axes principaux :

- le processus de réforme et de restructuration des corps et carrières ;
- le recrutement (*cf.* encadré ci-dessous).

Le défi du recrutement

« Les besoins en recrutement vont donc être considérables, puisque les départs à la retraite resteront très importants pour les prochaines années et particulièrement pour les personnels des corps actifs.

En outre, le niveau de ces recrutements va singulièrement être relevé puisque les lieutenants de police seront recrutés à bac + 3 dès 2005 et les gardiens de la paix avec le bac en 2006 (à l'exception d'un concours spécifique réservé aux adjoints de sécurité).

Or, le nombre de candidatures aux différents concours proposés est en baisse constante depuis 1998, induisant un taux de sélection également en baisse.

Dans la mesure où la Gendarmerie nationale, administration « concurrente » dont les missions sont sensiblement identiques, est confrontée aux mêmes difficultés, le recrutement va constituer un véritable défi pour la Police nationale dans les années à venir.

Pour le relever, plusieurs voies sont explorées :

- donner les moyens aux délégations régionales au recrutement et à la formation (DRRF) de poursuivre et d'accroître les actions de communication : réalisation d'opérations de communication, de films publicitaires, etc. ;
- sensibiliser les services actifs en les informant des concours à venir afin qu'ils constituent un premier interlocuteur pour les candidats potentiels ;
- constituer un réseau d'information entre les acteurs du recrutement : direction de l'administration de la police nationale (DAPN), direction de la formation de la police nationale (DFPN) et DRRF ;
- diversifier l'origine universitaire des candidats par la création d'options scientifiques et techniques ;
- développer les filières de prérecrutement en maintenant le vivier constitué par les adjoints de sécurité et faciliter les promotions internes ;
- analyser les sondages et enquêtes réalisés afin de mieux étudier les facteurs qui pourraient conduire un jeune à se présenter aux concours de la Police nationale ;
- lancer une campagne de communication institutionnelle pluriannuelle d'envergure nationale pour conforter et rénover l'image de la Police nationale ».

Extrait du dossier Gpeec 2004 de la Police nationale.

Le ministère de la Justice

Pour la Justice, la loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 9 septembre 2002 détermine largement son exercice de Gpeec, dont l'enjeu majeur est aussi la question du recrutement (cf. encadré ci-dessous) :

Les orientations de la politique RH au ministère de la Justice

« La mise en œuvre du plan Gpeec du ministère de la Justice fait partie des principales mesures retenues dans la stratégie ministérielle de réforme et constitue, en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, un outil important d'accompagnement de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 9 septembre 2002 qui prévoit la création de 10 100 emplois entre 2003 et 2007.

En effet, l'enjeu majeur du ministère de la Justice dans les prochaines années consiste à se donner les moyens de réussir ses politiques de recrutement pour, d'une part, remplacer les départs à la retraite et anticiper les évolutions, d'autre part pourvoir rapidement les emplois nécessaires à la mise en œuvre des orientations contenues dans la loi.

C'est pourquoi le plan Gpeec 2004 poursuit la mise en œuvre des orientations qui ont été définies en 2003 :

- amélioration du suivi des emplois et des effectifs ;
- augmentation et optimisation des capacités de recrutement et de formation ;
- développement des compétences et accompagnement du suivi des carrières ;
- renforcement de l'organisation et des capacités de gestion des services ;
- mise en place d'un système d'information des ressources humaines ;
- renforcement de l'action sociale.

Afin d'accompagner les réformes juridiques et l'évolution des missions inscrites dans la loi, le ministère s'attache à améliorer la gestion et l'organisation de ses ressources humaines à partir des axes suivants :

- poursuite des réorganisations des services afin de renforcer les capacités de pilotage des différentes directions en matière de gestion des ressources humaines ;
- conduite au niveau ministériel d'une réflexion partagée sur l'évolution des métiers et des carrières qui s'appuie sur la création d'un Observatoire des carrières de la Justice ;
- mise en place d'une politique de fusion des corps afin de favoriser les mobilités internes et externes ;
- modernisation de la gestion des ressources humaines qui se traduit par une accélération du mouvement de déconcentration des procédures de gestion ;
- développement de projets managériaux, et responsabilisation accrue de l'encadrement ;
- poursuite des revalorisations statutaires et indemnitaires afin de rendre les métiers de la justice plus attractifs et de valoriser les compétences ;
- acquisition de nouveaux outils de gestion et de pilotage, qui se traduira par la création d'un infocentre RH en 2005 et d'un SIRH complet et intégré en 2007. »

Extrait du dossier Gpeec 2004 du ministère de la Justice.

Le ministère de l'Éducation nationale

L'Éducation nationale, confrontée au même défi du recrutement (renouvellement de 150 000 enseignants entre 2007 et 2011), prend aussi appui sur la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École du 23 avril 2005 pour définir sa politique RH.

Dans cette perspective, ce ministère a notamment prévu un ensemble de mesures visant à :

- diversifier les recrutements en offrant une voie d'accès (par les troisièmes concours) aux personnes ayant acquis une expérience professionnelle dans le secteur privé ;
- rénover la formation initiale et continue des enseignants qui relèvera désormais de l'université.

Les ministères des Sports et de l'Intérieur (secteur hors police) ont traduit les orientations de leur SMR en évolution de leurs emplois budgétaires

Le ministère des Sports

Le ministère des Sports, comme ceux de la Défense ou encore de la Police nationale, reprend en l'adaptant son scénario d'évolution de ses emplois et de ses besoins en recrutement présenté en 2003 dans le rapport de l'OEP. Ce scénario s'appuie sur une réflexion approfondie des missions du ministère et sur une orientation clairement affichée pour les recentrer sur celles

jugées essentielles. Globalement, dans un contexte d'élargissement du périmètre du ministère à la vie associative, cela conduit à une stabilisation des emplois pour la période 2005-2007, après une phase de décroissance des effectifs observée jusqu'en 2005.

Les orientations du ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative

« Dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme, le ministère a souhaité inscrire son action réformatrice autour de trois lignes de force :

- le recentrage des actions sur les missions essentielles qui découlent de l'élargissement de son périmètre à la vie associative et sur les grands enjeux de l'avenir dans le domaine du sport ou de la jeunesse (préparation des Jeux olympiques, lutte contre le dopage, volontariat associatif et engagement éducatif...);
- le renforcement de l'efficacité administrative du ministère en s'attachant à mettre en place un appareil administratif plus performant et plus adapté aux principaux enjeux ;
- la valorisation des savoirs et des compétences des personnels, en tirant parti en particulier de l'importante réforme de l'architecture des corps spécifique du ministère intervenue en 2004.

L'évaluation des besoins en emplois établie par le ministère tient compte de ces données.

Compte tenu de ces éléments, le ministère prévoit pour la période 2005-2007 :

- globalement, une stabilisation des emplois, après une phase de décroissance des effectifs observée jusqu'en 2005 ;
- la valorisation des compétences des personnels techniques et pédagogiques et d'inspection, en poursuivant à la fois le mouvement de requalification (emplois de conseillers techniques et pédagogiques supérieurs) et en mobilisant mieux les compétences du (nouveau) corps de l'inspection ;
- le réexamen des conditions de déploiement de la démarche d'externalisation ».

Extrait du dossier Gpeec 2004 du ministère des Sports.

Le ministère de l'Intérieur – secteur hors Police nationale

Pour les emplois des préfectures, le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (MIAT – secteur hors police) a structuré de façon très complète un plan Gpeec en utilisant comme instrument la directive nationale d'orientation ¹.

L'objectif du MIAT – secteur hors police – est de « fixer un horizon de dix ans pour éclairer les actions à réaliser dans les trois prochaines années. » La DNO du MIAT – secteur hors police – a été élaborée selon une démarche pragmatique et progressive après douze mois d'échanges et de concertations avec les directions d'administration centrale, les représentants du personnel et les autres ministères concernés.

Le scénario Gpeec de la DNO du MIAT – secteur hors police – est donc aujourd'hui abouti. Il résulte à la fois de perspectives démographiques et de l'évolution des missions (cf. tableau de synthèse ci-après).

Au total, l'Intérieur considère que le redéploiement des effectifs résultant de l'évolution des missions devrait permettre de dégager un millier d'emplois de moins que l'effectif actuel (soit 3,5 % du total).

En conséquence, la conjonction des mouvements naturels suscitant des besoins de remplacement et de la diminution relative des effectifs entraînera le maintien d'une capacité de recrutement à hauteur de 700 à 900 postes par an, toutes catégories confondues, au profit surtout d'emplois de catégories A et B, dont la part relative s'accroîtra.

1. Les directives nationales d'orientation instituées par la circulaire du 8 janvier 2001 du Premier ministre visent à la fois à rendre plus cohérent le pilotage des politiques publiques par les administrations centrales et à affirmer la responsabilité des services déconcentrés dans la mise en œuvre des politiques.

Tableau 6 : Le scénario Gpsec de la directive nationale d'orientation du ministère de l'Intérieur

Impacts en effectifs

Missions des métectures (DNO)	2003-2004 (au 31.12.2003)			Evolution 2005-2006			Evolution 2007			Evolution 2008			Evolution 2009-2010			Evolution 2010/2011		
	CAT.A	CAT.B	CAT.C	CAT.A	CAT.B	CAT.C	CAT.A	CAT.B	CAT.C	CAT.A	CAT.B	CAT.C	CAT.A	CAT.B	CAT.C	CAT.A	CAT.B	CAT.C
Missions des métectures (DNO)	324	100	1 545	3 788	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
La sécurité des personnes et des biens	101	71	100	271	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Sécurité intérieure et ordre public	35	46	52	133	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Sécurité routière	211	248	381	841	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Sécurité et défense civiles	16	8	195	219	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Sécurité de la propriété	21	41	154	215	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Réglementation de la détention en matière de police administrative	114	199	507	800	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Autres réglementations en matière de police administrative	36	82	149	257	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Expulsions locales	3	5	7	14	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Hospitalisation, offices	170	263	5 752	7 136	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
La gestion des véhicules, de la motorisation, de la réglementation	28	36	572	636	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Carte nationale d'identité	26	36	515	577	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Délivrance des passeports	196	142	1 369	2 038	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Droits des étrangers	34	65	117	216	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Droit de vote	111	262	1 557	1 549	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Droit de séjour / naturalisation	90	95	116	260	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Droit d'abandon	56	109	1 193	1 367	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Droit de conduire	61	123	1 678	1 862	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Véhicules (cartes grises)	94	142	206	443	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Elections	70	103	152	325	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
dont élections politiques	24	39	66	118	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
dont élections non-politiques	13	33	197	243	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Associations	51	1 017	1 066	2 686	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Le respect de la dignité et les relations avec les collectivités locales	341	1 803	523	1 633	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Contrôle de légalité	108	199	240	546	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Contrôle budgétaire	160	255	193	603	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
dont conseil aux collectivités	1 255	1 195	1 372	2 462	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
La police territoriale, les polices départementales	60	100	404	564	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Dépenses de l'Etat	317	691	100	466	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Apprentissage, pilotage (dont Sgar)	171	56	49	276	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ingénierie de projet (fonds structurels, contrats de plan)	107	213	400	720	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Affaires sociales et logement	114	130	96	340	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Politique de la ville	110	147	143	400	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Emploi, entreprises	152	181	143	400	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Aménagement du territoire	14	28	49	90	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Affaires scolaires et culturelles	28	93	76	197	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Réglementations du commerce et du tourisme	26	64	204	294	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Professions réglementées	138	166	170	371	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Études et études (Sgar)	11	52	161	275	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Divers	715	396	393	694	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Le respect de l'administration / développement durable	5	11	51	67	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Circulaire	210	375	343	928	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Environnement (réglementation et politiques)	197	63	195	289	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Les missions de l'Etat	140	253	2 227	2 621	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Communication	73	99	131	302	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Représentation de l'Etat	11	50	165	246	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
dont interventions/affaires politiques	2	15	1 245	1 262	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
dont médailles et décorations	54	90	667	811	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
dont personnel des résidences	78	20	107	107	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
dont autres	78	20	107	107	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Le mouvement administratif de la métecture	78	20	107	107	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Contrôle de gestion	16	137	3 011	2 074	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Contrôle de la qualité	32	63	895	990	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Précautions et suivi du budget	144	57	369	660	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Les missions de l'Etat techniques	44	53	151	233	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Gestion des moyens budgétaires	56	162	145	363	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
dont action sociale	40	81	95	167	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
dont formation	2	8	167	177	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Imprimerie et reprographie	162	329	333	814	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
SIC	90	50	116	246	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Développement juridique/archives	24	50	519	593	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Courrier et bureau d'ordre	7	19	778	805	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Standard	11	43	843	897	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Accueil général	41 036	5 604	16 319	29 040	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

PERSPECTIVES AU 15 FEVRIER 2005

mission dont le nombre d'emplois augmente

mission dont le nombre d'emplois reste stable

mission dont le nombre d'emplois diminue

N.B. : les évolutions des effectifs décrites dans ce tableau reposent sur des calendriers prévisionnels, qui sont donc susceptibles d'être modifiés, notamment pour les réformes intéressant le système d'immatriculation des véhicules et la carte nationale d'identité électronique.

Évolution des métiers des préfectures

Les fonctions en décroissance seront, à titre principal, celles qui relèvent de la délivrance des passeports, des cartes nationales d'identité, des cartes grises, du pôle du conducteur (les fonctions amont à la délivrance du permis de conduire), du suivi de certaines politiques interministérielles, des médailles et décorations, des fonctions d'accueil et de régie et de certaines fonctions logistiques.

Les fonctions en forte croissance seront celles qui concernent la sécurité (sécurité intérieure et sécurité civile), les droits des étrangers, le contrôle de la légalité, l'environnement et le développement durable, la communication, le contrôle de la qualité, l'ingénierie budgétaire liée à la Lolf.

Les métiers des cadres et des agents des préfectures sont nombreux et variés. Leurs compétences sont reconnues. Le socle est constitué par les spécialités juridiques et la procédure administrative. D'autres métiers ont vu le jour au cours des dernières années : chargés de communication, documentalistes, « webmestres », contrôleurs de gestion... Les préfectures disposent également de métiers à vocation technique : chargés de maintenance des systèmes d'information, conducteurs, jardiniers, lingères... Elles accueillent également des médecins ou des assistants sociaux.

Des métiers nouveaux vont apparaître, comme ceux du contrôle, tel qu'il sera exercé auprès des collectivités et des concessionnaires automobiles, ou encore ceux de la « qualité ». Des métiers vont se spécialiser davantage comme la documentation, le conseil juridique, l'ingénierie de crise, l'ingénierie territoriale...

Source : dossier Gpeec 2004 du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

Une politique de GRH a été alors définie par le MIAT – secteur hors police – pour conduire le changement correspondant aux évolutions souhaitées. Cette politique a été présentée et discutée avec les représentants du personnel : elle consiste à définir une politique de GRH de moyen terme fondée sur le principe du « gagnant/gagnant » en contrepartie d'un engagement pluriannuel de baisse du nombre des emplois.

Elle concerne tout d'abord la dynamique des emplois et des carrières, qui s'appuiera sur un plan de requalification et de repyramidage. Il est envisagé de renforcer les postes de catégories A et B et de susciter une dynamique de requalification au sein de l'ensemble des catégories (A, B, C). Cette orientation se traduit dès la loi de finances 2005 par la transformation de 230 emplois en emplois d'avancement au sein de la filière administrative. Le mouvement devrait concerner, à partir de 2006, plusieurs milliers d'emplois. Le MIAT souhaite aussi poursuivre l'effort de rattrapage entrepris depuis 2002 pour revaloriser et harmoniser les régimes indemnitaires.

Elle concerne ensuite les politiques de recrutement et la formation : adaptation des processus de recrutement (réforme du contenu des concours, professionnalisation des épreuves, diversification des viviers de recrutement par le « 3^e concours »...) ; développement des formations liées à la promotion interne ; consolidation de la formation professionnelle continue pour accompagner la mobilité fonctionnelle ou l'adaptation à de nouveaux postes.

Elle concerne enfin le développement des parcours professionnels, encouragé par l'aboutissement des réformes statutaires, favorisant la mobilité et les débouchés, dans le cadre de filières unifiées et modernisées, dans le prolongement de la réforme du statut des directeurs de préfecture : réforme (aboutie depuis avril 2005) de la filière des services techniques du matériel, homogénéisation de la filière professionnelle des systèmes d'information et de communication, fusion des corps administratifs (administration centrale, préfectures, services de police).

En outre, il est prévu que la démarche de Gpeec soit développée, par les préfectures et l'administration centrale, chacune à son niveau, sur la base d'outils communs et d'un appui méthodologique qui sera amplifié. Le scénario d'évolution globale des emplois défini au plan national constituera pour chaque préfecture un cadre de référence, lui permettant de mieux définir sous sa responsabilité, d'année en année, sa stratégie déconcentrée de GRH : définition de sa structure d'emplois, des compétences recherchées, des besoins de recrutement ou de réorientation, etc. C'est en même temps un facteur de cohérence pour le pilotage national de la politique des ressources humaines.

En conclusion, tous les responsables des ministères sont convaincus que la démarche de Gpeec est indispensable pour atteindre les objectifs qui seront désormais clairement définis dans le cadre de la Lolf.

Pour arriver à répondre à cette attente et à mener à bien un exercice Gpeec complet, la question du pilotage est essentielle. Le caractère stratégique de la Gpeec et la réflexion sur les missions qu'elle implique exigent en effet l'implication des responsables des ministères au plus haut niveau. Ces derniers doivent s'appuyer sur les compétences de ceux qui maîtrisent les techniques quantitatives, et sur ceux, bien sûr, qui sont chargés de la GRH. Cette association étroite de plusieurs niveaux de responsabilité et de plusieurs compétences n'est pas sans poser de difficulté pour certains ministères.

Il est vrai que de réels progrès ont déjà été accomplis depuis 2001 : tous les ministères ont désigné un correspondant Gpeec et se sont dotés de ressources leur permettant d'élaborer des exercices Gpeec. Ce correspondant Gpeec doit collecter et assembler des informations émanant bien souvent (à défaut de système d'information performant) d'autres services parfois moins impliqués dans la démarche. Aussi est-il important de souligner que le positionnement de ce correspondant (et des équipes qui lui sont rattachées) dans la hiérarchie du ministère, mais aussi le positionnement de sa direction, sont déterminants dans la capacité du ministère à instruire un exercice Gpeec de qualité.

Un indicateur pour suivre la mise en œuvre de la démarche de gestion prévisionnelle

La loi organique relative aux lois de finances (Lolf), promulguée le 1^{er} août 2001, entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2006. C'est une réforme budgétaire et comptable qui renouvelle le mode d'élaboration du budget en s'appuyant notamment sur le concept de performance.

Dans la nouvelle nomenclature du budget, le programme, défini au niveau ministériel, est l'unité de spécialité budgétaire. Il regroupe les crédits identifiant une politique publique.

Le programme est à la fois le cadre de gestion des autorisations budgétaires et le cadre de présentation des objectifs d'une politique publique et des résultats attendus.

Annexé au projet de loi de finances, le projet annuel de performance (PAP) précise pour chaque programme les actions, les coûts associés aux actions, les objectifs de performance poursuivis, ainsi que les résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis. En fin d'exercice, et annexé à la loi de règlement, un rapport annuel de performances (RAP) exprime les dépenses réelles et les performances réellement obtenues.

Pour préparer la mise en place de la Lolf, des exercices de préfiguration ont été faits. Dans le cadre de la préfiguration du PAP relatif au programme « fonction publique », un des objectifs retenus est la connaissance de l'emploi public. Pour en mesurer les résultats un indicateur a été élaboré. Cet indicateur qui a été présenté en début d'année vient d'être revu pour tenir compte du nouveau cadre budgétaire.

Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : connaître l'emploi public et promouvoir une gestion prévisionnelle des effectifs

La DGAFP a notamment pour mission d'assurer, en liaison avec l'Observatoire de l'emploi public, la transparence sur l'emploi public.

Indicateur n° 1 : transparence de l'emploi public pour les administrations de l'État

Unités	2001 publié en 2003	2003 publié en 2003	2005 publié en 2006	2006 publié en 2007	2008 publié en 2009	
	Réalisation	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible	
Connaissance de leurs effectifs par les départements ministériels	Indice	12,3	15	10	12	18

Précisions méthodologiques :

Sources des données : Observatoire de l'emploi public (OEP).

Construction de l'indicateur : l'OEP attribue à chacun des départements ministériels une note sur plusieurs sous-indicateurs. Chaque réponse ministérielle est comptée pour : 1 quand la réponse à la circulaire de l'OEP est complète ; 0,5 quand la réponse est partielle ; 0 quand le ministère n'a pas répondu. La note présentée dans l'indicateur est la moyenne pondérée des sous-indicateurs mentionnés ci-dessous.

Les données des années 2001 et 2003 ont été établies à partir de six sous-indicateurs :

- bonne connaissance des effectifs sur emplois budgétaires ;
- bonne connaissance des effectifs sur crédits ;
- bonne connaissance des mises à disposition et personnels affectés ;
- bonne connaissance des personnels détachés ;
- bonne connaissance des effectifs des établissements publics ;
- analyse rétrospective de l'évolution des effectifs au regard des emplois autorisés.

À compter de 2005, en raison de la mise en place de la Lolf, les données sont établies à partir de cinq sous-indicateurs :

- bonne connaissance des effectifs rémunérés sur le plafond d'emploi par catégorie statutaire (en ETPT, en moyenne annuelle, en cumul sur l'année) ;
- bonne connaissance des effectifs rémunérés sur le plafond d'emploi par catégorie statutaire et par grande filière professionnelle en ETPT ;
- bonne connaissance des mises à disposition et personnels affectés ;
- bonne connaissance des personnels détachés ;
- bonne connaissance des effectifs des établissements publics.

Unités : dix-huit départements ministériels correspondant à quatorze ministères

Chapitre 7

La démarche « métier » dans la fonction publique de l'État

La séparation du grade et de l'emploi est l'un des principes de la fonction publique de carrière. Cette séparation permet de concilier la gestion des carrières des agents et le principe de la mutabilité des services publics. L'adaptation des emplois, qui découle de ce principe, peut aller jusqu'à la suppression d'emploi, comme le prévoit le statut général de la fonction publique, sans toutefois mettre en cause la garantie de l'emploi puisqu'une nouvelle affectation doit être proposée au fonctionnaire.

Articuler la carrière des fonctionnaires aux besoins en emplois des services publics nécessite, comme l'a montré la journée d'étude du 26 mars 2003, une gestion dynamique des mobilités et de la formation. À cette fin, l'analyse fonctionnelle – qui doit permettre de mieux cerner le contenu des emplois et l'ensemble des savoirs mis en œuvre – est nécessaire : c'est ce que l'on appelle la démarche « métier ».

Pourquoi engager une démarche « métier » interministérielle dans la fonction publique de l'État ?

Alors que la conduite d'une démarche « métier » est stratégique pour définir les besoins en compétences de l'État employeur, force est toutefois de constater que la réponse apportée par les répertoires ministériels est insuffisante et manque de cohérence interministérielle.

Quels sont les enjeux d'une démarche « métier » au sein de la fonction publique de l'État ?

La démarche « métier » doit rendre plus lisibles les emplois de l'État et les besoins en compétences associés. Cette lisibilité doit permettre :

- d'assurer une meilleure transparence à l'égard des citoyens sur ce « que font les agents de l'État » et de mieux valoriser le travail effectué par ces derniers. Elle est donc essentielle pour faire évoluer l'image de la fonction publique ;
- de rendre les besoins en compétences de l'État plus facilement appréhendables par le marché du travail et l'appareil de formation. L'État employeur doit envoyer, dans un contexte de concurrence accrue avec le secteur privé, des indications à l'appareil de formation sur ses besoins pour que les viviers de compétence soient au rendez-vous du recrutement. Mais il doit aussi, en tant que garant de l'intérêt général, veiller à ne pas pénaliser les entreprises. À cet effet, il est nécessaire que l'État calibre bien ses recrutements en nombre mais aussi en qualité en fonction de ses réels besoins ;
- de favoriser une gestion dynamique des ressources humaines (GRH) : en ajoutant une dimension qualitative à l'expression des besoins en personnel ; en identifiant les emplois qui peuvent être communs à d'autres ou à l'ensemble des ministères pour construire des parcours professionnels plus ouverts et plus riches.

Les répertoires ministériels existants sont hétérogènes

Certains ministères ont déjà élaboré des répertoires des métiers ou des emplois types (cf. état des lieux ci-dessous) permettant notamment de déterminer les compétences requises pour l'exercice de leurs missions. Ces répertoires ont été exploités par exemple pour rénover la formation initiale et continue de leur personnel.

Schéma 1 : État des lieux : les répertoires des métiers de la fonction publique



Ces répertoires peuvent toutefois devenir des obstacles à la mobilité en ajoutant aux corps des spécificités « métiers », d'autant qu'ils n'ont généralement pas utilisé la même définition des concepts d'emploi, d'emploi-type, de métier et de famille professionnelle ou encore de vivier de compétences.

Cette hétérogénéité des concepts, et donc des répertoires, ne permet pas de répondre au niveau de l'État aux enjeux collectifs de transparence de l'emploi public et de gestion des ressources humaines.

Un répertoire interministériel des métiers de l'État constitue un élément de cohérence de la démarche « métier » pour la fonction publique de l'État

Un répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) est donc nécessaire pour avoir une vision panoramique, ordonnée et prospective de l'ensemble des emplois de l'État. Sont concernés tous les emplois liés aux missions de l'État. Le périmètre du répertoire vise par conséquent non seulement les emplois occupés par les personnels titulaires, mais aussi ceux tenus par les contractuels, qu'ils soient civils ou militaires. Il couvre un effectif d'environ deux millions et demi de personnes.

Le répertoire interministériel ne se substitue pas aux répertoires ministériels existants mais en est l'élément de cohérence permettant d'avoir une lecture commune des emplois de l'État.

Articulation des répertoires ministériels et interministériel dans le cadre d'une politique de GRH

Il est nécessaire de souligner que le répertoire interministériel des métiers ne prend tout son sens qu'en complément des répertoires ministériels qui constituent les fondations de l'ensemble.

Ainsi, même si répertoires ministériels et répertoire interministériel doivent être articulés de façon cohérente, chacun d'eux poursuit un objectif qui lui est propre et qui impacte directement sa construction :

- **Le répertoire ministériel des métiers** : le répertoire des métiers des ministères est un outil de dialogue entre la DRH ministérielle et les services d'emploi (déconcentrés ou non). Il est l'outil de base des plans Gpeec ministériels ; il est utilisé pour la gestion de la mobilité inter services et permet d'adapter le contenu des concours et des formations.

- **Le répertoire interministériel des métiers** : le répertoire interministériel des métiers est un outil de gestion de la mobilité interministérielle (des parcours de carrière et des redéploiements) ainsi qu'un outil stratégique de réflexion sur l'emploi public, sur les politiques interministérielles de GRH ou sur de possibles mutualisations (au niveau national ou régional) du recrutement et de la formation. C'est enfin un outil prospectif et de communication permettant de mieux informer l'appareil de formation et l'ensemble des citoyens sur les besoins en compétences de la fonction publique d'État dans son ensemble, pour les années à venir.

Chaque direction ou service d'emploi décline à partir de ces deux outils, les fiches de postes nécessaires à la gestion individualisée de ses personnels (notamment pour mener les entretiens de carrière) et à l'élaboration de son plan Gpeec local.

Quels enseignements tirer des démarches « métier » déjà engagées ?

Trop souvent, les répertoires des métiers sont évalués sans avoir été analysés. Or, seule l'analyse permet de comprendre comment ont été construits les répertoires et quels objectifs prioritaires sont poursuivis.

L'objectif principal poursuivi par une démarche « métier » détermine le choix de la méthodologie

L'expérience montre que différentes méthodologies peuvent être mises en œuvre et que c'est l'**objectif principal** poursuivi par une démarche « métier » qui détermine le choix d'une méthodologie.

En effet, « toutes les démarches entreprises ont généralement les mêmes trois finalités (information sur l'emploi et les métiers ; gestion des emplois et des compétences ; formation des individus et des collectifs de travail). Elles utilisent un éventail de méthodes (groupes-métiers, entretiens, observations en situation de travail...) dont les outils (répertoire, carte des emplois, référentiels, profils de compétences...) varient en fonction des finalités et des contextes. » (Guide méthodologique du CNFPT sur les référentiels d'emploi – activités – compétences, juin 2001).

Ainsi, un **objectif statutaire** se traduira-t-il par une méthode privilégiant la description détaillée des tâches d'un corps particulier. Par exemple, le référentiel des métiers des commissaires de police (1995), qui avait pour objectif de préparer les statuts des nouveaux corps définis dans la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, a utilisé une démarche par entretiens. L'observation directe des commissaires de police a fait ressortir à un niveau infra corps les cinq emplois types suivants :

- commissaire de sûreté générale ;
- commissaire d'investigations et de procédures ;
- commissaire d'information et de renseignement ;
- commissaire directeur de service ;
- commissaire en soutien.

L'objectif d'une **GRH plus dynamique et opérationnelle au sein d'un secteur d'activité** implique une démarche « métier » partagée couvrant l'ensemble du champ concerné et

permettant de définir, par exemple, des passerelles entre les métiers. Outil au service de tous les professionnels, visant à compléter l'approche statutaire de la gestion des ressources humaines par une approche centrée sur les emplois et les compétences, le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière a vocation à s'intégrer dans les pratiques de GRH de toutes les unités de gestion et de leurs personnels. À cette fin, son élaboration a été très participative : 300 réunions et plus de 66 000 agents consultés. Quatre étapes ont été identifiées (cf. présentation détaillée de la démarche retenue dans la partie Gpeec hospitalière) : construction de l'arborescence, identification et classement des métiers à l'intérieur de cette arborescence, description des métiers (activités, compétences, passerelles avec d'autres métiers, facteurs d'évolution...), contrôle qualité tout à la fois juridique, de contenu et d'opérationnalité, et enfin communication et diffusion. La démarche retenue a cherché à concilier une démarche descendante (définition de l'arborescence et description des métiers avec la participation des membres de l'Observatoire des emplois et des métiers de la FPH) et une démarche ascendante (contrôle qualité de contenu et d'opérationnalité avec le concours de 80 établissements).

Si l'objectif principal est en revanche **d'améliorer le lien emploi formation**, l'approche se centrera sur l'impact des évolutions socio-économiques sur l'activité des agents et leurs besoins en formation. C'est l'orientation qu'a notamment retenue le CNFPT, établissement public chargé de la formation et de la professionnalisation de l'ensemble des personnels des collectivités locales, pour l'actualisation du répertoire des métiers de la fonction publique territoriale (cf. présentation du répertoire dans la partie sur la Gpeec dans la fonction publique territoriale).

Quelles sont les composantes d'une méthodologie relative à une démarche « métier » ?

Choisir une méthodologie relative à une démarche « métier », c'est décider de la façon dont le projet sera conduit (démarche ascendante ou descendante), des concepts qui seront utilisés et du nombre de niveaux de l'arborescence.

Peut-on concilier la démarche ascendante (bottom up) et la démarche descendante (top down) ?

La démarche ascendante permet à partir de la description des tâches et, par regroupements successifs, de construire un répertoire des métiers qui reflète assez fidèlement la réalité vécue par les agents. La démarche descendante permet de décliner les emplois à partir des finalités.

Comme le relève Gilles Jeannot ¹, « *la première démarche légitime une approche professionnelle de l'action administrative qui reconnaît une certaine autonomie aux professionnels dans la définition des métiers [...] ; la seconde légitime les agents plus par les tâches qui leur sont confiées que par leur savoir-faire et leur appartenance éventuelle à un collectif de métier. Elle semble plus correspondre à la fonction publique d'État* ».

La démarche descendante est d'ailleurs celle qui a été mise en œuvre par le ministère de l'Intérieur pour son référentiel des emplois de préfecture avec une arborescence mission/sous-mission/emploi (ex. : mission : relation avec les collectivités territoriales et leurs établissements, sous-mission : contrôle de légalité, conseil aux collectivités territoriales et à leurs établissements, emploi : chargé des contrôles des actes en urbanisme).

Une démarche descendante doit néanmoins être enrichie d'informations décrivant les situations réelles de travail.

¹. Étude sur la terminologie des métiers de la fonction publique effectuée pour le Comité de la recherche et de la prospective de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Comment doit-on choisir et définir les concepts d'une démarche « métier » ?

La plupart du temps, le choix des concepts est fait en analysant les autres répertoires des métiers et en s'appuyant sur les travaux des organismes comme l'ANPE, l'Afpa, l'Onisep, le Céreq. Dès lors, les répertoires choisissent les concepts dans une palette assez restreinte de termes. Dans ce vocabulaire réduit, plusieurs choix de termes sont possibles.

Le premier concerne les concepts de métier et d'emploi

La notion de métier est ambiguë. Elle est à la fois très commune et porteuse de sens très différents. Il peut s'agir aujourd'hui de l'activité principale de l'entreprise (« recentrage sur le cœur de métier »), mais aussi, dans la continuité d'une tradition ancienne, du métier incarné par un individu ayant un ensemble de compétences (exemple type du compagnon).

Cette notion peut aussi – dans une démarche de modernisation de la GRH – constituer l'espace de mobilité. Mais cette notion conserve alors, en droite ligne avec le compagnonnage, un lien avec l'identité professionnelle. Ce lien est rappelé par la SNCF lorsqu'elle définit le métier ainsi : « *le regroupement de situations de travail présentant suffisamment de proximité pour être étudiées et traitées de manière globale (activités proches, compétences de même nature) et ayant du sens du point de vue de l'identité professionnelle* ». Or, dans la fonction publique d'État, c'est le corps – parce qu'il est le cadre élémentaire de gestion des ressources humaines – qui constitue très souvent un élément fort de l'identité professionnelle¹. Cette relation métier/identité professionnelle peut se traduire par une segmentation des corps en métiers, empêchant encore plus toute mobilité. Aussi est-il plus opérationnel de partir de concepts plus neutres. C'est la raison pour laquelle le concept d'emploi-type, proposé dès 1975 par le Céreq (Centre d'études et de recherches sur les qualifications) est fréquemment utilisé.

C'est le concept retenu par exemple par le référentiel des emplois civils du ministère de la Défense (MORGANE). Il est défini comme « *un ensemble d'emplois dont les finalités contribuent à l'obtention d'un même résultat et dont les niveaux de responsabilité correspondent à une des catégories professionnelles de la fonction publique* ». Ce lien entre la définition de l'emploi et les finalités attendues est très intéressant. Il permet en effet de faire ressortir les emplois qui sont nécessaires aux missions dévolues à une organisation administrative.

L'autre réflexion sur les concepts concerne ceux qui visent à nommer les niveaux supérieurs de regroupement

Encore une fois, les définitions de ces concepts ne sont guère stabilisées. Il apparaît néanmoins que la famille professionnelle est le regroupement de métiers ou d'emplois ayant une technicité et une culture socioprofessionnelle commune, alors que le domaine fonctionnel décrit les métiers ou les emplois qui concourent à la même finalité.

Ainsi, dans une logique ascendante, le terme de famille professionnelle est-il approprié, alors que la logique descendante appellerait plutôt le terme de domaine fonctionnel.

Combien de niveaux doit-on choisir pour l'arborescence du répertoire ?

L'arborescence du répertoire est essentielle pour faire les liens entre les briques de base (postes de travail, emplois, emplois types...). Le choix de cette arborescence se fait en précisant notamment le nombre de niveaux du répertoire.

À cette fin, il faut s'interroger sur le rôle que joue un niveau d'un répertoire. Tous les niveaux assurent une fonction de regroupement qui permet le passage d'un niveau à un autre plus agrégé. Plus l'organisation est complexe, plus il est nécessaire alors de créer des niveaux.

Mais au-delà de cette fonction de regroupement, chaque niveau peut jouer aussi un rôle spécifique, comme le montre l'exemple de la SNCF (cf. encadré ci-après).

1. Rapport annuel de l'OEP, juin 2001.

Il n'y a donc pas un nombre de niveaux *a priori* pertinent mais un nombre justifié par les caractéristiques de l'organisation et les objectifs poursuivis.

L'approche de la SNCF

L'approche de la SNCF s'appuie sur trois niveaux d'analyse : le métier, l'emploi repère et l'emploi tenu.

A – Le métier

Définition : *regroupement de situations de travail présentant suffisamment de proximité pour être étudiées et traitées de manière globale (activités proches, compétences de même nature) et ayant du sens du point de vue de l'identité professionnelle.* Le métier, représentatif de l'identité professionnelle, ne doit évoluer par nature que très lentement.

La maille « métier » est nécessaire pour la gestion des flux collectifs et pour la communication sur les métiers au niveau de l'entreprise. Elle participe à une meilleure connaissance des métiers de l'entreprise par les agents eux-mêmes. Cette connaissance est indispensable si l'on souhaite développer l'émergence de projet professionnel chez les agents. Il faut être en mesure d'apporter à chacun une information qualitative sur les métiers de l'entreprise afin qu'il puisse être acteur de son orientation professionnelle. Le descriptif métier est formalisé par l'Observatoire des métiers à partir des différents emplois repères qui le constituent. Aujourd'hui, nous avons recensé environ 160 métiers dans l'entreprise. La maille « métier », matérialisée par la nomenclature des métiers et les différents descriptifs de ces métiers, est gérée au niveau national par la direction des RH en relation avec les directions fonctionnelles et d'activité.

B – L'emploi repère

Définition : *l'emploi repère désigne un ensemble d'emplois tenus ou de situations de travail, donnant lieu à des activités comparables et qui requièrent, en conséquence, un ensemble de compétences identiques ou très voisines. C'est le dénominateur commun d'un ensemble de situations de travail.*

L'emploi repère est découpé plus finement que le métier et donne des informations plus précises. Il regroupe plusieurs emplois tenus ou postes ou situations de travail qui ont la même finalité. Le concept d'emploi repère fonde et permet une approche collective de la gestion de l'emploi et des ressources humaines. Au-delà des actions de la gestion individuelle du personnel, ce niveau d'analyse permet à l'entreprise de mener une réflexion sur ses besoins et ses ressources en effectifs et en compétences tant à court terme que prospective. Un emploi réel sur le terrain peut être proche d'un emploi repère, mais en général il est souvent la composition de plusieurs emplois repères (ou de parties d'emplois repères) appartenant à un ou plusieurs métiers. On parlera d'emploi composite pour désigner les emplois construits à partir de plusieurs emplois repères.

L'emploi repère permet le développement d'une dimension individuelle et qualitative dans la gestion des ressources humaines. **C'est lui qui sert de référence pour l'élaboration des grands axes de formation, pour la définition des parcours professionnels et l'identification des passerelles entre les métiers... il facilite également l'adéquation ressource/emploi. Il sert de plus à alimenter les réflexions sur l'organisation du travail, la qualité, la sécurité du personnel, la sécurité des circulations...** Les emplois repères sont définis par les directions d'activité et de domaine. Aujourd'hui, nous dénombrons plus de 750 emplois repères.

C – L'emploi tenu

Définition : *l'emploi tenu est un ensemble d'activités concrètes pour former l'unité de base de l'organisation du travail à un moment donné, dans un environnement déterminé. C'est l'emploi réellement exercé par l'agent sur le terrain. Il est en général la composition de tout ou partie de plusieurs emplois repères.*

Il ne peut pas en général être déduit directement du « métier » et ce d'autant moins que les organisations sont évolutives et innovantes dans l'agencement des activités.

Il permet la gestion individuelle à court terme. C'est la comparaison de son contenu avec les compétences de l'agent qui permet la définition des besoins de formation, l'appréciation, la classification, l'organisation du travail...

La description de l'emploi réel ne peut se faire évidemment qu'au niveau de l'établissement et par surcroît de l'unité de travail. C'est à partir de ce descriptif que le responsable hiérarchique pourra analyser les compétences de son collaborateur au regard des activités qui lui sont confiées et qu'ils pourront définir ensemble des axes de progrès et construire un plan de professionnalisation personnalisée. C'est l'outil indispensable au responsable hiérarchique pour se poser la question de l'évolution de l'organisation de son équipe, engager une réflexion sur les compétences individuelles et la compétence collective et pour objectiver ses critères d'appréciation.

De plus, les descriptifs d'emplois tenus pourront permettre au coordinateur formation de l'établissement, en relation avec la hiérarchie, d'affiner son plan de formation et de travailler avec les formateurs des unités de formation sur la mise en place de formations spécifiques. Ces informations permettront à ces derniers, en relation avec les correspondants métiers de la ligne métier, d'adapter des cahiers des charges nationaux au besoin local, ou bien de construire une prestation formation répondant à une problématique spécifique.

Source : SNCF, Marie Dominique Bidault.

L'élaboration du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)

Tirant les enseignements des expériences « métier » ainsi analysées, il a été décidé de choisir des concepts et une méthode adaptés à la construction du répertoire interministériel des métiers de l'État.

Deux concepts sont définis : le domaine fonctionnel et l'emploi-référence

Il est apparu important d'utiliser des concepts dépourvus de toute ambiguïté qui permettent un travail collectif et interministériel. C'est la raison pour laquelle les termes d'emploi-référence et de domaine fonctionnel ont été choisis. Il faut néanmoins considérer que le mot métier – parce qu'il a un sens commun –, est beaucoup plus évocateur que le mot emploi-référence. Le terme métier est donc utilisé pour nommer le répertoire et communiquer sur l'outil.

La notion d'emploi-référence est volontairement nouvelle et distincte de celles utilisées jusqu'à présent par les ministères. Les emplois-référence correspondent à des descriptions qui permettent de mettre en évidence les principales caractéristiques d'emplois partageant des finalités proches et susceptibles d'être exercés dans différents ministères.

Emploi-référence

L'emploi-référence décrit de façon synthétique les emplois de l'État. C'est l'unité de base du répertoire interministériel. C'est un regroupement d'emplois-types suffisamment proches pour pouvoir être exercés par les mêmes personnes, moyennant adaptation ou formation. Dans le répertoire, ils sont classés selon les fonctions de l'État (les domaines fonctionnels).

Un domaine fonctionnel forme, quant à lui, un ensemble d'emplois-référence qui concourent à la même fonction ; l'ensemble des fonctions contribuant à la réalisation des missions ¹ de l'État.

La nomenclature de domaines fonctionnels utilisée pour le projet distingue trois groupes : les fonctions stratégiques (groupe I), les fonctions opérationnelles (groupe II), les fonctions d'appui (groupe III). Au total, et au stade initial du projet, vingt-trois domaines fonctionnels ont été identifiés (cf. tableau ci-après) :

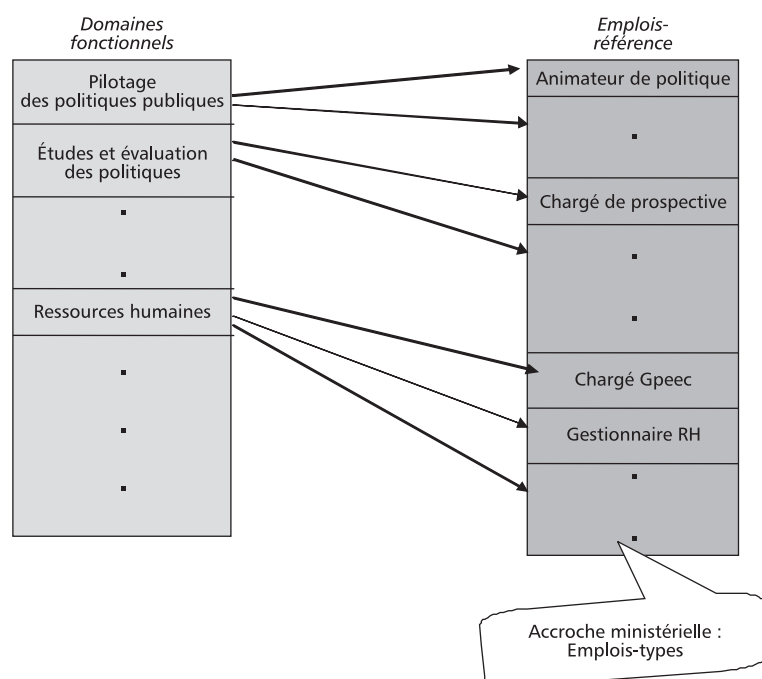
1. La Lolf identifie les politiques publiques par missions et programmes.

Tableau 1 : Les vingt-trois domaines fonctionnels

Fonctions stratégiques (I)	
1-	Élaboration des politiques publiques
2-	Pilotage des politiques publiques
3-	Études et évaluation
Fonctions opérationnelles (II)	
4-	Diplomatie
5-	Sécurité
6-	Justice
7-	Contrôle
8-	Éducation/formation tout au long de la vie
9-	Recherche
10-	Soutien au développement
11-	Santé
12-	Insertion sociale
13-	Services aux usagers
14-	Territoire et développement durable
15-	Culture/patrimoine
16-	Défense
17-	Finances publiques
Fonctions d'appui (III)	
18-	Gestion budgétaire et financière
19-	Logistique administrative et technique
20-	Affaires juridiques
21-	Ressources humaines
22-	Systèmes et réseaux d'informations
23-	Communication

Les domaines fonctionnels représentent le niveau supérieur de l'arborescence retenue pour constituer le répertoire interministériel. Les emplois-référence forment quant à eux la brique de base de ce répertoire et le niveau d'articulation avec les emplois types des répertoires ministériels (cf. schéma ci-dessous).

Schéma 2 : L'articulation entre le RIME et les répertoires ministériels



Les emplois-référence sont décrits par domaine fonctionnel

L'objectif opérationnel du projet RIME est de répertorier les emplois-référence en utilisant une approche descendante par domaines fonctionnels. L'essentiel des travaux qui seront conduits en 2005 se fera en effet dans le cadre de groupes *ad hoc* constitués par domaine fonctionnel¹. Ces groupes de travail seront le lieu d'échange entre les représentants des ministères et les organisations syndicales et auront pour objectif de dégager les emplois-référence².

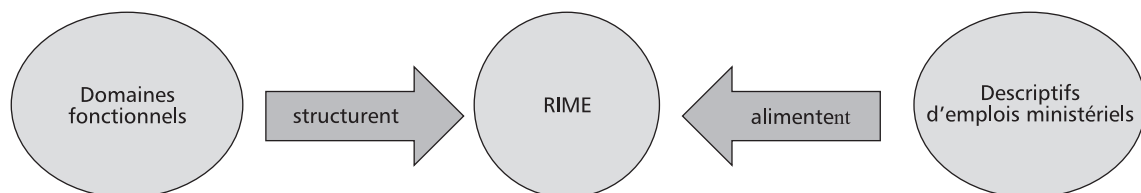
Cette approche descendante a été choisie pour les raisons suivantes :

- elle vise à décrire les emplois en tenant compte des besoins de l'État, et pas seulement par rapport aux savoir-faire et aux connaissances déjà mis en œuvre ;
- elle permet de dégager, dès l'amont de la réflexion, les points communs entre les différentes activités assurées au sein des ministères, et de préfigurer de nouveaux espaces de mobilité pour les agents de l'État ;
- elle offre un cadre harmonisé et simplifié d'analyse, ce que ne permettrait pas – en raison de leur trop grand nombre et de leur extrême diversité – une étude systématique des emplois ministériels ;
- elle révèle plus facilement des fonctions émergentes qui tendent à se professionnaliser ou à se spécialiser (fonction d'accueil des usagers par exemple) en raison de l'évolution des services publics.

Pour nourrir la réflexion des groupes de travail, il ne peut être question de lancer un travail d'analyse à partir d'entretiens visant à décrire de façon exhaustive l'ensemble des situations de travail : le champ est bien trop large. Aussi faut-il exploiter les informations déjà collectées pour les répertoires ministériels existants.

En conséquence, la définition des emplois-référence résultera d'une démarche itérative. Elle est structurée par la détermination des domaines fonctionnels mais elle s'enrichit d'informations tirées des différents emplois types et descriptifs d'emplois ministériels.

Schéma 3 : La démarche itérative d'élaboration du RIME



L'élaboration du RIME se fera au sein de groupes de travail

Le projet RIME se déroule selon les trois étapes suivantes :

Étape 1 – Mise en place du projet

- concertation sur le projet (ministères et organisations syndicales) ;
- constitution des groupes de travail (présidents, participants) ;
- élaboration des outils méthodologiques.

Étape 2 – Le cycle des réunions des groupes de travail

- cadrage préalable avec les présidents (ajustement de la méthode, calendrier des réunions, présentation des outils de travail des groupes...) ;
- travaux des groupes : le cycle des réunions, l'élaboration des emplois-référence.

1. À chaque domaine correspond un groupe de travail. Toutefois, afin de garantir une meilleure cohérence dans l'identification et la description des emplois-référence, certains groupes – par exception – concerneront plusieurs domaines.

2. Un guide méthodologique permettra d'assurer la cohérence des travaux des groupes.

Étape 3 – Synthèse, présentation et déploiement

- élaboration du répertoire RIME à partir des fiches emplois-référence des groupes ;
- présentation ;
- communication – déploiement.

Conclusion

Dans son intervention, lors du colloque du 29 novembre 2004 sur le répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière, Vincent Merle rappelait que « *la préoccupation de répertorier les métiers n'a pas pour objectif de rigidifier des filières, mais de faire apparaître de nouveaux espaces de mobilité et de progression professionnelle. Elle ne vise pas tant à définir de manière étroite "qui fait quoi", mais de permettre à chacun de mieux repérer les exigences de son métier et les ressources accessibles pour développer ses compétences. En somme, un répertoire des métiers doit permettre de rendre lisibles des parcours professionnels plutôt que d'enfermer les agents dans une qualification étroite qui rigidifie les organisations et nuit à la qualité de service* ».

Ces propos peuvent servir de « feuille de route » aux groupes de travail qui auront à identifier et à décrire les emplois-référence. La qualité du répertoire se mesurera en effet à la capacité de tous les participants au projet de repérer les points de convergence des emplois au-delà de la diversité des ministères et des situations de travail.

Chapitre 8

Les systèmes d'information des trois fonctions publiques

Assurer la transparence sur l'emploi public et mettre en œuvre une politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines suppose de disposer d'un socle de connaissances solides.

C'est la raison pour laquelle l'Observatoire de l'emploi public s'est interrogé, dès sa création, sur le contenu des systèmes d'information portant sur les ressources humaines, et plus largement sur la cohérence des sources statistiques des trois fonctions publiques.

Dans le rapport de 2002, un état précis des SIRH des ministères avait été fourni. L'exercice mené dès 2001, consistant à expliquer pour l'État le passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés et gérés, avait révélé les insuffisances et/ou le manque de langage commun des systèmes actuels. Il a fallu attendre en effet la publication du rapport 2003 pour pouvoir présenter des tableaux de synthèse pour l'ensemble des ministères permettant de quantifier les causes des écarts entre les emplois budgétaires et les effectifs réels payés et gérés (importance des surnombres et vacances d'emplois, impact du temps partiel ou encore des effectifs payés sur crédits et non sur emplois, notamment). Le cloisonnement des systèmes d'information constituait en fait un obstacle majeur pour réaliser l'exercice. Comme le rapport de 2002 le précisait : « *l'exercice visant à expliquer pour l'État le passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés n'a pas pu, pour ce premier exercice sur l'année 2000, être complètement finalisé ; certaines des données nécessaires (concernant notamment les personnels sur crédits, ou encore les personnels des établissements publics rattachés) ne sont actuellement pas disponibles, des systèmes de remontée d'information particuliers devant être mis en place dans nombre de ministères* ».

Cette difficulté n'est pas encore levée ; c'est ce qui explique pour partie l'importance des délais pris par certains ministères pour répondre aux commandes de l'Observatoire de l'emploi public.

Les réorganisations opérées au sein des ministères avec, notamment, la création de secrétariats généraux, ou encore la mise en place de structures dédiées à la synthèse sur l'emploi public et au développement des démarches de gestion prévisionnelle ont constitué une étape importante dans l'amélioration de la remontée des informations et le développement des démarches de gestion prévisionnelle. Ce n'est toutefois qu'avec le déploiement de SIRH performants et interopérables que les ministères seront en mesure d'établir rapidement un décompte précis de leurs effectifs et de leur évolution. Ils pourront ainsi s'orienter dans une démarche active de GRH.

C'est pour répondre à cette exigence qu'un groupe de travail interministériel confié à Nicole Hernandez, directrice de projet, a été mis en place à l'initiative de l'Observatoire de l'emploi public en octobre 2002. Ce groupe de travail était chargé d'assurer la coordination des initiatives prises dans le domaine des SIRH. L'importance stratégique que revêt aujourd'hui ce projet a conduit le Gouvernement à en faire un des projets phares du plan d'action de l'administration électronique (mesure Adèle 86).

Les insuffisances des systèmes d'information sur les ressources humaines des ministères nuisent bien évidemment à la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle dynamique, indispensable aujourd'hui dans le contexte de la mise en œuvre de la Lolf. Elles sont aussi source de complexité dans la production de synthèses sur l'emploi public.

Les informations actuellement disponibles proviennent à la fois de fichiers administratifs (fichiers de paye notamment) et d'enquêtes particulières. C'est le cas pour la fonction publique de l'État, c'est aussi le cas pour les deux autres fonctions publiques (territoriale et hospitalière).

Pour la fonction publique de l'État, par exemple, le système d'information repose sur l'exploitation des fichiers de paye de l'État établi par l'Insee et d'une quinzaine d'enquêtes particulières¹ menées par la DGAFP auprès des directions du personnel des ministères. Ces enquêtes permettent d'enrichir les informations du fichier de paye, de compléter ainsi l'information sur l'emploi public et de mesurer les politiques interministérielles de gestion des ressources humaines. Les SIRH permettraient de simplifier ce dispositif.

Les travaux réalisés dans le cadre du groupe de travail de l'Observatoire de l'emploi public sur la fonction publique territoriale, ou encore au sein de la formation spécialisée n° 1 du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ont montré la complexité du dispositif sur la fonction publique territoriale : les collectivités devant répondre, dans ce cas, à des enquêtes multiples et non coordonnées. Émanant de différentes instances (DGCL – par l'intermédiaire des préfetures –, CNFPT, CDG, Insee...), ces enquêtes retiennent pour dénombrer les agents des concepts variables. Une telle situation constitue dès lors un frein majeur pour récupérer des informations détaillées sur l'ensemble du champ concerné. Comme on l'avait noté dans le rapport de 2003, « *un dispositif de collecte de données resserré autour de quelques enquêtes aux concepts harmonisés et aux objectifs clairement définis permettrait probablement d'améliorer les taux de réponse* ». C'est sur cette base que la réflexion s'est engagée cette année sous l'égide du CSFPT, et notamment de sa formation spécialisée n° 1², avec la collaboration de l'Observatoire de l'emploi public.

L'orientation retenue consiste à faire de la DADS-U³ (déclaration annuelle de données sociales – unifiée) la « colonne vertébrale » du système d'information : tant pour la fonction publique territoriale que pour les deux autres fonctions publiques. Les données issues des SIRH-État ou encore d'enquêtes complémentaires (bilans sociaux pour la FPT ou la FPH) viendraient compléter celles déjà fournies par l'ensemble des employeurs aux régimes de sécurité sociale.

Le projet interministériel sur les systèmes d'information sur les ressources humaines : un axe de travail stratégique

Dans le rapport de décembre 2003, un premier point sur l'état d'avancement du projet avait été établi. L'objectif du groupe de travail mis en place en octobre 2002 était triple :

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

Comme le précise Philippe Janvier, chef de projet SIRH aux Affaires étrangères : [avant la mise en place du projet interministériel SIRH] « *l'administration repayait souvent [des prestataires de services] pour le développement de systèmes supplémentaires et identiques dans différents ministères* » (Service public n° 109, décembre 2004).

1. Enquête de l'Observatoire de l'emploi public pour expliquer le passage des emplois budgétaires aux effectifs réels payés, ou encore enquêtes du bureau des statistiques, des études et de l'évaluation pour recenser les bénéficiaires de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, connaître le nombre et les caractéristiques des personnels recrutés par voie de concours, établir le bilan de l'effort de formation, évaluer la situation respective des femmes et des hommes dans les organismes consultatifs de l'État, etc.

2. Rapport de la formation spécialisée n° 1 « Pour une observation paritaire de l'emploi territorial », 16 juillet 2004.

3. Données administratives individuelles renseignées tous les ans avant le 31 janvier de chaque année par l'ensemble des employeurs pour toutes les personnes qu'ils ont employées l'année précédente.

En 2003, trois groupes de travail s'étaient réunis

Le groupe « méthode », présidé par le ministère de la Défense, qui a mis au point et publié un guide de conduite de projet.

Le groupe « nomenclatures », présidé par les ministères des Finances et de l'Éducation nationale, qui a défini les données que doit contenir un SIRH (celles relatives aux agents – situation personnelle, situation professionnelle –, et celles relatives aux structures et aux postes de travail) et les nomenclatures ou tables de valeurs associées (pour la donnée « statut de l'agent », par exemple, les valeurs prises peuvent être : titulaire, stagiaire, non-titulaire sur emploi permanent, non-titulaire occasionnel ou saisonnier...).

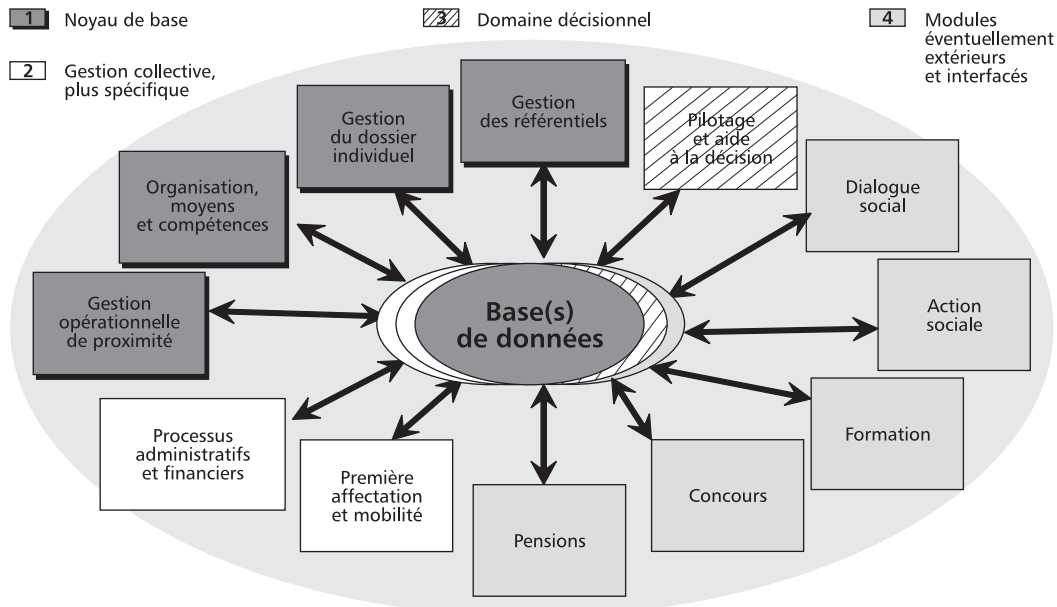
Le groupe « fonctions », présidé par la directrice du projet SIRH interministériel, qui a établi l'ensemble des fonctions que doit assurer un SIRH (gestion du dossier individuel de l'agent, gestion des organisations des moyens et des postes, gestion des activités et des compétences, gestion de proximité...).

Qu'est ce qu'un SIRH ?

Un **système d'information des ressources humaines (SIRH)**, c'est l'ensemble des informations relatives aux ressources humaines et des processus qui permettent de les gérer.

Le SIRH s'appuie sur un **système informatique** (matériels et logiciels) qui peut être développé « sur mesure » ou sur la base d'une solution « prêt-à-porter » qui nécessite plus ou moins de retouches (progiciel). Son développement peut être pris en charge en interne ou sous-traité. La combinaison de ces deux types de choix donne une grande variété de solutions possibles.

Modèle d'architecture fonctionnelle d'un SIRH



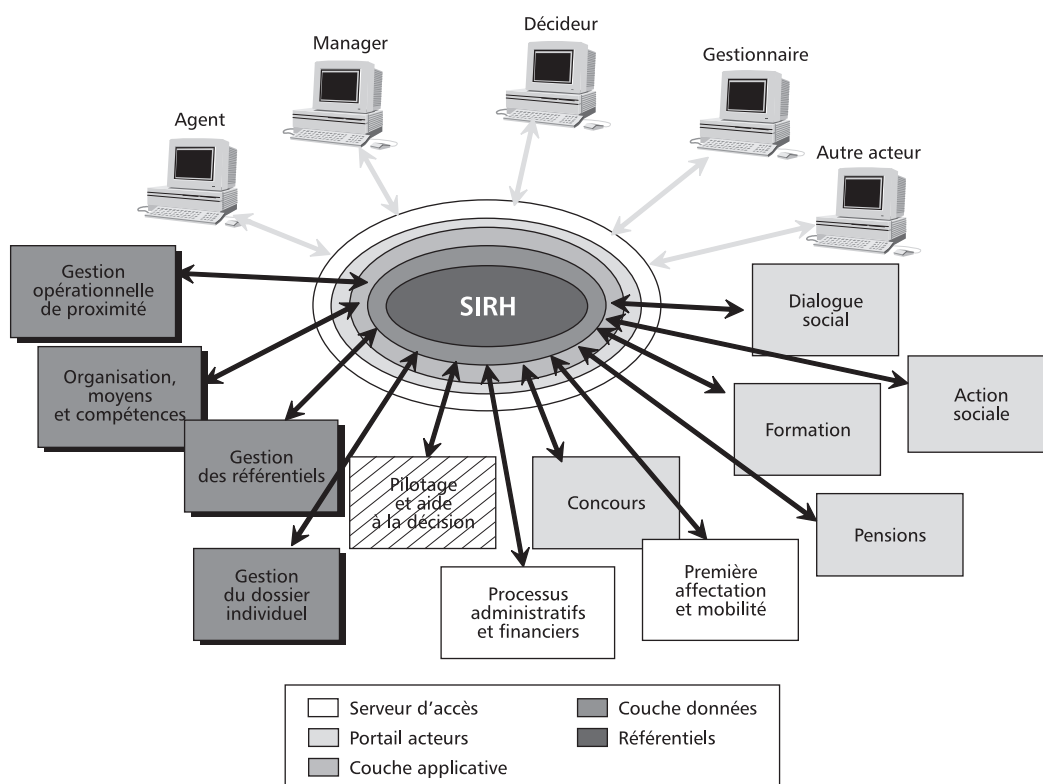
Ce schéma représente l'architecture fonctionnelle type du SIRH :

- une ou plusieurs bases de données qui permettent de stocker l'information ;
- des « modules » correspondant aux grands domaines fonctionnels (voir détail ci-après) qui fournissent les fonctions ou services nécessaires à l'automatisation de la gestion et de l'aide à la décision.
- Certains modules (rectangles ombrés [1]) correspondent à des fonctionnalités basiques et très classiques, bien présentes dans les progiciels du marché : gestion des référentiels, gestion du dossier individuel, organisation, moyens et compétences, gestion opérationnelle de proximité. Ils constituent le noyau de base d'un futur produit mutualisé.
- Les processus administratifs et financiers (rectangles blancs [2]) sont souvent liés à l'organisation de l'entité et constituent un domaine fonctionnel qui peut présenter des différences importantes d'une entité à l'autre.

Lorsqu'ils s'organisent selon des « campagnes » périodiques, le traitement automatisé de ces processus peut s'appuyer sur une base de données temporaire constituée à partir d'une sélection d'individus de la base principale. En fin de processus, la base principale est enrichie des nouvelles données concernant les individus traités.

- Les autres modules (rectangles gris clairs [4]) correspondent à des domaines fonctionnels qui peuvent être intégrés ou pris en charge par des systèmes périphériques qui disposent de leur propre base de données. Cette dernière est alimentée d'informations issues du noyau et une fonction « d'interface » permet de réinjecter de nouvelles informations dans la base centrale.

Organisation et fonctionnement cible du SIRH



À travers ce schéma, plus technique, apparaît le fonctionnement cible du SIRH :

- le « serveur d'accès » est chargé de l'authentification des personnes qui souhaitent accéder à un service du SIRH ;
- le « portail » permet au système informatique de distribuer à chaque type d'acteur les services et les données pour lesquels il possède les autorisations ; ses aspect et contenu peuvent s'adapter au profil de l'utilisateur et/ou être personnalisés par l'utilisateur lui-même ;
- les « modules », cités précédemment, font partie de la « couche applicative » et fournissent à l'utilisateur les services et données demandés ;
- la « couche données » symbolise les bases de données qui permettent de stocker l'information ;
- les référentiels, qui font partie des données, sont au cœur du système : ils sont porteurs d'une grande partie de son « intelligence ».

Pour atteindre cette cible, le noyau SIRH commun comprendra toutes les « briques » de base à partir desquelles chaque ministère va pouvoir bâtir le cœur de son propre SIRH :

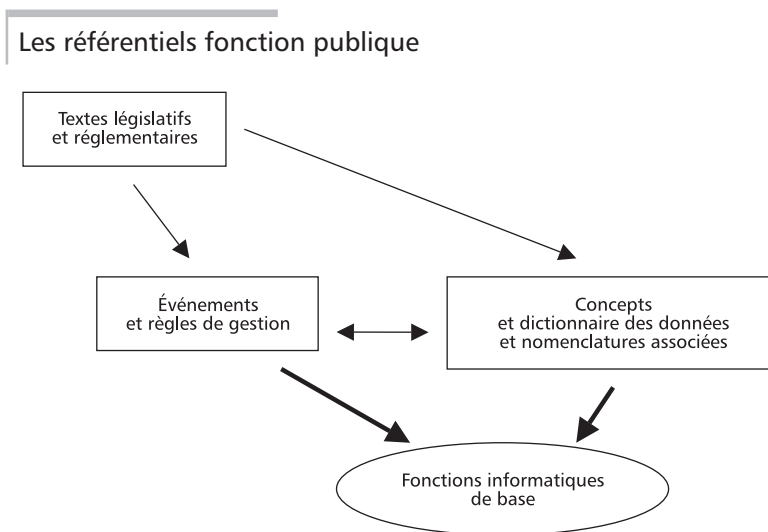
- les fonctions qui vont permettre de gérer les référentiels statutaires (nomenclatures, règles de gestion, visas, modèles d'actes), les référentiels Lolf (programmes, actions, sous actions), les référentiels métiers (emplois types, compétences, activités)... ;
- les fonctions permettant de gérer l'organisation des structures et les moyens de leur fonctionnement (plafonds d'emplois, masse salariale, postes et compétences) ;
- les fonctions de gestion et de contrôle de toutes les données du dossier des agents ;
- les fonctions nécessaires à la gestion opérationnelle de proximité (présences, congés, activités) ;
- un ensemble de fonctions génériques ou transverses dont l'assemblage va permettre à chaque ministère d'automatiser les processus de gestion comme il le souhaite ;
- les interfaces communes (échanges TG, DGAFP, Accord...) ;
- les fonctions communes du domaine décisionnel.

En 2004, le travail interministériel s'est poursuivi dans trois directions

Finalisation des référentiels communs à la fonction publique d'État

Un groupe de travail « données », présidé par les ministères de la Défense et des Affaires étrangères, a prolongé le travail entrepris par le groupe « nomenclatures ». Ce groupe a été chargé de modéliser toutes les données préalablement identifiées par le groupe « nomenclatures ». Il devait préciser à la fois les contrôles de cohérence à effectuer et décrire les règles de gestion qui s'y appliquent, ainsi que les effets en chaîne des décisions prises (impact d'une promotion par exemple sur la situation statutaire, la paye... d'un agent).

Au terme de ce travail, l'ensemble des référentiels fonction publique a été défini.



Les référentiels fonction publique s'appuient sur l'ensemble des textes législatifs et réglementaires concernant les personnels.

- Ces référentiels comprennent : les concepts « fonction publique », ainsi que la liste des données et nomenclatures associées que doivent contenir les SIRH ministériels (les données concernant la situation personnelle de l'agent, sa situation administrative et sa situation financière ; les données concernant les organisations et les postes de travail).
- Ils décrivent aussi l'ensemble des événements et des règles de gestion ayant un impact sur la situation personnelle, administrative ou financière de l'agent, ainsi que ceux ayant un impact sur l'organisation administrative et la consommation des moyens (consommation du plafond d'emplois ministériel ou encore de la masse de crédits de rémunérations).

À partir de ces référentiels peuvent être définies les spécifications fonctionnelles et techniques communes aux SIRH de la fonction publique de l'État. Celles-ci permettront de gérer automatiquement le dossier de l'agent, de mettre à jour les organisations administratives et de calculer en temps réel les consommations d'emplois et de crédits de rémunération.

Ces référentiels concernent à la fois les personnels et les organisations/postes de travail.

À partir de la position statutaire de l'agent (activité, détachement, disponibilité, etc.), de sa situation administrative (lieu d'affectation – à l'extérieur du ministère ou en son sein sur le poste et/ou le programme X – ; administration établissant la paye – l'administration d'accueil ou l'administration d'origine pour les agents affectés à l'extérieur de leur ministère – ¹), et de sa situation de

1. Exemples : affecté dans le ministère ; affecté hors du ministère et « payé » directement par le ministère d'accueil sur ses crédits de rémunération – cas des personnels administratifs du ministère de l'Éducation nationale affectés au ministère des Sports – ; affecté hors du ministère et « payé » *via une convention de gestion* par le ministère d'origine tout en ayant sa rémunération imputée sur le plafond d'emplois et la masse des crédits de son ministère d'accueil – cas des personnels de l'Équipement affectés au ministère de l'Écologie – ; etc.

gestion (présent ou en congé – maladie, maternité, etc. –), il est possible d'établir un suivi en temps réel de la consommation du plafond d'emplois ministériel et de la masse des crédits de rémunération allouée à chaque programme.

Mise en place d'un groupe de travail « noyau commun »

Un groupe de travail « noyau commun », présidé par la directrice du projet SIRH interministériel, a été mis en place pour établir, à partir des référentiels communs, les spécifications fonctionnelles et techniques communes à tous les SIRH ministériels (cf. schéma ci-dessus). Ce groupe a permis de définir les « briques de base » à partir desquelles chaque ministère pourra construire son propre système. Le principe directeur de la construction de ce « noyau commun » est de conduire les éditeurs à « progicieliser » des fonctions qui ne font pas aujourd'hui partie de leur standard (exemple : gestion de barèmes, gestion des moyens, préparation de la paye, etc.), de façon à limiter les développements spécifiques onéreux auxquels les ministères déjà engagés avec un éditeur ont été obligés de recourir.

En outre, dans le but de limiter les coûts des licences des nouveaux projets, l'Adaé a lancé un appel d'offres pour mutualiser l'achat d'une version de ce noyau, les éditeurs déjà choisis par d'autres ministères (autres que celui retenu dans le cadre de l'appel d'offres de l'Adaé) devant parallèlement être conduits à rendre leur version « secteur public » conforme aux spécifications du noyau.

Le but de cette mutualisation est de gagner en efficacité économique tout en gardant le juste équilibre entre ce qui relève du cadre interministériel et ce qui relève du cadre strictement ministériel.

« Certes, le projet SIRH se traduira dans un premier temps par des surcoûts pour les ministères qui, ayant déjà déployé leur système, devront converger. Mais, à plus long terme, des économies seront générées, notamment sur la maintenance. Aussi complexe que soit l'exercice, les gains globaux attendus sur les coûts initiaux sont estimés supérieurs à 30 % pour les SIRH bâtis directement à partir du noyau acquis en commun et supérieurs à 15 % pour ceux bâtis en conformité avec le noyau. Globalement, c'est une quarantaine de millions d'euros qui devraient être économisés » (Nicole Hernandez, Service public n° 109, décembre 2004).

Lancement d'une étude préalable pour la mise en place d'un infocentre trois fonctions publiques

Enfin, un chantier complémentaire, participant à cette démarche de mutualisation interministérielle, a donné lieu en 2004 à une étude préalable d'expression des besoins. Ce chantier, qui vise à mettre en place un infocentre-RH à la DGAFP, devrait aussi accompagner les ministères dans la conception de leur propre infocentre.

Qu'est ce qu'un infocentre-RH ?

Un infocentre est un système décisionnel constitué :

- de référentiels communs (concepts, données et nomenclatures associées) ;
- d'un entrepôt de données validées et conformes aux référentiels communs, alimenté régulièrement à partir des données contenues dans les SIRH ou plus largement à partir de diverses sources statistiques (DADS-U par exemple, ou encore « bilans sociaux » de la FPT et de la FPH) ;
- d'outils d'analyse et de simulation permettant d'établir des tableaux de bord et d'estimer, par exemple, les départs prévisibles à la retraite ou encore d'évaluer l'impact financier du repyramidage d'un corps, d'une modification des règles de promotion...

Ce dernier chantier est essentiel pour l'Observatoire de l'emploi public. L'objectif de l'infocentre-RH est triple : outil pour le pilotage interministériel mais aussi ministériel, cet infocentre – par les données qu'il comprendra – permettra de réaliser des études comparatives sur les trois fonctions publiques.

L'infocentre-RH devrait en effet être alimenté à terme par deux sources de données :

- des données conformes aux référentiels « communs » définis dans le groupe interministériel, tirées des SIRH des ministères ou de leur propre infocentre-RH ;
- des données issues d'autres sources – tirées par exemple des DADS-U des trois fonctions publiques ou encore des bilans sociaux des fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Intégrant des outils conviviaux de simulation, mis à la disposition des ministères, il facilitera le développement des démarches de gestion prévisionnelle, des emplois, des effectifs et des compétences.

Mi-2005, où en est le projet interministériel sur les systèmes d'information sur les ressources humaines ?

Le chantier « référentiels » (définition des concepts, des données et nomenclatures associées) que doit reprendre l'ensemble des SIRH ministériels est aujourd'hui achevé. Les référentiels « fonction publique » sont consultables sur vit@min sur l'espace public du projet A86 SIRH, à l'adresse : <http://vitamin2.adae.gouv.fr>.

Le chantier « noyau commun » (définition du noyau commun SIRH, achat en commun et convergence des systèmes actuels) est dans sa phase de développement (cf. encadré).

L'étude préalable à la mise en place d'un infocentre-RH à la DGAFP a été finalisée et, sur la base des conclusions émises, un appel d'offres, sous la forme d'un dialogue compétitif, a été lancé ; l'objectif étant un infocentre opérationnel début 2007.

Calendrier du chantier noyau SIRH commun :

- appel à candidatures pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le développement du noyau : avril 2004 ;
- lancement d'un appel d'offres, sous la forme d'un dialogue compétitif, pour le développement du noyau : avril 2004 ;
- finalisation du cahier des charges du noyau (comprenant les référentiels communs) : février 2005 ;
- développement du noyau : deuxième semestre 2005 ;
- lancement des appels d'offres des ministères : fin du premier semestre 2005 ;
- développement des SIRH des ministères : à partir du deuxième semestre 2005.

Positionnement des ministères

- 1 – **Les ministères ou administrations qui participent à l'achat en commun du noyau** : Affaires étrangères, Justice et Armée de terre.
- 2 – **Les ministères qui ont obtenu une dérogation pour poursuivre leur projet** : ils se sont engagés à fournir les spécifications du noyau commun à leur éditeur afin de construire un « noyau alternatif » pour lequel sera lancée une procédure de labellisation. C'est le cas, notamment, de l'Équipement, de la Défense (pour la gestion de ses personnels civils) ou encore de la DGCP. La gendarmerie, qui avait obtenu une dérogation, a choisi l'éditeur qui va construire la version mutualisée du noyau.
- 3 – **Les ministères qui ont un projet en cours avec un autre éditeur que celui choisi en commun** : ils devront obtenir de leur prestataire de faire évoluer son produit en prenant en compte les spécifications du noyau.

Les Finances, l'Intérieur, les Sports, le Travail et la Santé ainsi que les services du Premier ministre sont dans ce dernier cas.

Comme le précise dans *Service public* (numéro 109, décembre 2004), Nicole Hernandez, directrice du projet SIRH interministériel, la mutualisation est le credo du projet SIRH interministériel piloté par la DGAFP et l'Adaé.

Tous les ministères participent d'ailleurs à cette mutualisation, qu'ils soient ou non partie prenante de l'achat du noyau SIRH commun.

Mettre en commun les expériences, établir les référentiels fonction publique qui s'imposeront à terme à tous les ministères, définir et acheter en commun un noyau de base SIRH, mettre en place

à la DGAFP un infocentre, outil d'aide au pilotage ministériel et interministériel, ont été les actions de mutualisation entreprises en 2003, 2004 et 2005.

D'autres restent à engager : création d'un pôle de compétences interministériel SIRH chargé d'assurer la veille fonctionnelle, la maintenance informatique et les relations avec les éditeurs de progiciels ; ou encore, mise en place d'un groupe de travail chargé d'élaborer un guide « conduite du changement ».

Une autre action vient enfin d'être lancée par l'Adaé ; elle consiste à mettre en place une plateforme technique d'exploitation pouvant héberger les SIRH des ministères qui en feront la demande.

L'amélioration du système d'information sur les trois fonctions publiques ; une orientation prioritaire pour améliorer la connaissance

Les travaux réalisés au cours des trois premières années d'activité de l'Observatoire de l'emploi public ont permis de clarifier les concepts d'emploi public et d'assurer la cohérence entre différentes sources statistiques.

Deux questions ont été principalement traitées en 2001-2003 : celle du champ de l'emploi public et celle de son dénombrement

Les études menées par l'Observatoire de l'emploi public au cours des années 2001-2003 ont permis de préciser :

- le champ de l'emploi public. Grâce au tableau dit de « synthèse », chacun peut, selon la question traitée (impact sur l'emploi public d'une modification de l'organisation administrative, incidence de l'évolution de l'emploi public sur le niveau des prélèvements obligatoires, etc.), retenir le champ d'analyse le plus pertinent (chapitre 1) ;
- les méthodes de dénombrement. L'analyse des différentes sources statistiques a permis de mettre en évidence les concepts d'emploi public généralement retenus. Deux notions ont généralement cours : la notion d'emploi principal/emploi secondaire, utilisée par l'Insee, et sur laquelle s'appuie l'OEP, et celle d'emploi permanent/emploi non permanent retenue par la DGCL, le CNFPT ou le CDG (chapitre 1).

Or, retenir l'une ou l'autre des notions a bien évidemment un impact sur le nombre de personnes comptabilisées : un secrétaire de mairie qui partage son activité entre deux ou trois collectivités ne sera compté qu'une seule fois par l'Insee, alors qu'il figurera au tableau des emplois, et dans le rapport au CTP de chacune des collectivités qui l'emploie. À l'inverse, une personne occupant un emploi occasionnel à temps plein sera comptabilisée par l'Insee alors qu'elle ne figurera pas au tableau des emplois de la collectivité et ne sera pas prise en compte dans les publications de la fonction publique territoriale, qui retiennent comme champ d'analyse les seuls titulaires et non-titulaires sur emplois permanents.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le nombre des agents de la fonction publique territoriale varie selon le champ et les modalités de dénombrement retenus. Il s'élève à 1,66 million dans un « sens large » (*Insee Première*, n° 964, septembre 2003, « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2001 ») et à 1,21 million sur le champ « bilans sociaux » pour les seuls titulaires et non-titulaires sur emplois permanents.

Les données sur la fonction publique territoriale : analyse de l'impact des différences de champ et de dénombrement

Source : Insee

Champ bilans sociaux	Titulaires et non-titulaires emplois principaux	Titulaires et non-titulaires emplois secondaires	Total
Total Collectivités territoriales	1 162 215	51 673	1 213 888
Total EPA	308 593	17 664	326 257
Total FPT	1 470 808	69 337	1 540 145

Champ bilans sociaux : communes, départements, régions et leurs EPA hors Paris et ses EPA, Préfecture de police de Paris, pompiers de Paris et de Marseille hors Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : Insee enquête « Colter » 31/12/2001.

Champ Observatoire de l'emploi public	Titulaires et non-titulaires emplois principaux	Titulaires et non-titulaires emplois secondaires	Total
Total Collectivités territoriales	1 224 126	51 742	1 275 868
Total EPA	326 880	17 765	344 645
Total FPT	1 551 006	69 507	1 620 513

Champ OEP : communes, départements, régions et leurs EPA y compris Paris et ses EPA, Préfecture de police de Paris, pompiers de Paris et de Marseille y compris Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : Insee enquête « Colter » 31/12/2001.



La majorité des données publiées par l'OEP excluent les emplois secondaires

Champ large (Insee)	Titulaires et non-titulaires emplois principaux	Titulaires et non-titulaires emplois secondaires	Total
Total FPT OEP	1 551 006	69 507	1 620 513
Total hors champ OEP	41 677	3 547	45 224
• ASA, GIP	2 379	3 004	5 383
• Epic dont OPAC	39 298	543	39 841
Total Insee	1 592 683	73 054	1 665 737

Source : Insee enquête « Colter » 31/12/2001.

Source : bilans sociaux

Champ bilans sociaux	Titulaires et non-titulaires emplois permanents	Assistantes maternelles	Emplois aidés	Autres	Total
Total FPT	1 212 986	55 069	149 112	125 875	1 543 042

Champ bilans sociaux : communes, départements, régions et leurs EPA hors Paris et ses EPA, Préfecture de police de Paris, pompiers de Paris et de Marseille hors Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : bilans sociaux 31/12/2001 – DGCL/CNFPT

Pour des raisons de calage les données du champ bilans sociaux publiées par la DGCL/CNFPT diffèrent légèrement de celles de l'Insee sur le même champ.

Ces travaux ont toutefois montré les insuffisances du dispositif statistique actuel

Si ces travaux permettent aujourd'hui de présenter des analyses riches sur l'emploi public (cf. chapitres 2 et 3), ils ont mis aussi en évidence les limites des sources actuellement disponibles.

Certains domaines sont encore mal couverts. C'est le cas par exemple des secteurs social et médico-social, pour lesquels la définition des champs respectifs des fonctions publiques territoriale et hospitalière est particulièrement complexe (cf. chapitre 1).

D'autres souffrent de la multiplicité des enquêtes. C'est notamment le cas de la fonction publique territoriale, qui doit répondre à de nombreuses enquêtes aux concepts différents et aux objectifs particuliers rarement précisés¹. Les difficultés rencontrées par la DGCL et le CNFPT pour faire remonter les données de l'enquête « bilans sociaux » en sont révélatrices. On pourrait aussi citer l'incompréhension formulée par certains élus qui s'étonnent des écarts constatés entre les différentes sources (enquêtes citées en note de bas de page mais aussi données tirées de l'exploitation de documents administratifs tels la DADS – déclaration annuelle de données sociales – ou le tableau des emplois – document annexé au vote du budget –).

Une coordination et rationalisation du dispositif statistique est dès lors apparue nécessaire afin d'améliorer les remontées d'information.

En 2004, une proposition consistant à faire de la déclaration annuelle de données sociales unifiée la « colonne vertébrale » du système d'information a été examinée

En 2004, deux orientations de travail ont dès lors été retenues.

Les travaux ont tout d'abord cherché à clarifier les concepts utilisés et à harmoniser les nomenclatures associées

Dans le cadre du groupe de travail technique sur la fonction publique territoriale mis en place sous l'égide de l'Observatoire de l'emploi public, trois nomenclatures utilisées dans les différentes enquêtes relatives à l'emploi dans la fonction publique territoriale ont été examinées :

- la nomenclature des emplois territoriaux (NET), qui correspond à la nomenclature statutaire « cadres d'emplois ». Cette nomenclature permet d'établir une photographie statutaire de la fonction publique territoriale, sans toutefois détailler précisément les conditions d'emplois des non-titulaires ; elle sera réactualisée d'ici la fin de l'année 2005 pour tenir compte de la création, (à la suite de la décentralisation), des nouveaux cadres d'emplois ;
- la nomenclature « secteurs d'activité », qui correspond à la nomenclature fonctionnelle généralement retenue pour examiner les organigrammes des collectivités ;
- la nomenclature « métiers », qui permet d'apprécier les compétences professionnelles des agents en fonction.

1. Enquête biannuelle de la DGCL et du CNFPT dite « bilans sociaux » (remontée à des fins statistiques des bilans sociaux).
Enquête annuelle de l'Insee dite « enquête Colter » à partir de laquelle sont établies les données nationales sur les collectivités territoriales.
Enquêtes diverses du CNFPT.
Enquêtes des centres de gestion, réalisées dans le cadre des nouvelles missions qui leur ont été conférées par la loi « Sapin ».

Nomenclature « secteurs d'activité », nomenclature « métiers »

Deux nomenclatures qui n'ont pas le même objet :

« L'emploi renvoie à la réalité concrète des postes dans les collectivités. Dans le cadre des postes et des emplois, les agents mènent un certain nombre d'activités qui sont généralement structurées hiérarchiquement et fonctionnellement dans le cadre d'une organisation collective du travail (secteurs d'activités).

Les métiers regroupent [quant à eux] des postes de travail, des emplois qui nécessitent les mêmes technicités de base, la même culture professionnelle (qualification, diplôme, formation initiale...).

Familles professionnelles et secteurs d'activités sont souvent proches ; toutefois, ils ne peuvent se confondre. C'est le cas de la médecine professionnelle : le médecin du travail est classé dans la famille de la santé (diplôme de médecin + spécialisation en santé du travail), alors que le secteur d'affectation est souvent la direction des ressources humaines » (CNFPT).

Une première réflexion a été engagée pour simplifier le dispositif en faisant de la DADS-U « la colonne vertébrale » du système d'information sur les trois fonctions publiques

La DADS-U comporte des informations utiles à des acteurs multiples (régimes de sécurité sociale, services fiscaux, Insee). Chaque employeur est tenu de renseigner, pour chacun de ses salariés, une déclaration annuelle comportant la nature de l'emploi et la qualification requise ainsi que la catégorie socioprofessionnelle d'appartenance. Retenir une telle source pour structurer le système d'information sur les trois fonctions publiques présenterait de nombreux avantages :

- retenir cette source administrative va dans le sens de **la simplification administrative** (les enquêtes complémentaires pourraient être recentrées sur d'autres objectifs, d'autres simplement supprimées) ;
- base de données individuelles pour l'ensemble du champ « salariés du secteur privé et du secteur public », elle permettrait d'établir plus précisément les frontières entre les fonctions publiques territoriale et hospitalière et interdirait tous les doubles comptes dus à la pluriactivité ;
- comprenant des informations relatives à l'agent (sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle – pour la fonction publique territoriale, le cadre d'emplois –, rémunérations...) et à la collectivité qui l'emploie (raison sociale, numéro d'identité Insee – code établissement et entreprise –), son exploitation autorise de nombreuses études croisant selon la question posée les différents critères tels le cadre d'emplois, le lieu d'exercice, le niveau de rémunération. Cette source peut être, notamment, utilisée pour éclairer la réflexion sur des questions aussi diverses que l'emploi public (ses composantes, sa localisation), les rémunérations (leurs dispersions, leurs niveaux relatifs public/privé), ou encore la constitution des droits à retraite... ;
- base de données couvrant l'ensemble du champ salarié, elle autorise des analyses transverses aux trois fonctions publiques, et même plus largement des études comparatives secteur public/secteur privé. Pour la FPE, elle vient notamment compléter les informations contenues dans les SIRH ministériels par l'extension de son champ aux établissements publics administratifs.

L'étude réalisée par l'Insee sur la mobilité des agents de la fonction publique territoriale comparativement à celle des salariés du secteur privé (cf. annexe 5 au rapport) montre l'intérêt d'une telle source de données.

Pour faire de la DADS-U « la colonne vertébrale » du dispositif d'information sur les trois fonctions publiques, il faut toutefois que les informations relatives à l'agent (sexe, âge, statut, corps ou cadre d'emploi, métier...) soient robustes. Actuellement, moins de 50 % des communes renseignent la nomenclature des emplois territoriaux (NET) dans la DADS-U, à la fois parce que la DADS-U comprend des nomenclatures – hormis la NET – éloignées de celles utilisées par les gestionnaires de personnels (motifs de début et de fin de période qui ne correspondent pas aux motifs d'entrée et de sortie dans une collectivité ou un cadre d'emplois, contrat de travail dont la nomenclature est très différente des nomenclatures statutaires fonction publique, etc.), mais aussi parce qu'elle n'est pas aujourd'hui considérée comme une source possible pour améliorer la connaissance de l'emploi public.

Plusieurs conditions doivent dès lors être remplies :

- *une harmonisation des nomenclatures de la DADS-U avec celles généralement retenues par les gestionnaires de personnels* des trois fonctions publiques. Un travail est en cours sur ce point. Il prolonge celui engagé dans le cadre du groupe de travail technique sur la fonction publique territoriale mis en place sous l'égide de l'Observatoire de l'emploi public. Ce travail concerne les trois fonctions publiques ;
- *une meilleure organisation du dispositif de collecte de l'information*. Il est indispensable que les employeurs publics connaissent l'utilisation qui est faite des informations collectées et aient une vision claire de l'organisation du système de remontée d'information. Pour les ministères, les SIRH et/ou infocentres ministériels devraient constituer à terme l'ossature du dispositif : les informations contenues dans la DADS-U étant aussi présentes dans les SIRH et/ou infocentres ministériels. Pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, mais aussi pour les établissements publics de l'État, l'exploitation de la DADS-U permettrait de disposer annuellement d'informations sur les effectifs par statut, cadre d'emplois ou corps, métier, sexe, âge... Celles-ci seraient essentiellement complétées par des données issues de la remontée nationale des « bilans sociaux » réalisée par la DGCL et la DHOS. L'infocentre de la DGAFP pourrait à terme héberger – dans le respect des autorisations accordées par la Cnil – l'ensemble de ces données ;
- *la création d'un portail national de collecte de la DADS-U* afin de faciliter la transmission des données et de supprimer les supports papier.

... parallèlement, une meilleure coordination entre les différents acteurs de la fonction publique territoriale a été proposée

Dans le cadre des travaux du groupe de travail sur la fonction publique territoriale mis en place sous l'égide de l'Observatoire de l'emploi public, l'association des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion, prolongeant ses travaux sur la mise en place d'infocentres départementaux pour les centres de gestion (repris dans la mesure Adèle 86), a présenté fin 2004 son schéma d'organisation pour fiabiliser le système d'information (cf. annexe 7 au rapport).

Cette proposition consiste à préciser les rôles des différents acteurs : départementaux, régionaux et nationaux

Le niveau départemental

Afin de conforter les *centres de gestion* dans leurs missions (gestion des carrières, résorption de l'emploi précaire, mutualisation de l'emploi public, concertation annuelle sur les besoins des collectivités en matière de recrutement), ces derniers constitueraient des infocentres recueillant *pour leurs collectivités affiliées* des données individuelles sur les titulaires et les non-titulaires. Ces infocentres seraient alimentés par les bases de données GRH des CDG ainsi que par des données complémentaires issues de la DADS-U (image simplifiée qui leur serait transmise directement par leurs collectivités affiliées) ou d'enquêtes complémentaires à destination de leurs collectivités affiliées.

Ces données recueillies dans les infocentres départementaux des CDG seraient complétées, *via le niveau régional*, de données agrégées sur les collectivités non affiliées ainsi que de données de cadrage général sur l'emploi.

Les bilans des premières conférences départementales tenues par les CDG ont montré la difficulté que ces derniers rencontraient pour mener à bien leur mission de Gpeec. Ils ne disposent, en effet, que de peu d'information concernant les collectivités non affiliées. La collecte des informations des collectivités non affiliées serait probablement plus facile au niveau régional.

Le niveau régional

Dans le cadre de la tenue des conférences régionales de l'emploi, des collaborations (dont les modalités pratiques sont à définir régionalement) seraient instaurées entre les centres de

gestion, les délégations régionales du CNFPT, les collectivités non affiliées, et les directions régionales de l'Insee afin d'établir les données relatives à l'emploi territorial.

Ces données seraient issues de l'exploitation des infocentres des centres de gestion, de données complémentaires transmises par les collectivités non affiliées, des données bilan social régionalisées établies au niveau national par la DGCL et le CNFPT, des données sur la formation établies par le CNFPT, des données concours du centre de gestion organisateur et aussi des données Insee (données nationales régionalisées).

L'analyse statistique de l'emploi territorial serait menée au niveau régional, niveau où les compétences en la matière pourraient être développées. Si cette structure régionale avait accès à une image simplifiée de la DADS-U, la comparaison des données issues de cette source avec celles contenues dans les infocentres départementaux permettrait d'établir un indicateur de qualité de la DADS-U qui, transmis aux centres départementaux avec les données départementalisées établies pour la conférence régionale, permettrait aux centres départementaux, par un dialogue régulier avec leurs collectivités affiliées, d'améliorer les différentes bases de données.

Le niveau national

Sous l'égide du CSFPT, le niveau national réaliserait la synthèse des analyses, que ce soit celles relatives au bilan social ou celles plus globales relatives à la fonction publique territoriale, à partir des données établies par l'Insee.

Les avantages attendus

Un tel dispositif présenterait plusieurs avantages ; outre celui de favoriser la consolidation des centres de gestion dans leurs missions, il pourrait contribuer à l'amélioration du système d'information et à la réussite des conférences sur l'emploi, tant régionales que départementales.

Améliorer le système d'information

Aux quatre missions classiques des centres de gestion précisées ci-dessus, l'association des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion propose que « s'en ajoute une autre, en lien avec celle consistant à consolider les données sociales. Gestionnaires de proximité, les CDG sont engagés dans un véritable dialogue "de gestion" avec les services ressources humaines des collectivités affiliées. Cette position pourrait être valorisée en chargeant les CDG d'assurer, au-delà de la seule gestion du bilan social, une fiabilisation des informations concernant leurs collectivités affiliées. Ils pourraient ainsi contribuer à l'amélioration continue de la qualité du dispositif statistique en facilitant la remontée des informations. En outre, ils pourraient participer à la fiabilisation progressive des informations relatives à la situation statutaire et professionnelle dans la DADS-U et contribuer à l'appropriation de la statistique territoriale par les collectivités locales en mettant en place des réunions d'information. L'animation du dispositif et son amélioration peuvent être envisagées sous plusieurs angles complémentaires, concernant leurs collectivités affiliées : dispositifs d'aide à la saisie des informations du bilan social de manière à améliorer le volume et la qualité des retours [...] ; harmonisation des calendriers et clarification des périmètres de compétence [...] entre les différents acteurs du système (DGCL, préfectures, CDG, directions régionales de l'Insee...) [...] ; [contribution des CDG] à la généralisation de l'utilisation de la NET dans la DADS-U afin d'en faciliter les exploitations statistiques ultérieures » (cf. note de l'ANDCDG, annexe 7).

Rappelons qu'aujourd'hui, même si les centres de gestion ne couvrent que 53 % des effectifs « bilans sociaux », 98 % des collectivités leur sont affiliées à titre obligatoire (moins de 350 titulaires à temps complet).

Contribuer à la réussite des conférences régionales et départementales sur l'emploi

La fiabilisation des données de personnels des collectivités affiliées aux centres de gestion favoriserait l'étude des caractéristiques de l'emploi territorial, tant au niveau régional qu'au niveau départemental.

La mise en place d'un tel dispositif suppose que certaines conditions soient remplies :

- que les CDG puissent recevoir de leurs collectivités affiliées des données sur les non-titulaires. Cela constitue un des points essentiels pour permettre aux CDG de remplir leurs missions de gestion : résorption de l'emploi précaire, mutualisation de l'emploi notamment ;
- que soit établie une collaboration effective au niveau régional (dont les modalités pratiques sont à définir régionalement) entre les différents acteurs.

* * *

La création future des comités régionaux pour l'emploi public territorial devrait faciliter cette coordination entre les différents acteurs de la fonction publique territoriale et permettre l'établissement d'un diagnostic assuré sur l'emploi territorial.

L'harmonisation des nomenclatures, la consolidation de la DADS-U pour les trois fonctions publiques et la restructuration du système d'information – avec, à terme, la mise en place d'un info-centre-RH DGAFP fédérateur qui pourrait s'appuyer sur des systèmes d'information solides tant dans la FPE que dans la FPT et la FPH – constituent aujourd'hui une priorité pour l'Observatoire de l'emploi public.

Bibliographie

L'Observatoire de l'emploi public, rapport annuel juin 2001, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, La Documentation française, juin 2001.

L'Observatoire de l'emploi public, rapport annuel octobre 2002, ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, La Documentation française, octobre 2002.

L'Observatoire de l'emploi public, rapport annuel décembre 2003, ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, La Documentation française, décembre 2003.

Chapitre 1 – sur la transparence de l'emploi public

CNFPT (2003), *Les agents non-titulaires au 1^{er} janvier 2001. État des lieux*, juin.

Deschamps Frédérique, Rochon Françoise (2005), « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2003 », *Insee Première*, n° 1032, juillet.

DGCL et CNFPT (2002), *Synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état au 31 décembre 2001 des collectivités territoriales (bilans sociaux)*, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, décembre.

Pauron Aline et Quarré Dominique (2005), « Les agents de l'État au 31 décembre 2003 », *Insee Première*, n° 1034, juillet.

Statut général des fonctionnaires de l'État (2003), *Journaux officiels*, mise à jour au 10 octobre 2002.

Chapitre 2 – sur l'analyse de l'emploi public

CNFPT (2003), « Près de 270 000 non-titulaires de droit public dans les collectivités territoriales », *Repères statistiques*, n° 4, septembre. Les résultats complets de l'étude sont disponibles sur www.cnfpt.fr, rubrique « Observatoire ».

Fougère Denis et Pouget Julien (2004), *L'emploi public s'est-il diversifié ? Sexe, niveau d'étude, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales*, contribution au rapport de Dominique Versini.

Le Pors Anicet et Milewski Françoise (2003), *Promouvoir la logique paritaire*, deuxième rapport du comité de pilotage pour l'égal accès des femmes aux emplois supérieurs des fonctions publiques, La Documentation française.

Martinez Roger (2004), « Lente féminisation de la haute fonction publique en 2002 », ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, *Point Stat*, n° 4-2004.

Massal Pierre (2003), « L'origine géographique des agents de l'État », ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, *Point Stat*, n° 2-2003.

Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale (2004), « Vingt ans de métiers : l'évolution des emplois de 1982 à 2002 », département des métiers et qualifications, *Premières Synthèses*, n° 43.2, Dares, octobre.

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire (2005), *La fonction publique de l'État, rapport annuel 2004*.

Raynaud Philippe (2003), *L'emploi public entre 1980 et 2001*, rapport de l'Observatoire de l'emploi public, décembre.

Chapitre 3, paragraphe 1 – sur les recrutements et l'attractivité de la fonction publique

Amar Michel et Topiol Agnès (2001), « L'emploi par métier en 2010 », *Premières informations et premières synthèses*, n° 43.4, Dares, octobre.

Audier Florence (2000), « La transmission du statut dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, Insee, n° 337-338, p. 121-133.

Calvès Gwénaële (2005), « Reflecting the Diversity of the French Population : Birth and Development of a Fuzzy Concept », *International Social Science Journal*, vol. 57, n° 183, p. 165-174.

Conseil d'orientation de retraites (2004), *Documents établis pour la réunion plénière du 20 octobre*.

Fougère Denis et Pouget Julien (2003), « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, Insee, n° 369-370, p. 15-48.

Goux Dominique, Maurin Éric (1996), « La mobilité sociale en France », *Données sociales*, Insee, p. 310-316.

Nauze-Fichet Emmanuelle, Lerais Frédéric, Lhermitte Stéphane (2003), « Les projections de population active 2003-2050 », *Insee Résultats Société*, n° 13.

Orivel Estelle (2004), « Prospective emploi-formation », ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, DEP, *Éducation & Formations*, n° 68, mai.

Pouget Julien (2005), « Secteur public, secteur privé : quelques éléments de comparaisons salariales », Insee références – édition 2005 *Les salaires en France*.

Poulet-Coulibando Pascale (2002), « L'évolution des sorties de formation initiale », ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, DEP, *Éducation & Formations*, n° 62, janvier-mars.

Sauvageot Claude (2002), « Les besoins en recrutement de jeunes sortant du système éducatif d'ici 2010 », ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, DEP, *Éducation & Formations*, n° 64, juillet-décembre.

Singly François (de) et Thélot Claude (1989), *Gens du privé, gens du public*, Dunod, Paris, 1989.

Versini Dominique (2004), *La diversité dans la fonction publique*, Rapport au ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, La Documentation française, Paris.

Chapitre 3, paragraphe 2 – sur la mobilité

Amossé Thomas (2003), « Interne ou externe, deux visages de la mobilité professionnelle », *Insee Première*, n° 921, septembre.

Audric Sophie et Niel Xavier (2002), « La mobilité des professionnels de santé salariés des hôpitaux publics », *Études et Résultats*, n° 169, Drees, avril.

Døeringer Peter, Piore Michael (1971), *Internal Labor Markets and the Manpower Analysis*, Lexington, MA : Heath Lexington.

Fougère Denis, Pouget Julien (2004), « Les déterminants de l'entrée dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, Insee, n° 369-370, p. 15-48.

Jovanovic Boyan, Moffitt Robert (1990), « An Estimate of a Sectoral Model of Labor Mobility », *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 98 (4), pages 827-52.

Massal Pierre (2005), « Mobilité et retour au pays des agents de l'État », ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, *Point Stat*, n° 6-2005.

Parent Marie-Christine, Pouget Julien, Zaidman Catherine (2004), « Présentation générale », *Économie et Statistique*, Insee, n° 369-370, p. 5-14.

Raynaud Philippe (2004), « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Économie et Statistique*, Insee, n° 369-370, p. 75-92.

Chapitre 4 – sur la Gpeec dans la fonction publique territoriale

Centre de Gestion de l'Ille-et-Vilaine, table ronde « La prise en compte des enjeux de l'emploi public local » (programme, présentations, statistiques...) : documents consultables sur le site www.cd35.fr, rubrique « emploi territorial ».

CNFPT, « Analyse de l'emploi public territorial : démographique, sectorielle ou par cadres d'emplois ». Ces travaux sont disponibles sur le site du CNFPT : rubrique www.cnfpt.fr, notamment les rubriques « métier » et « observatoire ».

CNFPT, *Répertoire des métiers de la fonction publique territoriale*, disponible sur le site.

CNFPT (2001), *Dossier sectoriel : guide méthodologique*, juin.

CNFPT (2001), *Référentiels d'emploi-activités-compétences : guide méthodologique*, juin.

Conférence régionale pour l'emploi en Picardie, site consacré : www.gpeec-oise.com

Conférence régionale pour l'emploi en Rhône-Alpes, *Collectivités territoriales : 80 % des emplois dans les services à la population et les interventions techniques*, n° 12 de la Lettre-résultat. Ce document est téléchargeable sur le site de l'Insee : www.insee.fr, rubrique « le portrait de votre région/Rhône-Alpes ».

DGCL, *Exploitation nationale des bilans sociaux*. Résultats sur le site de la DGCL : www.dgcl.interieur.gouv.fr, rubrique « droit des collectivités » puis « bilan social ».

DGCL et CNFPT (2002), *Synthèse nationale des rapports aux CTP sur l'état au 31 décembre 2001 des collectivités territoriales (bilans sociaux)*, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, décembre.

École nationale d'application des cadres territoriaux de Montpellier, CNFPT (2001), *Dossier sectoriel, pôle de compétence Espaces verts*, avril.

Formation spécialisée n° 1 du CSFPT (2003), *Les diplômés de la vie : pour la reconnaissance de l'expérience professionnelle dans la fonction publique territoriale*, rapport du 22 octobre.

Formation spécialisée n° 1 du CSFPT (2004), *Pour une observation paritaire de l'emploi public territorial*, rapport du 27 octobre.

Chapitre 5 – sur la Gpeec dans la fonction publique hospitalière

Berland Yvon, Mission « Démographie des professions de santé » (2002), *Rapport Berland*, novembre.

Bessière Sabine, Breuil-Genier Pascale, Darriné Serge (2004), « La démographie médicale à l'horizon 2025 : une actualisation des projections au niveau national », *Études et Résultats*, n° 352, Drees, novembre.

Bessière Sabine, Breuil-Genier Pascale, Darriné Serge (2004), « La démographie médicale à l'horizon 2025 : une régionalisation des projections », *Études et Résultats*, n° 353, Drees, novembre.

Ministère de la Santé et de la Protection sociale (2004), *Répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière*, Éditions ENSP.

Observatoire national de la démographie des professions de santé (2004), *Rapport 2004* en 5 volumes, La Documentation française.

Projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2004, Annexe A (chapitre III).

Sicart Daniel (2004), « Les professions de santé au 1^{er} janvier 2004 », *Série Statistiques*, n° 68, Drees, juillet.

Sicart Daniel (2005), « Les médecins : estimations au 1^{er} janvier 2004 », *Série Statistiques*, n° 78, Drees, mars.

Chapitre 6 – sur la Gpeec dans la fonction publique de l'État

Cieutat Bernard, *Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement*, La Documentation française, rapport au Commissariat général du Plan, mars 2000.

Cour des Comptes (2000), *Rapport particulier sur la fonction publique de l'État*, janvier.

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, guide méthodologique, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, juin 2001.

La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, anticiper pour mieux gérer, compte rendu de la journée d'étude du 26 avril 2001, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, juin 2001.

Vallemont Serge, du Marais Bertrand, *La gestion dynamique de la fonction publique : une méthode*, La Documentation française, rapport du groupe thématique au Commissariat général du Plan, 2000.

Chapitre 7 – sur la démarche métier dans la fonction publique de l'État

L'approche métier dans le respect d'une fonction publique de carrière, compte rendu de la journée d'étude du 26 mars 2003, DGAFP, ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire, septembre 2003.

CNFPT (2001), *Référentiels d'emploi-activités-compétences : guide méthodologique*, juin.

Jeannot Gilles, *Étude sur la terminologie des métiers de la fonction publique* effectuée pour le Comité de la recherche et de la prospective de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Ministère de la Santé et des Solidarités, documents du colloque du 29 novembre 2004 sur le répertoire des métiers de la FPH.

Chapitre 8 – sur les systèmes d'information des trois fonctions publiques

Kerouanton Marie-Hélène et Quarré Dominique (2003), « L'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2001 », *Insee Première*, n° 924, septembre.

Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire (2004), *Service public*, n° 109, décembre.

Référentiels « fonction publique », consultables sur vit@min sur l'espace public du projet A86 SIRH, à l'adresse : <http://vitamin2.adae.gouv.fr>.

Liste des sigles

A

Accord : Application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense de l'État

Acoss : Agence centrale des organismes de Sécurité sociale

Adaé : Agence pour le développement de l'administration électronique

Adèle : Programme gouvernemental « ADministration ELEctronique 2004/2007 »

Adéli : Automatisation des listes (système d'information national sur les professionnels de santé)

AFD : Agence française de développement

Afpa : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

Agefiph : Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées

ANDCDG : Association nationale des directeurs et directeurs adjoints de centres de gestion (fonction publique territoriale)

ANPE : Agence nationale pour l'emploi

APE : Activité principale exercée

AP-HP : Assistance publique – hôpitaux de Paris

APS : Activités physiques et sportives

ASA : Associations syndicales autorisées

ASH : Agent de service hospitalier

ASHQ : Agent de service hospitalier qualifié

Ater : Attaché temporaire d'enseignement et de recherche

Atesat : Assistance technique fournie par l'État au titre de la solidarité et de l'aménagement du territoire

Atos : (personnels) Administratifs, techniques, ouvriers et de service

Atsem : Agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles

B

Bac : Baccalauréat

BDE : Bourse de l'emploi

BEP : Brevet d'études professionnelles

BEPC : Brevet d'études du premier cycle

BIT : Bureau international du travail

BOP : Budget opérationnel de programme

C

CAP : Certificat d'aptitude professionnelle

CAP : Commission administrative paritaire

Carpimko : Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicure-podologues, orthophonistes et orthoptistes

CCAS : Centre communal d'action sociale

CCM : Caisse de crédit municipal

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CDD : Contrat à durée déterminée
CDG : Centre de gestion (Fonction publique territoriale)
CDI : Contrat à durée indéterminée
CEA : Commissariat à l'énergie atomique
CEC : Contrat emploi consolidé
CEJ : Contrat emploi-jeune
CEPR : Center for Economic and Policy Research
Céreq : Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CES : Contrat emploi-solidarité
CFA : Congé de fin d'activité
CFDT : Confédération française démocratique du travail
CFE/CGC : Confédération française de l'encadrement/Confédération générale des cadres
CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens
CGT : Confédération générale du travail
CHU : Centre hospitalier universitaire
CIG : Centre interdépartemental de gestion
CIRE : Comité interministériel à la réforme de l'État
CLD : Congé de longue durée
Cnaf : Caisse nationale d'allocations familiales
CNAMTS : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
Cnasea : Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNAVTS : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
Cnes : Centre national d'études spatiales
CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
Cnil : Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
Colter : Collectivités territoriales (enquête Insee)
Cor : Conseil d'Orientation des Retraites
Cotorep : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
CPA : Cessation progressive d'activité
CRE : Conférence régionale pour l'emploi
Cref : Conférence régionale pour l'emploi public territorial et la formation
Crest : Centre de recherche en économie et en statistique (Insee)
Crous : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSFPT : Conseil supérieur de la fonction publique territoriale
CSP : Catégorie socioprofessionnelle
CTP : Comité technique paritaire
CTPM : Comité technique paritaire ministériel

D

DADS : Déclaration annuelle de données sociales
DADS-U : Déclaration annuelle de données sociales-Unifiée
DAPN : Direction de l'administration de la Police nationale

Dares : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Affaires sociales)
Datar : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DB : Direction du budget
DCN : Direction des constructions navales (industrie de défense)
DDAF : Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (Agriculture)
Ddass : Direction départementale de l'action sanitaire et sociale (Affaires sociales)
DDE : Direction départementale de l'Équipement
DDSV : Direction départementale des services vétérinaires (Agriculture)
DEP : Direction de l'évaluation et de la prospective (Éducation nationale)
DES : Diplôme d'étude spécialisée
DESC : Diplôme d'étude spécialisée complémentaire
DFPN : Direction de la formation de la police nationale
DG : Directeur(trice) général(e)
DGA : Directeur(trice) général(e) adjoint(e)
DGA : Direction générale de l'administration
DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (Premier ministre)
DGAS : Direction générale de l'action sociale (Affaires sociales)
DGCL : Direction générale des collectivités locales (Intérieur)
DGCP : Direction générale de la comptabilité publique (Finances)
DGPN : Direction générale de la police nationale (Intérieur)
DGS : Direction générale de la santé (Santé)
DGST : Directeur(trice) général(e) des services techniques
DGTPE : Direction générale du trésor et de la politique économique (Finances)
DHOS : Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (Santé)
Diren : Direction régionale de l'environnement (Écologie)
DNO : Directive nationale d'orientation
Dom : Départements d'Outre-mer
Drees : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Santé)
DRH : Direction des ressources humaines
Drire : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Finances, Écologie)
DRRF : Délégation régionale au recrutement et à la formation (Police nationale)
DSS : Direction de la sécurité sociale (Affaires sociales)
DSU : Développement social urbain

E

EAF : Établissement à autonomie financière
EDF : Électricité de France
EHPA : Établissement d'hébergement pour personnes âgées
Enact : École nationale d'application des cadres territoriaux
ENSP : École nationale de santé publique
EP : Établissement public
EPA : Établissement public administratif
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

Epic : Établissement public à caractère industriel et commercial
EPL : Établissement public local
EPLÉ : Établissement public local d'enseignement
EPN : Établissement public national
EPSCP : Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST : Établissement public scientifique et technologique
ERM : Électroradiologie médicale
ES : Établissements sociaux et médicaux sociaux
ETP : Équivalent temps plein (effectifs)
ETP-R : Équivalent temps plein rémunération ou financier (effectifs)

F

FAE : Formation d'adaptation à l'emploi
FAT : Formation avant titularisation
FCP : Fonds de consolidation de la professionnalisation
FIA : Formation initiale d'application
FNCDG : Fédération nationale des centres de gestion (fonction publique territoriale)
FP : Fonction publique
FPE : Fonction publique de l'État
FPT : Fonction publique territoriale
FPH : Fonction publique hospitalière
FQP : Enquête sur la formation et qualification professionnelle

G

GDF : Gaz de France
Giat (Industries) : Groupement industriel de l'armement terrestre
GIP : Groupement d'intérêt public
Gpeec : Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
GRH : Gestion des ressources humaines
GVT : Glissement vieillesse technicité

H

HACCP : Hazard Analysis Critical Control Point (Analyse des points critiques pour leur maîtrise)
HAD : Hospitalisation à domicile
HLM : Habitation à loyer modéré

I

IADÉ : Infirmier anesthésiste diplômé d'État
Iatoss : Ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers de service et de santé
Ibode : Infirmier des blocs opératoires diplômé d'État
Ifremer : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
Inesc : Institut national d'études de la sécurité civile
Inra : Institut national de la recherche agronomique
Insee : Institut national de la statistique et des études économiques

Inserm : Institut national de la santé et de la recherche médicale
IPC : Ingénieur des ponts et chaussées
Ircantec : Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
ITPE : Ingénieur des travaux publics de l'État
IZA : Institute for the Study of Labour

J

JO : Journaux officiels (Premier ministre)

L

Latts : Laboratoire technique, territoires et sociétés CNRS 8134
LFI : Loi de finances initiale
LCPC : Laboratoire central des ponts et chaussées
Lolf : Loi organique relative aux lois de finance (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001)
Lopsi : Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (n° 2002-1094 du 29 août 2002)

M

MAD : Mise à disposition (d'un agent)
MAE : Ministère des Affaires étrangères
MEDD : Ministère de l'Écologie et du Développement durable
MIAT : Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire
Minofi : Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
MISE : Maîtres d'internat et surveillants d'externat
MJSVA : Ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative
MORGANE : Mise en œuvre du répertoire pour une gestion anticipée des emplois (Défense – personnels civils)
MTETM : Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

N

NET : Nomenclature des emplois territoriaux
NCR : Non-titulaires sur crédits de remplacement (fonction publique hospitalière)
NTIC : Nouvelles technologies de l'information et de la communication

O

Odac : Organismes divers d'administration centrale
Odal : Organismes divers d'administration locale
ODHLM : Office départemental des habitations à loyer modéré
OEP : Observatoire de l'emploi public
ONDPS : Observatoire national de la démographie des professions de santé
ONEMFPH : Observatoire national des emplois et des métiers de la fonction publique hospitalière
Onera : Office national d'études et de recherches aérospatiales
ONF : Office national des forêts

Onic : Office national interprofessionnel des céréales
Onisep : Office national d'information sur les enseignements et les professions
Opac : Office public d'aménagement et de construction
OPHLM : Office public d'habitations à loyer modéré

P

Paca : Provence-Alpes-Côte-d'Azur
Pacte : Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État
PAO : Publication assistée par ordinateur
PAP : Projet annuel de performances
PARM : Permanencier auxiliaire de régulation médicale
PIB : Produit intérieur brut
PLF : Projet de loi de finances
PLFSS : Projet de loi de financement de la Sécurité sociale
PM : Premier ministre
PRET : Pôle régional emploi territorial
PSPH : (hôpitaux) Privés participant au service public hospitalier

R

RAFP : Régime additionnel de retraite de la fonction publique
RAP : Rapport annuel de performances
RATP : Régie autonome des transports parisiens
REP : Reconnaissance de l'expérience professionnelle
RH : Ressources humaines
RIME : Répertoire interministériel des métiers de l'État
RMI : Revenu minimum d'insertion
ROME : Répertoire opérationnel des métiers et des emplois
RPPS : Répertoire partagé des professions de santé

S

SAE : Statistique annuelle des établissements de santé (établie par la Drees)
Safer : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
Sdis : Services départementaux d'incendie et de secours
Sgar : Secrétariat général pour les affaires régionales
SGDN : Secrétariat général de la défense nationale
SGPM : Services généraux du Premier ministre
SI : Système d'information
SIC : Systèmes d'information et de communication
SIG : Système d'information géographique
Sircom : Service de la communication du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
Siren : Système informatique pour le répertoire des entreprises
Sirene : Système informatique pour le répertoire des entreprises et de leurs établissements
Siret : Système informatique pour le répertoire des établissements

SIRH : Systèmes d'information sur les ressources humaines
Sivom : Syndicat intercommunal à vocation multiple
Sivu : Syndicat intercommunal à vocation unique
SMA : Service militaire adapté (Outre-mer)
Smic : Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SMR : Stratégie ministérielle de réforme
SNCF : Société nationale des chemins de fer
SNCH : Syndicat national des cadres hospitaliers
SPE : Service public de l'environnement
SPE : Statistique du personnel non médical des établissements publics de santé
SQL : Structured Query Language (Langage de requêtes structuré)
SS : Sécurité sociale
Ssiad : Services de soins infirmiers à domicile
Sud (Fédération nationale SUD santé sociaux) : Solidaires, Unitaires, Démocratiques

T

TAAF : Terres australes et antarctiques françaises
TG : Trésorerie générale
TIC : Technologies de l'information et de la communication
Tom : Territoires d'Outre-mer
Tos : (personnels) Techniques, ouvriers et de service

U

UFFA-CFDT : Union des fédérations de fonctionnaires et assimilés
Ugap : Union des groupements d'achats publics
Unsa : Union nationale des syndicats autonomes

V

VAE : Validation des acquis de l'expérience

Deuxième partie

Les avis

Les organisations syndicales

La Confédération française démocratique du travail – fonctions publiques (CFDT – fonctions publiques)

Lors de cette réunion de septembre 2005, et comme les années précédentes, la CFDT salue les travaux de l'Observatoire de l'emploi public.

L'Observatoire a quatre ans d'existence. Notre organisation a toujours soutenu la création de cet « outil » au double rôle :

- connaître la réalité de l'emploi public ;
- impulser une véritable démarche de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans la fonction publique.

Grâce aux travaux de l'Observatoire de l'emploi public, nous avons enfin une connaissance incontestable de la réalité de l'emploi dans la fonction publique. Ces travaux mettent fin aux approches approximatives que l'on connaissait jusque-là.

La CFDT apprécie particulièrement :

- l'approche interministérielle ;
- l'approche inter-fonctions publiques des travaux ;
- la prise en compte de nos remarques et propositions.

Les travaux de l'Observatoire sont une base de données d'une grande richesse dont doivent se saisir, aussi bien l'administration et le Gouvernement, pour élaborer une vraie politique de la fonction publique, que les organisations syndicales pour construire des revendications porteuses d'avenir pour les agents.

Sur le programme de travail de l'Observatoire pour 2005-2006, trois remarques de l'UFFA-CFDT :

- l'importance qu'il y a à poursuivre les travaux sur les non-titulaires et sur la précarité, notamment dans le cadre de l'évolution du régime de retraite Ircantec ;
- la nécessité de s'assurer que tous les travaux autour du SIRH, aussi utiles qu'ils soient, garantissent la confidentialité sur la vie des agents ;
- l'assurance que les militants de l'UFFA-CFDT s'engageront pleinement dans l'élaboration du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME).

La mise en œuvre de la Lolf, la réforme de l'État au niveau territorial rendent incontournable une vraie démarche de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences de la fonction publique. Gérer les hommes et non plus des statuts, aller vers une fonction publique attractive répondant aux attentes des usagers, les travaux de l'OEP y contribuent largement.

Paris, le 5 octobre 2005

La Confédération générale du travail – fonction publique (CGT-fonction publique)

Monsieur le Ministre,

L'introduction au rapport annuel de l'Observatoire de l'emploi public 2004-2005 recadre les objectifs et activités de l'Observatoire depuis sa création en 2000.

L'introduction se place d'emblée dans le contexte des orientations ministérielles : « mise en place de la Lolf, démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpcec), stratégies ministérielles de réformes (SMR), mise en place du système d'informations sur les ressources humaines (SIRH) et utilisation de la déclaration annuelle de données sociales (DADS-U) ».

Je n'ai fait que citer l'introduction.

Par ailleurs, cette introduction fait état de la constitution de répertoires de métiers dans les trois versants de la fonction publique, pour – je cite – « rendre plus visibles les emplois des fonctions publiques et leurs besoins de compétences ».

La CGT – je le rappelle – s'était exprimée plutôt favorablement à la création de l'Observatoire de l'emploi public.

Nous sommes pour tout ce qui apporte une meilleure connaissance et une meilleure transparence de la fonction publique et nous soulignons l'important travail réalisé par l'OEP depuis 2000.

Il semble judicieux cependant, au regard du texte d'origine, de vérifier, si, « dans les services, les établissements et collectivités concernés », selon l'article 1 du décret, il y a meilleure diffusion et meilleure connaissance de « l'emploi public et de sa gestion prévisionnelle ».

Pour la CGT, rien n'est moins sûr.

Aussi, au-delà de la production de statistiques, on ne saurait se départir d'une analyse plus « politique » sur l'emploi public pour au final en tirer toutes les conséquences. En ne s'engageant pas vraiment dans cette démarche, l'OEP reste davantage un outil qui dénombre sans réellement prendre en compte le contenu statutaire et l'amélioration du service public. Tout cela n'est pas étonnant vu le peu d'importance que le Gouvernement attache au dialogue social, introduisant le Pacte par ordonnance, passant outre les avis unanimes des conseils supérieurs pour instaurer le CDI dans la fonction publique ou supprimer l'échelle 2 de la grille par la moins bonne méthode sans une remise à plat de l'ensemble des déroulements de carrière.

Car les orientations politiques du moment priment toujours sur l'objectivité des emplois et des missions assurés dans la fonction publique.

Par ailleurs, 130 000 fonctionnaires sont concernés par des transferts. L'OEP est plus que discret sur le sujet ! Quelles conséquences sur les emplois, les recrutements futurs, les qualifications et classifications, la mobilité choisie ou imposée, les missions ?

C'est pourquoi la CGT maintient sa demande de mise à l'ordre du jour des rapports de l'OEP dans chacun des conseils supérieurs.

L'étude sur les localisations est intéressante. Cependant, nous tenons d'emblée à soulever les risques, les tentations des ministères à utiliser ces analyses pour mieux casser l'emploi. Cela s'est déjà vu. Sous prétexte de classification de régions ou de départements dans des taux d'emplois supérieurs à la moyenne nationale – et sans analyser les besoins réels et les spécificités locales –, des fonctionnaires ont été mutés. D'autres ont subi des reconversions.

Nous venons de vivre une rentrée scolaire. Il y a eu, comme d'habitude, le discours du ministre aux recteurs, puis le discours des recteurs aux chefs d'établissement qui ont redistillé en justifiant l'ensemble des dispositifs. Les réalités disparaissent et laissent la place aux choix prédéfinis. Le nombre de créations-suppressions d'emplois est-il consécutif aux documents publiés par l'Observatoire ? Permettez-moi d'en douter. Le nombre de places de concours ouvertes dans différents

secteurs est-il en rapport avec les besoins ? S'il en était ainsi, la précarité ne serait pas ce qu'elle est dans la fonction publique.

La transparence est nécessaire, du local, du plus petit établissement au sommet de la fonction publique.

La transparence et la visibilité ont un sens si les décisions prises s'appuient sur des réalités et des besoins et non sur des choix dogmatiques de restriction de l'emploi de l'appareil d'État et de la fonction publique.

Un effort important est engagé par l'Observatoire pour dénombrer les non-titulaires, sur emplois permanents, non permanents recrutés locaux, temps incomplets, crédits de remplacement auxquels il faut rajouter les emplois aidés.

Le rapport indique que l'on retrouve les contractuels principalement dans les emplois de catégorie A, omettant de s'attarder sur le fait que 72,8 % des contractuels sont sur des emplois de catégorie C. Cela évite de développer la question des recrutements directs par les collectivités locales.

Admettons que ce travail serait moins lourd s'il y avait nettement moins de non-titulaires. La récente loi créant les CDD/CDI, la plus mauvaise solution de mise en conformité de la directive européenne de 1999, ne fera qu'accentuer les difficultés de décompte des non-titulaires.

Il n'est pas possible de commenter chaque chapitre du rapport en détail. Mais l'attractivité de la fonction publique, le choc démographique, les tensions futures sur le marché du travail ne pourront évacuer le problème des salaires dans son ensemble, pour les moins qualifiés et pour les plus qualifiés. Il y a un lien évident avec les lauréats surqualifiés entrant dans la fonction publique.

L'écrasement de la grille des salaires et la non-reconnaissance des qualifications créent un mal-être et une insatisfaction de l'ensemble des salariés.

Le contexte du chômage ne saurait justifier la supériorité d'attractivité de la fonction publique par rapport au privé (chapitre 3 paragraphe 1.6). Il n'y a aucune gloire pour la fonction publique à recruter des surdiplômés en catégorie A, à 1,26 Smic, et en catégorie B, à 1,05 Smic, même si le privé exploite des bac + 2 et + 3 au Smic.

De même, les catégories C sont surdiplômées. La suppression de l'échelle 2 sans réexamen de l'ensemble de la grille ira à l'inverse de l'attractivité et de la mobilité que vous voulez valoriser.

En référence à l'étude sur la féminisation, nous aurions souhaité une analyse plus complète concernant les emplois de catégorie C, avec toutes les conséquences sur la rémunération et les déroulements de carrière.

Concernant les agents ayant des parents immigrés et la sous-représentation de ceux-ci, la CGT rappelle son refus de toute discrimination. Toutefois, l'effet d'affichage gagnerait à prendre en compte l'étude parue à La Documentation française, collection « Perspectives », de Gwénaële Calvès, remise à la DGAFP en février 2005.

Dans ce rapport, il est rappelé (pages 22 à 26) que « *les enfants d'immigrés sont massivement des enfants d'ouvriers, qu'ils en subissent tous les impacts négatifs* ». Il est noté par ailleurs dans ce même rapport « *que les enfants des classes populaires, depuis une vingtaine d'années, ne partent pas gagnants dans une course aux diplômes dont l'issue s'avère décisive, au cours de la même période, pour entrer dans la fonction publique* ».

Une dernière remarque trop rapide sur le chapitre 3.

La CGT ne peut que se féliciter d'une « meilleure comptabilisation des personnes handicapées ». Gageons que l'action gouvernementale n'en restera pas à la comptabilité et que des actes concrets à la hauteur des besoins suivront.

Les chapitres 4, 5, 6, 7 concernent la Gpec et la démarche métier de la fonction publique d'État.

Nous nous sommes exprimé sur ce sujet en janvier 2005 dans une précédente déclaration.

Je reprendrai une seule phrase de cette déclaration : « *Avant, la promotion sociale était liée au triptyque qualification, formation, promotion. Si par hasard, ou par volonté, le pouvoir politique s'empare du management pour des fins stratégiques, nous courrons le risque de toutes les déstabilisations des missions publiques avec à la clef de nouvelles formes de souffrances au travail* ».

Et, enfin, je reviendrai sur l'étude Latts d'avril 2005 (Laboratoire Technique, Territoires et Sociétés CNRS 8134) en référence à la dénomination de regroupement d'emplois-types (*Top down* ou *bottom up*). Avec l'évolution des qualifications requises, la complexification et la transversalité des actions au travail, avec la surqualification à l'embauche, la fonction publique ferait preuve de clairvoyance prospective en prenant une « approche montante » partant des savoir-faire des agents. Nous mesurerons cette approche à l'aune d'une véritable négociation – que nous attendons, Monsieur le Ministre – portant sur la grille et les salaires, car la simple lecture commentée du rapport de l'OEP ne peut à elle seule régler ce lourd contentieux revendicatif de la grille et des salaires, pourtant connu de tous.

Fabrice Angéï et Roland Perrier
Montreuil, le 5 septembre 2005

La Fédération générale des fonctionnaires – Force ouvrière (FGF-FO)

Force ouvrière félicite l'Observatoire de l'emploi public de la continuité et de l'approfondissement de ses travaux sur la situation des effectifs.

Toutefois, malgré les nouvelles technologies existantes, il est regrettable qu'en septembre 2005 les derniers chiffres connus soient ceux de 2003 ! ! L'Observatoire peut et doit donner une photographie pratiquement instantanée.

Pour FO, cela devrait être la priorité du programme prochain, d'autant plus que le budget de l'État sera, en 2006, moins facile à lire en terme d'effectifs, ceux-ci étant en « masse salariale ». En passant d'un système budgétaire à un autre (Lolf), l'Observatoire devrait faire connaître la réalité des effectifs au 31 décembre 2005 le plus rapidement possible afin de comparer objectivement avec ceux du 31 décembre 2006 ! Y compris en terme d'évolution de la précarité.

Si, pour la première fois, l'Observatoire a établi enfin des taux d'administration selon les régions, il est regrettable qu'il utilise déjà les termes de « sur-administration », « sous-administration » sans en avoir défini (?) le contenu ! De plus, le taux d'administration (81 agents pour 1 000 habitants) est-il si important au regard de l'ensemble des missions à exécuter, des besoins exprimés par la population, et vis-à-vis d'autres pays européens, en comparant réellement qui fait quoi ? Cela devrait être, là aussi, approfondi pour voir si le discours « il y a trop de fonctionnaires » est exact !

Enfin, FO regrette que l'administration de l'État joue aux apprentis sorciers en élaborant un « répertoire interministériel des métiers de la fonction Publique de l'État ».

(PS : compte tenu de la diversité et de la multitude d'employés publics dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, ces répertoires sont semble-t-il, utiles).

Les répertoires ministériels existent déjà et servent à la politique de recrutement et de formation au plus près des missions dévolues par le Parlement et du terrain d'application.

Or, la création d'un répertoire interministériel (en quatre séances !) n'est pas la réponse à la soi-disant question des citoyens : « Que font les agents de l'État ? », mais a pour objectif de mettre à

mal tout le statut général de la fonction publique de l'État, les principes républicains qu'il comporte à travers la fonction publique de carrière, et de généraliser le recrutement « kleenex » dans la fonction publique de l'État !... D'autant plus, que la DGAFP n'a (et ne veut) aucune compétence de gestion en terme de recrutement et de formation ! !

La Fédération syndicale unitaire (FSU)

L'Observatoire de l'emploi public est un outil très intéressant concernant l'évolution de l'emploi public. Il est important de se doter d'outils permettant de mieux comprendre les évolutions comme par exemple la féminisation, la précarité ou encore la localisation des emplois publics. Il permet un constat partagé sur la situation réelle de l'emploi public et contribue à davantage de transparence et à un dialogue social qui se fonde sur des données objectives. La FSU ne confond donc pas l'effet positif du travail de l'Observatoire avec la piètre qualité du dialogue social aujourd'hui dans la fonction publique, tant sur la forme que sur le fond.

Le travail de l'Observatoire de l'emploi public sur la précarité doit être approfondi. Le développement rapide des nouveaux emplois aidés s'ajoute à toutes les formes de précarité existant aujourd'hui dans les trois fonctions publiques. L'Observatoire doit pouvoir suivre très rapidement les évolutions de la précarité dans ce contexte particulier. Tout laisse à penser que le développement des nouveaux contrats va renforcer le poids de la précarité dans les trois fonctions publiques. De surcroît, ces emplois seront une fois de plus des emplois dont les employeurs seront les établissements publics, l'État reportant sur ces derniers une responsabilité qui pourtant lui incombe.

La loi du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées impose de nouvelles obligations aux trois fonctions publiques en matière d'emploi des personnels en situation de handicap. L'objectif des 6 % de travailleurs handicapés est réaffirmé et assorti du versement d'une contribution en cas de non-respect. Par ailleurs, un certain nombre d'obstacles à l'entrée dans la fonction publique (examen préalable, stage...) ont été levés. L'évaluation précise des progrès accomplis en ce domaine, mais aussi des retards persistants, des dispositifs particuliers mis éventuellement en place doit être poursuivie. L'harmonisation et la pertinence des critères d'observation retenus doivent continuer à se discuter. Ce travail doit permettre de déboucher sur des propositions innovantes en matière de recrutement, d'accompagnement, d'aménagement du poste de travail et de compensation pour rattraper le retard pris dans nos fonctions publiques dans ce domaine.

L'un des éléments nouveaux importants de l'activité de l'Observatoire en 2005 est le travail sur le référentiel des métiers dans la fonction publique.

La FSU a accepté de participer à ce travail. Pour autant, cet engagement de la FSU ne doit pas être compris comme une quelconque forme d'acceptation d'une proposition de refonte des cadres statutaires dans l'esprit de ce que prévoyait M. Dutreil. Pour nous, l'enjeu autour de ce travail est tout autre. Il s'agit de permettre de mieux déterminer l'évolution des besoins qualitatifs et quantitatifs de la fonction publique et de se donner les moyens, sur ce point, de se projeter dans l'avenir.

Nous sommes à la veille de difficultés importantes de recrutement de personnels qualifiés. Les besoins en personnels qualifiés augmentent, la fonction publique n'échappe pas à cette évolution. Mieux connaître la réalité des métiers de la fonction publique, mieux connaître les qualifications qui apparaissent nécessaires dans l'évolution de ces métiers est un outil essentiel pour les futurs recrutements dans la fonction publique dans ce contexte difficile.

Les personnels aspirent de plus en plus à une mobilité professionnelle. Pour que cette mobilité ne devienne pas un mode de recrutement pour certains emplois, une meilleure connaissance des métiers de la fonction publique, donc des possibilités ou non de passerelles d'un emploi à un autre s'imposent.

La politique de recrutement n'est aujourd'hui guidée que par le souci de réduire la masse salariale et le nombre d'emplois dans la fonction publique de l'État. Le travail de l'Observatoire doit permettre de baser la politique de recrutement et de formation continue des personnels dans une logique moins comptable et plus soucieuse des besoins qualitatifs et quantitatifs liés à un bon exercice des missions de l'État.

L'Union nationale des syndicats autonomes des personnels des fonctions publiques (Unsa-Fonctionnaires)

L'Unsa-Fonctionnaires constate le chemin parcouru depuis la présentation le 15 février 2001 par le ministre Michel Sapin du programme de travail de l'Observatoire de l'emploi public.

La mission ambitieuse et courageuse était :

- d'assurer la transparence en matière d'effectif ;
- d'améliorer la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences pour tous les agents publics ;
- de réaliser des études prospectives sur l'emploi public et les qualifications.

La transparence s'est développée tant au niveau quantitatif que qualitatif

– Sur le premier point, la réalité est désormais mieux appréhendée. L'Unsa-Fonctionnaires approuve la démarche de calcul et la présentation en équivalent temps plein initié dès 2002. La réalité est enfin constatée et permet d'éclairer l'autorisation parlementaire. L'Unsa-Fonctionnaires se félicite de l'engagement de raccourcissement des délais d'élaboration des résultats.

Le ministre Christian Jacob répond, en ce sens, à la demande non seulement des organisations syndicales mais aussi à celle plus générale des citoyens.

– Sur le plan qualitatif, l'Unsa-Fonctionnaires demande une amélioration de l'étude des structures d'emploi. Dans ce cadre, l'Unsa s'interroge sur les difficultés que pourrait rencontrer l'Observatoire du fait de l'absence actuelle d'harmonisation des données. La simplification et le progrès que représente l'utilisation générale, en 2006, de la déclaration automatisée des données sociales unifiée (DADS-U) ne garantit pas une connaissance opérationnelle des nomenclatures des emplois dans la fonction publique de l'État ni dans la territoriale. Quant à la fonction publique hospitalière, elle utilise les catégories socioprofessionnelles de l'Insee.

Le travail considérable de savoir, de connaissance et de transparence de l'emploi public déjà effectué ne doit pas être ralenti par des imperfections de nomenclature qui, nous en sommes certains, seront rapidement dépassées sans créer de nouvelles enquêtes auprès des employeurs.

Au niveau de la transparence, l'Unsa-Fonctionnaires souhaite que la dynamisation de la carrière projetée par l'actuel ministre conduite à une réelle étude de la rémunération globale et de son évolution sur le moyen et long terme. Pour l'Unsa-Fonctionnaires, cette connaissance éviterait des comparaisons réductrices, voire simplistes, qui s'appuient sur l'analyse et la comparaison à partir des seules moyennes annuelles.

La gestion prévisionnelle s'est bien améliorée avec, cette année 2005, la centralisation d'une quinzaine de plans de Gpeec

– Mais c'est encore incomplet et surtout, l'Unsa réitère sa revendication visant à faire des CTPM le lieu d'un dialogue et d'un réel débat sur cette préoccupation essentielle, plutôt que le bref moment d'une information descendante et évanescence.

– Pour la fonction publique territoriale, l'Unsa regrette, cette année encore, que les travaux réalisés au niveau du CSFPT sur l'adaptation des concours et des cadres d'emplois à certaines spécialités ou à des métiers émergents ne soient pas intégrés.

– L'amélioration et l'harmonisation de nos outils d'observation peuvent permettre la limitation du recrutement de non-titulaires au strict nécessaire dans les trois fonctions publiques par une meilleure adéquation des recrutements aux missions.

– La généralisation du noyau SIRH peut permettre un développement de l'anticipation à condition que les informations soient fiables et accessibles à tous les acteurs. L'Unsa-Fonctionnaires souhaite que les SIRH soient un outil partagé du dialogue social.

L'Unsa-Fonctionnaires participera dans ce cadre à la réflexion sur le répertoire des métiers.

La masse et la qualité des informations recueillies et synthétisées par l'Observatoire de l'emploi public, combinées avec la Lolf, conduisent à une situation inédite

– Il y a le risque de confiscation de l'outil par une démarche technocratique où le « sachant » prendrait le pas sur l'opérationnel.

– Il y a le risque d'une simplification mal gérée qui, produisant des questions, conduirait à l'émergence de nouveaux circuits d'information et de compléments d'enquête auprès des employeurs publics alourdissant inutilement la tâche des employeurs.

– L'Observatoire est le lieu de rencontre des ministères, des administrations, des parlementaires, des représentants des collectivités territoriales, de l'hospitalière, des associations et des personnels.

Il y a là matière à synthétiser les observations et il y a l'opportunité d'un diagnostic partagé.

Au-delà de cette observation mutuelle et dynamique, les choix sont de nature politique. Le plan d'action est objet de gouvernement et de pouvoir. L'Unsa-Fonctionnaires, pour sa part et à ce niveau, estime qu'il convient de dépasser la brutalité réductrice de l'arbitrage pour entrer dans le processus du compromis.

Jean-Marie Poirot
Secrétaire national
12 septembre 2005

L'Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC)

Les Fonctions publiques – CGC soulignent la **grande qualité des travaux de l'OEP**. L'objectivité et la rigueur qui les sous-tendent en font un outil indispensable qui doit permettre d'anticiper et de préparer les décisions dans la concertation éclairée et consensuelle et dans l'intérêt combiné des personnels et des collectivités publiques.

Dans cet esprit, les Fonctions publiques – CGC réitèrent leur demande, depuis la création de l'Observatoire, que la **dimension rémunérations et salaires fasse partie intégrante de cette observation objective de l'emploi public** selon ses différentes caractéristiques, dans la mesure où la démarche est maintenant parfaitement reconnue. Cela pourrait servir utilement d'appui dans les négociations salariales.

Afin de répondre aux besoins de demain, deux aspects méritent d'être soulignés :

– ***l'approche macroéconomique*** relevée dans le rapport, qui est une bonne approche, essaie d'avoir une vision globale de l'emploi tant public que privé pour faire face au défi démographique des départs en retraite massifs. L'employeur public doit veiller à ce que les viviers de compétences soient au rendez-vous des besoins, sans pour autant assécher le marché du travail, notamment

des cadres. Les contours étant fixés, il convient d'évaluer les besoins de l'économie française tant publique que privée, ce qui induit de répondre aux besoins en matière de formation initiale pour les recrutements extérieurs et de mettre en place des mécanismes de promotion interne pour puiser dans le vivier des compétences en place (REP, examens professionnels, etc.), concernant toutes les catégories (du C en B, B en A et A en A⁺) ;

– **la démarche métiers** à laquelle les Fonctions publiques – CGC sont attachées doit non seulement être poussée dans chaque secteur de la fonction publique, jusqu'à l'interministériel pour l'État, pour aboutir à une approche inter-fonctions publiques ayant des implications statutaires favorables aux personnels.

Les Fonctions publiques – CGC soulignent **la réduction des effectifs dans la fonction publique d'État** au bénéfice de la territoriale pas toujours en rapport avec les suppressions effectives de missions ou les transferts de compétence. La réflexion sur les organisations n'a pas été menée avec les personnels à l'occasion pourtant exceptionnelle et très opportune de la mise en place de la Lolf.

La situation, comme le montre le rapport, devrait s'aggraver fortement dans les trois années à venir 2006, 2007, 2008 avec les départs massifs en retraite, dans un rapport annuel d'un à dix parfois avec la période précédente ; le remplacement arbitraire sur place d'une partie seulement des départs ne va pas manquer **de créer des dysfonctionnements sérieux dans bon nombre d'administrations.**

Le rapport met encore et toujours en évidence l'inefficacité des mesures prises jusqu'à présent en matière **d'amélioration des métiers, des carrières et de la promotion en particulier des femmes** dans la fonction publique, ce que déplorent les Fonctions publiques – CGC.

Concernant le SIRH, les Fonctions publiques – CGC mettent en garde sur le risque de dérives déjà connues sur ACCORD dans la mise en place d'outils très ambitieux de gestion, gros consommateurs de ressources (personnels, matériels et logiciels) au détriment des secteurs productifs eux-mêmes. Ceux-ci de plus reportent vers des fonctions supports des moyens importants en supprimant les services de proximité souvent plus efficaces et plus près des réalités pratiques et quotidiennes des personnels.

En matière de mobilité, les Fonctions publiques – CGC souhaitent voir apparaître le statut d'accueil des salariés du privé qui intègrent la fonction publique territoriale, ce qui mettrait en évidence **la dérive contractuelle**, tant pour les catégories C où l'on peut recruter directement que pour les cadres. La dimension géographique qui commence à être analysée est essentielle sur la mobilité puisque les situations diffèrent largement d'une région à l'autre. De ce point de vue, les déficits après départ en retraite seront très disparates et nécessiteront des réorganisations profondes ou des mobilités en masse. L'analyse des taux de chômage par région et des effectifs des administrations est très intéressante et **montre une fois encore le rôle majeur** de régulation de l'État qui, au demeurant, se réduit de plus en plus.

Catherine Gilles et Jean-Pierre Arnault

*Membre titulaire et suppléant des Fonctions publiques –
CGC au conseil d'orientation de l'OEP
23 septembre 2005*

L'Interfon CFTC – Fonction publique de l'État, Fonction publique territoriale, Fonction publique hospitalière

Dans un rapport daté de décembre 1999, la Cour des comptes accablait l'État employeur, en dénonçant de nombreux dysfonctionnements ou irrégularités : emplois en surnombre, mises à disposition ou détachements injustifiés, gestion prévisionnelle des ressources humaines défailtante, méconnaissance des effectifs de la fonction publique et de sa nature.

Dans deux rapports de mars et mai 2000, le Commissariat général du Plan épinglait également l'absence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans la fonction publique.

Un outil précieux

Prenant acte de ces critiques, le Gouvernement a créé, par un décret du 13 juillet 2000, l'Observatoire de l'emploi public chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi dans les services de l'État, les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers. Son programme de travail, présenté par Michel Sapin, alors ministre de la Fonction publique, s'articulait autour de trois axes :

- assurer la transparence en matière d'effectifs ;
- améliorer la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences au sein de chaque ministère et de chaque fonction publique ;
- réaliser des études prospectives sur l'emploi public et les qualifications.

Ce nouveau rapport de l'Observatoire de l'emploi public, comme les précédents, améliore la connaissance du nombre réel des emplois publics ainsi que leur nature, et permet de vérifier si la démographie de la fonction publique est bien représentative de la société qu'elle est chargée d'administrer.

Ce rapport est aussi un outil précieux pour avoir une vision prospective des créations d'emplois à venir. Ce qui doit faciliter la mise en place d'une réelle gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences.

Quel rôle pour l'État ?

En une période où l'on remet en question le périmètre d'intervention de l'État, le Gouvernement doit clarifier sa politique dans ce domaine. Sinon, nous craignons que le résultat des travaux et des observations contenus dans ce rapport ne soit sans intérêt.

Le problème se situe au niveau national : ce dont il faut s'assurer, c'est que le service public dans son ensemble, et chacune des trois fonctions publiques, considérée isolément, disposeront bien au plan national de jeunes formés prêts à être embauchés.

Il faudrait donc établir quelques scénarios :

- maintien du volume du secteur public existant, marchand et non marchand en part de PIB et en nombre d'agents ;
- ou bien réduction de la sphère des services publics, marchands et non marchands, avec diminution corrélative du nombre des agents, publics ou privés, employés par des personnes publiques ;
- ou, au contraire, augmentation du secteur public, avec option délégation accrue au secteur privé ou au contraire, extension de la régie directe.

Ensuite, traduire ces différents scénarios en effectifs salariés et confronter ces données à la capacité de formation de tous les organismes publics préparant les jeunes sortis du système éducatif à l'accès à la fonction publique.

Cet exercice a le mérite de placer le Gouvernement devant ses responsabilités : entend-il prendre les mesures nécessaires au maintien d'une fonction publique statutaire, ou bien préfère-t-il laisser celle-ci s'étioler et laisser la situation se dégrader ?

Les récents événements météorologiques qui se sont passés dans la première puissance mondiale devraient calmer les ardeurs de ceux qui veulent réduire à sa plus simple expression le périmètre d'intervention de l'État.

Étendre la compétence aux rémunérations

Enfin, la CFTC demande l'extension des compétences de l'Observatoire aux questions salariales. Cela serait d'autant plus opportun que la mise en œuvre effective de la Lolf au 1^{er} janvier 2006 va lier d'une manière encore plus étroite qu'auparavant la politique gouvernementale des effectifs avec la politique salariale.

Yves Missaire
Interfon CFTC

L'Association des maires de France

Mesdames, Messieurs,

En ma qualité de maire d'une collectivité territoriale de 20 000 habitants, je souhaite, dans le cadre de notre réunion d'aujourd'hui, exprimer le besoin ressenti, de façon générale, par les élus, de cerner de façon optimale, l'emploi public au sein de la collectivité qu'ils ont à gérer, et au-delà de l'emploi public dans son ensemble.

Un constat s'impose : les collectivités territoriales sont en effet destinataires d'enquêtes multiples visant à identifier toujours mieux les emplois de la fonction publique territoriale.

Je citerai par exemple les enquêtes traditionnelles :

- du CNFPT ;
 - du CDG ;
 - ou de la DRCL de la préfecture ;
- auxquelles s'ajoutent celles :
- de l'Insee ;
 - de l'ANPE.

Or, cette superposition d'initiatives concourt à l'effet inverse d'une clarification, car les indicateurs manquent de cohérence et de pertinence.

Or, une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences impose cette exigence.

La collectivité territoriale est en effet un acteur essentiel, à travers sa démarche de création ou de suppression des postes, ou encore de suivi de carrière des agents.

Dans sa démarche, elle est accompagnée d'instances et de structures qui assurent la fluidité du marché de l'emploi public local, notamment le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, le CNFPT ou le CDG, à travers les formations et concours.

Certes, beaucoup de travaux d'analyse ont été effectués, à travers les bilans sociaux que les collectivités ont à établir, à l'issue de chaque année impaire : bilan qui photographie à un instant T les effectifs et la situation des agents de la collectivité, mais dont le caractère non impératif peut nuire à une perception d'ensemble.

Par ailleurs, l'exploitation qui en est faite n'est pas toujours bien rendue aux collectivités, compte tenu des difficultés rencontrées par la DGCL et le CNFPT pour faire remonter les données.

L'émergence de nouveaux métiers et la recomposition des familles professionnelles, des activités et des compétences nous conduisent à une nécessaire adaptation.

De là découle une formation adéquate.

Toutefois, certains groupes de formation sont parfois difficiles d'accès ; au CNFPT, par exemple, s'agissant des métiers relatifs aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (formations très demandées).

De nouvelles fonctions émergent, d'autres sont renforcées et la collectivité doit disposer de moyens fiables, afin d'anticiper sa gestion des ressources humaines.

L'enquête « métiers », sollicitée de façon récente, par le service emploi du CDG qui a créé l'observatoire départemental de l'emploi, va dans ce sens.

L'objectif étant d'obtenir une vision globale des compétences existantes au sein des collectivités du département, et d'anticiper auprès d'elles les éventuelles difficultés en matière de recrutement, de mobilité et d'organisation des services.

Cela s'avérera non seulement utile aux employeurs publics territoriaux, mais aussi au public, quant à son information sur les opportunités d'emplois.

Dans un souci de cohérence des sources statistiques des fonctions publiques, l'on ne peut qu'être satisfait de la mise en place d'un système d'information de ressources humaines rassemblant toutes les informations relatives aux ressources humaines et des processus qui permettent de les gérer.

L'orientation retenue de faire de la déclaration annuelle de données sociales la colonne vertébrale du système d'information me semble cohérent.

En effet, celle-ci comporte des informations utiles à des acteurs multiples (régime de sécurité sociale, services fiscaux, Insee, CNRA, Ircantec...).

L'employeur est demandeur d'informations sur l'utilisation des renseignements collectifs.

Tout cela ne pourra se faire sans une réelle coordination entre les différents acteurs.

Le centre de gestion apparaissant comme jouant un rôle clé dans ce contexte en sa qualité de partenaire des collectivités.

Telles sont les observations dont je tenais à vous faire part.

Je vous remercie.

Michel Carnois
Maire de Croix
6 septembre 2005

Le Conseil national de la fonction publique territoriale

Monsieur le Ministre,

Le CNFPT en tant que partenaire de l'Observatoire de l'emploi public apprécie la place croissante de la fonction publique territoriale dans le rapport et la prise en compte de ses travaux d'observation et de prospective sur les métiers territoriaux et les diagnostics régionaux de l'emploi public territorial. Le monde territorial est traversé, particulièrement depuis dix ans, par de multiples évolutions sociales, politiques, juridiques et technologiques :

- la recomposition des territoires dans le cadre de l'intercommunalité, notamment avec la montée en puissance des communautés d'agglomération et de communes ;
- l'acte II de la décentralisation ;
- l'évolution des modes de gestion ;
- le développement et l'évolution de la demande sociale ;
- la complexification de l'environnement juridique des politiques publiques ;
- les perspectives démographiques liées aux départs en retraite, etc.

Ces évolutions ont un impact direct sur les champs d'interventions stratégiques, techniques et sociaux des collectivités, leurs missions et les activités exercées. Elles se traduisent par des modifications substantielles des organisations du travail et du contenu des métiers.

Le CNFPT accompagne les collectivités dans l'adaptation permanente des compétences requises pour leurs agents par une offre de formation professionnelle de qualité. L'anticipation est devenue une nécessité pour les collectivités comme le CNFPT ; c'est pourquoi l'établissement les accompagne dans la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences en mettant à disposition des outils de référence tels que le répertoire des métiers territoriaux et des éléments de connaissance objectifs de leurs ressources actuelles et des besoins futurs (études de l'Observatoire du CNFPT).

Face à ces évolutions, le CNFPT a renforcé ses capacités d'observation et de prospective des métiers exercés par les fonctionnaires territoriaux en se dotant d'une organisation en pôles de compétences. Ces dispositifs d'observation sectorielle, répartis sur le territoire au sein des structures déconcentrées de l'établissement, ont permis la réalisation de travaux tant quantitatifs sur l'emploi au niveau national et régional, que qualitatifs et prospectifs sur les situations de travail et les métiers.

L'élaboration du « répertoire des métiers territoriaux » a été pilotée par un groupe de travail composé de représentants des élus et des partenaires sociaux, ce qui me semble particulièrement important pour partager ensemble les diagnostics. La démarche mise en œuvre par le CNFPT a mobilisé en outre de nombreux professionnels des collectivités et l'ensemble des structures déconcentrées de l'établissement.

Dans ce répertoire, 253 métiers sont décrits précisément. Pour chacun d'entre eux, une double correspondance est établie, d'une part avec le ou les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, d'autre part avec le métier ou les métiers équivalents dans le secteur privé, dans le cadre du répertoire de l'ANPE.

Cet outil permettra de faire connaître la richesse et la diversité des métiers proposés par les collectivités. En effet, nos collectivités représentent un vivier d'emplois très important sur nos territoires, malheureusement encore trop peu connu par le grand public.

Il constitue également une base de références objectives pour les systèmes de formation professionnelle, scolaire et universitaire qui ont pour vocation de préparer notre jeunesse aux emplois de demain. La formation initiale doit s'adapter et mieux prendre en compte les compétences requises pour occuper les emplois et les postes proposés par les collectivités.

Avec ce répertoire des métiers territoriaux et les diagnostics régionaux de l'emploi public territorial, le CNFPT et les collectivités territoriales pourront jouer pleinement leur rôle de promotion des emplois et des recrutements au sein d'une fonction publique jeune, dynamique et riche de potentiels.

Je me réjouis enfin de la collaboration fructueuse entre le CNFPT et l'Observatoire de l'emploi public et vous fais part de ma satisfaction à l'égard du travail de ce dernier qui a contribué depuis plusieurs années à une connaissance fine des effectifs des trois fonctions publiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

André Rossinot
Maire de Nancy
26 septembre 2005

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale

Cette quatrième édition du rapport de l'OEP témoigne, comme les précédentes, d'une grande qualité, ce qui en fait un instrument de connaissance précieux autant dans une perspective de dialogue social renforcé que de meilleure gestion des ressources humaines pour la fonction publique territoriale.

1) Le premier chapitre établit clairement que l'essentiel du dynamisme de l'emploi public repose depuis plus d'une décennie sur celui de la fonction publique territoriale et que cette évolution s'est accentuée récemment, avant même la prise en compte des effets à venir de la nouvelle étape de décentralisation. Près de 50 % de l'accroissement de l'emploi public entre 1992 et 2003 et près de 60 % de celui enregistré entre 2002 et 2003 résultent ainsi de la progression des effectifs de la FPT. De même, les études sur la précarité, la féminisation, la qualification, la mobilité et la localisation de cet emploi public territorial fournissent-elles des renseignements utiles. Bien sûr, des approfondissements pourraient être encore apportés, s'agissant notamment des emplois aidés par exemple qui représentent près de 10 % des effectifs territoriaux.

2) La focalisation sur « l'enjeu régional », à propos notamment des conférences régionales de l'emploi territorial, nous paraît particulièrement bienvenue. Cet échelon est en effet tout à fait pertinent pour la collecte et l'analyse de maints indicateurs de la FPT notamment en matière de recrutement, de mobilité et de formation. Il autorise à ce propos un partenariat opérationnel entre délégations régionales du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), centres de gestion (CDG) départementaux ou interdépartementaux et collectivités non affiliées (régions, départements, communes de plus de 350 agents) aux CDG. Il est d'autant plus nécessaire de bien tenir compte de ces collectivités non affiliées qui regroupent près de 50 % de l'emploi territorial et qui l'influent donc fortement tant quantitativement que qualitativement.

3) De même, l'intérêt de l'actualisation du répertoire des métiers territoriaux, effectuée par le CNFPT, est-il opportunément souligné dans la perspective de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui s'impose à toutes les collectivités territoriales si elles veulent répondre au mieux aux besoins des citoyens. Il faut cependant insister sur le fait que ce nouveau répertoire s'attache aussi à noter les correspondances de ces métiers territoriaux avec les aspects statutaires (cadres d'emplois). Ce qui nous paraît particulièrement important à un moment où, comme l'analyse par ailleurs le rapport de l'OEP, se met en place une démarche « métier » dans la FPE.

Au total, le CSFPT ne peut que se féliciter de la collaboration établie avec l'OEP pour améliorer l'observation et la connaissance de la fonction publique territoriale et est pour sa part tout décidé à l'approfondir encore dans la perspective paritaire qu'il privilégie.

Henri Jacot,

*adjoint au maire de Lyon
Président de la formation spécialisée n° 1
« Questions institutionnelles, études et statistiques »
du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale*

Table des matières

Préface de Christian Jacob	3
Sommaire	5
Première partie	
LE RAPPORT ANNUEL	9
Résumé	11
Introduction	23
Chapitre 1	
La transparence de l'emploi public à travers le tableau de synthèse	25
Des concepts clarifiés	25
Des critères de dénombrement définis	26
• Les contours de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale sont précisés ..	27
• Seuls les emplois principaux sont pris en compte dans le tableau de synthèse	28
• La notion juridique d'emploi permanent/emploi non permanent permet de mieux identifier les non-titulaires	29
Plusieurs évaluations de l'emploi public proposées	31
• Dans une approche juridique, la fonction publique représente 5,2 millions d'agents	32
• Dans une approche économique, elle s'élève à 5,95 millions d'agents	33
• D'autres grilles de lecture peuvent être retenues	33
• L'évolution annuelle de l'emploi public est établie en cohérence	36
Chapitre 2	
L'analyse de l'emploi public dans les trois fonctions publiques	39
La part des emplois de l'État en recul	39
• La moitié des emplois publics sont créés dans la fonction publique territoriale	41
• Une fonction publique hospitalière qui croît au même rythme que l'emploi public	43
• La croissance de la fonction publique de l'État, la plus faible des trois fonctions publiques, est tirée par celle de ses établissements	44
• Les effectifs des ministères connaissent des évolutions contrastées	45
• Depuis 2003, les effectifs des ministères diminuent	46
Des non-titulaires relativement moins nombreux dans les ministères et la fonction publique territoriale	48
• Dans la fonction publique de l'État, on distingue deux catégories de non-titulaires	50
• Les non-titulaires se partagent entre emplois permanents et non permanents dans la fonction publique territoriale	51
• Le taux de non-titulaires augmente fortement dans la fonction publique hospitalière avec la prise en compte des personnels payés sur crédits de remplacement	52
La forte féminisation de la fonction publique	53
• Des métiers et des filières sont traditionnellement réservés aux femmes	53
• Les cadres des fonctions publiques hospitalière et territoriale sont moins féminisés... ..	55
• ... que ceux de la fonction publique de l'État	56
• L'encadrement supérieur de l'État et ses emplois de direction restent toutefois peu féminisés	57
La qualification des emplois : des différences d'une fonction publique à l'autre	59
• La structure hiérarchique des fonctions publiques territoriale et hospitalière reste stable	60
• La fonction publique de l'État est plus qualifiée... ..	61
• ... et plus diplômée	63

Chapitre 3	
D'autres angles pour l'analyse de l'emploi public	65
L'attractivité de la fonction publique en question face au choc démographique	65
• Les recrutements dans la fonction publique de l'État ne dépendent qu'en partie des départs à la retraite.	65
• Les lauréats sont aujourd'hui surqualifiés.	66
• Les personnes ayant des parents immigrés sont sous-représentées.	68
• L'urgence démographique est commune aux trois fonctions publiques...	68
• ... mais plus marquée dans la fonction publique de l'État	69
• Les départs à la retraite seront importants dans les années à venir	71
• La fonction publique est aujourd'hui attractive...	71
• ... mais des tensions futures sur le marché du travail des plus qualifiés pourraient modifier la donne . . .	72
La mobilité dans la fonction publique territoriale : un enjeu pour la gestion des ressources humaines	72
• Deux résultats connus : les femmes sont plus attirées que les hommes par la fonction publique territoriale...	73
• ... et les cadres plus mobiles	74
• Deux résultats novateurs : la structure par âge est en partie liée aux mobilités public/privé...	74
• ... mobilité et salaire sont deux variables liées.	75
La localisation de l'emploi public : une première étude	76
• Les taux d'administration sont différents entre les régions	76
• Ces différences sont dues en partie aux écarts de densité démographique...	78
• ... mais aussi à la dynamique de la population...	78
• ... et aux spécificités régionales	79
• Au final, l'emploi public occupe une place plus importante dans les régions touchées par le chômage.	79
Une mesure plus complète de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.	80
• Les trois fonctions publiques en font une de leurs préoccupations.	80
• Dans la fonction publique de l'État l'information est maintenant disponible dans la plupart des ministères...	81
• ... et montre une stabilité du taux d'emploi	83
Chapitre 4	
La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique territoriale	85
Le développement des « conférences régionales pour l'emploi territorial et la formation »	86
• De nombreux partenaires ont été associés à la démarche.	86
• Cette démarche s'appuie sur un diagnostic partagé	87
• Elle permet d'élaborer des plans d'action concertés	91
• Des réflexions sont en cours pour pérenniser ces conférences	93
Le répertoire des métiers de la fonction publique territoriale actualisé	94
• À partir d'une photographie des emplois types, des fiches métiers détaillées ont été élaborées	94
• Les 253 métiers reflètent les évolutions intervenues depuis 1993	96
• Au final, on constate une forte recombinaison des activités et des compétences.	97
Chapitre 5	
La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique hospitalière	99
Le nouveau répertoire des métiers de la fonction publique hospitalière : un outil pour la gestion prévisionnelle.	101
• Ce répertoire est destiné à tous les professionnels de santé	101
• Sa méthode d'élaboration a été participative.	103
• Aujourd'hui il s'agit de communiquer, de former et d'actualiser.	104
La nécessaire prise en compte des réflexions plus globales sur l'offre de soins.	106
• La gestion prévisionnelle de la fonction publique hospitalière intègre l'évolution des effectifs des professions de santé	107
• L'évolution des métiers et des comportements des professionnels de la santé est aussi prise en compte	112

Chapitre 6	
La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans la fonction publique de l'État	115
Les objectifs de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences connus des ministères	115
Une gestion prévisionnelle qui s'appuie sur un ensemble d'informations	116
• Établir une photographie précise des effectifs est indispensable pour démarrer la démarche	116
• Réaliser des exercices de projection des personnels est nécessaire pour définir précisément les besoins en recrutement	124
Traduire l'évolution des missions en emplois et en compétences : une étape essentielle de la démarche	128
• Certains ministères ont redéfini profondément leurs missions	129
• Des plans de gestion prévisionnelle font ressortir les besoins en compétence	132
• Des plans de gestion prévisionnelle traduisent l'évolution des missions en emplois budgétaires	133
Un indicateur pour suivre la mise en œuvre de la démarche de gestion prévisionnelle	140
 Chapitre 7	
La démarche « métier » dans la fonction publique de l'État	143
Pourquoi engager une démarche « métier » interministérielle dans la fonction publique de l'État ?	143
• Quels sont les enjeux d'une démarche « métier » au sein de la fonction publique de l'État ?	143
• Les répertoires ministériels existants sont hétérogènes	144
• Un répertoire interministériel des métiers de l'État constitue un élément de cohérence de la démarche « métier » pour la fonction publique de l'État	144
Quels enseignements tirer des démarches « métier » déjà engagées ?	145
• L'objectif principal poursuivi par une démarche « métier » détermine le choix de la méthodologie	145
• Quelles sont les composantes d'une méthodologie relative à une démarche « métier » ?	146
L'élaboration du répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME)	149
• Deux concepts sont définis : le domaine fonctionnel et l'emploi-référence	149
• Les emplois-référence sont décrits par domaine fonctionnel	151
• L'élaboration du RIME se fera au sein de groupes de travail	151
 Chapitre 8	
Les systèmes d'information des trois fonctions publiques	153
Le projet interministériel sur les systèmes d'information sur les ressources humaines : un axe de travail stratégique	154
• En 2003, trois groupes de travail s'étaient réunis	155
• En 2004, le travail interministériel s'est poursuivi dans trois directions	157
• Mi-2005, où en est le projet interministériel sur les systèmes d'information sur les ressources humaines ?	159
L'amélioration du système d'information sur les trois fonctions publiques ; une orientation prioritaire pour améliorer la connaissance	160
• Deux questions ont été principalement traitées en 2001-2003 : celle du champ de l'emploi public et celle de son dénombrement	160
• Ces travaux ont toutefois montré les insuffisances du dispositif statistique actuel	162
• En 2004, une proposition consistant à faire de la déclaration annuelle de données sociales unifiée la « colonne vertébrale » du système d'information a été examinée	162
• ... parallèlement, une meilleure coordination entre les différents acteurs de la fonction publique territoriale a été proposée	164
Bibliographie	167
Liste des sigles	171

Deuxième partie	
LES AVIS	179
Les organisations syndicales	
La Confédération française démocratique du travail – fonctions publiques (CFDT – fonctions publiques)	181
La Confédération générale du travail – fonction publique (CGT-fonction publique)	182
La Fédération générale des fonctionnaires – Force ouvrière (FGF-FO)	184
La Fédération syndicale unitaire (FSU)	185
L’Union nationale des syndicats autonomes des personnels des fonctions publiques (Unsa-Fonctionnaires)	186
L’Union fédérale des cadres des fonctions publiques (CFE-CGC)	187
L’Interfon CFTC – Fonction publique de l’État, Fonction publique territoriale, Fonction publique hospitalière	189
Les associations	
L’Association des maires de France	191
Le Conseil national de la fonction publique territoriale	192
Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale	194

L'Observatoire de l'emploi public vient de réaliser son quatrième rapport d'activité. Au-delà des acquis désormais consolidés sur le dénombrement des emplois publics, il présente plusieurs études nouvelles sur la dynamique de l'emploi public : attractivité de la fonction publique dans la perspective du choc démographique, localisation de l'emploi public, mobilité des agents de la fonction publique territoriale... Il illustre en outre comment les démarches de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (Gpeec) se concrétisent au sein des fonctions publiques, notamment celle de l'État. Dans un contexte de concurrence accrue avec le secteur privé, mais aussi de contrainte budgétaire, l'État doit en effet calibrer ses recrutements, en nombre et en qualité ; il doit améliorer la performance de ses services pour qu'au final tous, usagers qui utilisent ces services, personnels qui en assurent le bon fonctionnement et contribuables qui les financent, y gagnent.

Le cédérom joint comporte, outre le texte du rapport, ses annexes. Les documents transmis par les ministères sont par ailleurs disponibles sur le site du ministère de la Fonction publique www.fonction-publique.gouv.fr à la rubrique « Les trois fonctions publiques / Observatoire de l'emploi public ».

La Documentation française
29-31, quai Voltaire 75344 Paris Cedex 07
Téléphone : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
www.ladocumentationfrancaise.fr

ISBN : 2-11-006060-3 DF : 5 8265-4
Imprimé en France
Prix : 28 €

Rapport d'activité ministériel

Bilan d'activité du ministère, ce document présente les actions non seulement de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), mais aussi celles des entités incluses dans le périmètre du ministère de la Fonction publique.

Fonction publique : faits et chiffres

Synthèse des données statistiques et analytiques de la fonction publique - État, territoriale et hospitalière -, ce « bilan social » permet de comprendre son évolution année après année et constitue, à ce titre, un indispensable document de référence pour les décideurs, les responsables syndicaux, les gestionnaires... mais aussi pour tous ceux qui s'intéressent à la fonction publique.

Ressources humaines

Piloter la gestion des ressources humaines de l'État, assumer en quelque sorte les fonctions d'une « DRH groupe » de l'administration, telle est l'une des grandes missions confiées à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Cette collection rassemble toute l'information nécessaire concernant le recrutement, la carrière, la rémunération et la gestion des agents de la fonction publique.

Emploi public

Créé en 2000 pour assurer une meilleure transparence sur l'emploi public dans les trois fonctions publiques, et pour mettre en place les outils d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), l'Observatoire de l'emploi public (OEP) diffuse notamment chaque année un rapport.

Statistiques

La collection « Statistiques », déclinée en deux publications distinctes, diffuse les travaux du bureau des statistiques, des études et de l'évaluation de la DGAFP. « Points Stat », outil apprécié des décideurs et des gestionnaires, dégage les idées forces en quelques pages. « RésulStats » présente, pour qui recherche une information plus détaillée, les études complètes. Il convient particulièrement aux chercheurs et statisticiens.

Perspectives

Présidé par une personnalité indépendante, le Comité de la recherche et de la prospective de la DGAFP conduit des recherches sur l'évolution de la fonction publique. Il organise des rencontres avec des experts et commande, à des chercheurs, des études dont les principales sont publiées dans cette collection.

Point Ph

Cette collection apporte un éclairage approfondi sur un thème ou un chantier, chiffres et références à l'appui.

Intr

Cette collection, à usage interne, réunit tous les documents de travail de la DGAFP utilisés dans le cadre de réunions interservices, séminaires, journées d'étude... Elle est destinée notamment à l'encadrement supérieur de la fonction publique (directeurs de personnel, services gestionnaires ...).

www.fonction-publique.gouv.fr

9 782110 060600

